

УДК 021:025.5
ББК 78.34+78.002

ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК СРЕДСТВО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БИБЛИОТЕЧНО-ИНФОРМАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНА: ТЕХНОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ

© В. А. Мутьев, 2015

*Санкт-Петербургский государственный университет культуры и искусств
191186, г. Санкт-Петербург, Дворцовая набережная, 2-4*

В статье рассматриваются региональные целевые программы, их правовая основа, свойства, преимущества. Анализ 133 целевых программ в области библиотечного дела, принятых в 2008–2012 гг. в 80 субъектах РФ, позволил выделить возможные критерии их типизации (распорядитель ресурсов, источник финансирования, экономическая характеристика региона, целевая группа, цель и содержание программы), выявить, раскрыть и обосновать необходимость учета политических, юридических, экономических, социокультурных (в том числе демографических), технологических факторов, влияющих на региональные библиотечно-информационные системы, с целью построения модели библиотечно-информационной программы.

Ключевые слова: региональные целевые программы, типизация, модель, ПЭСТ-анализ, SWOT-анализ.

The article examines regional targeted programs, their legal basis, properties, advantages. An analysis of 133 programs in the field of library science adopted in 2008–2012 at 80 subjects of the Russian Federation has allowed allocating possible criteria for their typification (resources manager, financing source, regional economic characteristics, target group, program objective and content), identifying, disclosing and justifying the necessity to account political, legal, economic, social-cultural (including demographic), technological factors influencing regional library-information systems to build a library-information program model.

Keywords: targeted regional programs, typification, model, PEST-analysis, SWOT-analysis.

В современных условиях модернизации библиотечно-информационной отрасли особое значение приобретают региональные целевые программы, управление которыми может рассматриваться в качестве одного из ключевых средств формирования библиотечной политики в регионах.

Первым правовым актом, обеспечивающим реализацию программного метода в России, стал Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594). В последующие годы интерес к целевым программам возрос. Правительство РФ, подготавливая комплекс мер, направленных на совершенствование государственного управления, разработало Программу повышения эффективности бюджетных расходов (Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «О Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.»). В ней указывается, что деятельность органов исполнительной власти всех уровней должна основываться на программно-

целевых принципах, новая структура бюджета будет носить целевой характер, а средства – распределяться на соответствующие целевые программы [9, с. 114]. Затем последовали постановление Правительства РФ от 2.08.2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2013–2015 гг.» от 28 июня 2012 г. Окончательный переход к «программному бюджету» будет осуществлен, начиная с 2014 г. [4, с. 93], в связи с чем в 2013 г. были приняты поправки в Бюджетный кодекс, обеспечивающие переход к программному бюджету.

Стратегические приоритеты политики государства в сфере библиотечно-информационной деятельности (БИД) нашли отражение в Федеральной целевой программе «Культура России на 2012–2018 годы»: информатизация отрасли, подготовка кадров, сохранение культурных ценностей, развитие материально-технической базы, популяризация культурного наследия. При этом вертикаль принимаемых решений ориентирована на успешную

трансляцию приоритетных направлений государственной библиотечной политики на региональный уровень.

Целевое финансирование, заложенное в программах, во многом предопределяет возможности планирования и прогнозирования развития библиотек, функционирующих в регионе, выстраивание ими координационных и кооперационных связей с другими организациями сферы культуры, которые также ориентированы на удовлетворение многообразных потребностей населения.

Программно-целевой подход сегодня становится все более значимым методом бюджетирования библиотек регионов. Он призван синхронизировать деятельность органов исполнительной власти различных уровней (федерального, регионального, муниципального), выполняя роль ключевого элемента построения новой «вертикали» государственного управления.

Основным инструментом реализации программно-целевого подхода являются целевые программы – совокупность согласованных по ресурсам, исполнителям и лимитированных во времени научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение назревших проблем, которые отражены в целях, нуждающихся в государственной поддержке и реализуемых на территории региона (федерального округа, субъекта РФ, муниципального образования) [6].

Целевые программы способствуют повышению эффективности бюджетных инвестиций в развитие библиотек, поскольку предполагают наличие взаимосвязанных проектов, реализация которых может дать мультипликативный эффект. Они также предоставляют возможности для достижения большей эффективности реализации проектов на основе использования средств бюджетных и внебюджетных организаций. Важно и то, что программно-целевое бюджетирование базируется на системном подходе, учитывающем цели, задачи, мероприятия, исполнителей, ресурсы и сроки выполнения, а также обеспечивает высокую степень прозрачности расходной части бюджета [4]. К другим достоинствам программно-целевого бюджетирования следует отнести: распределение финансовых средств не по видам затрат, а по стратегическим целям и программам; формирование программ на основе согласованных с законодательными властями общегосударственных целей и стратегических приоритетов; учет отдаленных последствий принимаемых решений. Сравнение различных вариантов достижения целей позволяет повысить обоснованность реализуемых программ, а наличие четко сформулированных задач позволяет руководителям самостоятельно выбирать оптимальные способы их ре-

шения – в рамках отведенных средств. Ответственность за окончательный результат усиливается, принимая конкретный характер; в проекте бюджета планы и приоритеты правительства выражаются в финансовых показателях и индикаторах социальной эффективности [6]. Специалисты подчеркивают, что новый порядок предполагает «управление результатами», при котором происходит переход от управления бюджетными ресурсами (непосредственными и конечными затратами) к управлению планируемыми результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса в условиях четких среднесрочных ориентиров, т. е. посредством внедрения методологии бюджетирования, ориентированного на результаты. Наблюдается переориентация деятельности органов власти и администраторов бюджетных средств с «освоения» выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно значимых и измеряемых результатов [9].

Целевые программы, содержание которых ориентировано на совершенствование деятельности библиотек на основе использования программно-целевого подхода, имеют ряд характерных свойств: программность, свидетельствующая о существовании плана реализации системы взаимосвязанных программных мероприятий; целеориентированность, характеризующаяся тем, что все представленные в программе меры направлены на достижение единой цели, решение главной проблемы; комплексность, т. е. сочетание многообразия мер по достижению цели; ресурсообеспеченность – увязка по финансированию каждого программного действия; результативность [6, с. 91].

Однако следует учитывать, что разработка и реализация большого количества программ в одном регионе оказываются нерациональными в финансовом, временном, трудовом и других аспектах. Это предопределяет необходимость их отбора в зависимости от актуальности и остроты проблем, характерных для библиотек региона, а также потенциального влияния программы на их решение.

В процессе проведенного исследования были проанализированы 133 целевые программы, принятые в 2008–2012 гг. в 80 субъектах РФ (сведения по Пермскому краю и республикам Ингушетия и Калмыкия отсутствуют). При этом было установлено, что целевые программы, которые предполагают совершенствование деятельности или отдельного направления деятельности в библиотеках региона, не обязательно являются специализированными, т. е. ориентированными непосредственно на библиотеку как социальный институт. Библиотечно-информационные проблемы рассматриваются также в программах совершенствования сферы культуры региона, программах информатизации, организации доступной среды, программах социальной на-

правленности (стимулирующих развитие и популяризацию языков и культур малых народностей, программы духовно-нравственного воспитания, патристического развития, борьбы с наркоманией и алкоголизмом и т. п.).

Одновременно представляется необходимым провести типизацию программ, в которых затрагиваются вопросы БИД, так как это позволяет более полно и точно объяснить процессы их разработки, реализации, контроля, а также использования в качестве механизма формирования региональной библиотечной политики.

Как известно, типизация – это метод унификации, а признаки, на основании которых создается типизация, характеризуют содержание проблемы, объемы и эффективность финансовых субсидий, специфику управления региональными целевыми программами [13].

С нашей точки зрения, в основу типизации региональных целевых программ могут быть положены следующие критерии:

- распорядитель ресурсов – отраслевые (программы министерств / департаментов / комитетов культуры, программы министерств / департаментов / комитетов информатизации и связи, программы социальных министерств / департаментов / комитетов); межотраслевые (программы министерств культуры и министерств образования и науки, программы министерств культуры и министерств информатизации, программы трех и более министерств / департаментов / комитетов);

- источник финансирования – федеральный бюджет; федеральный бюджет и внебюджетные источники; региональный бюджет; региональный бюджет и внебюджетные источники; федеральный, региональный бюджеты и внебюджетные источники;

- экономическая характеристика регионов, для которых разрабатываются и в которых реализуются целевые программы – развитые (опорные) регионы, депрессивные регионы, слаборазвитые регионы, особые регионы, регионы нового освоения;

- целевая группа – универсальные (для всех сегментов общества), специальные (для отдельных сегментов общества – для молодежи, для лиц с ограниченными возможностями, для этнических меньшинств и коренных народностей, для сельских жителей и др.);

- цель и содержание программы как направление библиотечно-информационной деятельности региона, подлежащей совершенствованию (информатизация библиотечно-информационных учреждений, улучшение качества комплектования фондов, подготовка кадров, развитие материально-технической базы, профессиональных коммуникаций и др.).

Выявление критериев типизации, позволяющих определить типы программ, открывает возмож-

ности для создания модели целевой программы, направленной на совершенствование БИД региона.

Моделирование – это метод прогнозирования, позволяющий строить модели, учитывая вероятные и желаемые сценарии изменений БИД региона на соответствующий период упреждения [10]. Модель как результат процесса моделирования даст возможность разработать программу, которая, с одной стороны, позволит учесть особенности региона, а с другой – особенности библиотечно-информационной деятельности в регионе и те проблемы, которые требуют первостепенного решения в библиотечно-информационных учреждениях, в том числе на основе программы.

Как известно, модели являются средством научного познания на эмпирическом и теоретическом уровнях. На эмпирическом уровне они выполняют описательную и измерительную функции. Описательная функция заключается в приведении надежно установленных фактов / объектов / явлений / процессов, касающихся БИД в рамках региональной программы. Измерительная функция предполагает их измерение при помощи количественных параметров.

На теоретическом уровне познания модель позволяет создать теоретические конструкции, которые объясняют выявленные и измеренные факты / объекты / явления / процессы и на этой основе раскрывают сущность необходимых для совершенствования БИД региональных библиотечно-информационных программ, объясняют особенности их состава и структуры применительно к специфике региона, определяют их цель, содержание, адресность, потенциальные возможности разработки и реализации (нормативно-правовая база, финансовые ресурсы, кадровый потенциал и др.).

Библиотечно-информационная деятельность региона представляет собой сложную систему, функционирование которой зависит от многочисленных взаимосвязанных факторов как внутреннего, так и внешнего окружения.

В связи с этим в ходе разработки модели региональной целевой программы необходимо выявить ключевые элементы, связи, явления, которые характерны как для региона, так и для БИД в регионе и которые могут быть положены в основу разработки будущей эффективной региональной целевой программы.

Система библиотечно-информационной деятельности любого региона, какой бы уникальной она не была, находится под воздействием многообразных, внешних по отношению к ней факторов окружающей среды: политических, экономических, социокультурных и технологических. Это предопределяет учет факторов внешней среды, которые доступны для изучения при помощи ПЭСТ-анализа, достаточно широко используемого сегодня

отечественными специалистами при решении разнообразных проблем библиотечно-информационной науки [1, 2, 5].

Из политических факторов важно обращать внимание не только на государственный режим России (демократический), способствующий свободному, креативному развитию БИД, но и на особенности управления регионом, степень зависимости / независимости от федерального центра, что отчетливо проявляется в развитии библиотечно-информационных учреждений некоторых регионов. Законодательство, и федеральное, и региональное, также является важным и зачастую проблемным фактором политического окружения библиотек. При разработке целевых программ необходимо учитывать уже существующие нормативно-правовые акты. В то же время разработка целевой программы – это хороший стимул для развития регионального нормотворчества, так как государственный заказчик имеет право предусмотреть дополнительные законопроекты, которые позволят наиболее оптимально реализовывать программу. Именно политическими факторами определяется наличие или отсутствие цензуры в обществе. Несмотря на то, что в России функционируют общие федеральные законы, разрабатываются общегосударственные концепции, стратегии, указы, публикуются общенациональные послания, их интерпретация от региона к региону существенно отличается, и это следует учитывать.

Необходимо рассмотрение различных государственных заказчиков региональных программ (министерств, ведомств, департаментов, агентств), однако, наибольшую значимость при разработке программ в библиотечно-информационной сфере имеют министерства культуры и информатизации. В качестве консультантов по разработке программ модель может включать Российскую библиотечную ассоциацию, региональные профессиональные ассоциации, работающие в сфере библиотекведения, образования, науки, культуры и др.

Эффективная разработка библиотечных программ во многом зависит от качества координации и кооперации библиотек на региональном и федеральном уровнях. Этот аспект должен быть более детально изучен в рамках библиотечной политологии [3, 11].

Государственные заказчики, разработчики, профессиональные и общественные организации, библиотеки региона совокупно решают две большие задачи разработки и реализации целевых программ, а именно: координации и обеспечения регионального программирования.

Координация позволяет сбалансировать ресурсные возможности региона, цели, задачи, мероприятия программы и потребности библиотечно-информационных учреждений и их пользователей.

Обеспечение регионального программирования осуществляется посредством методологической, научной, информационной, правовой и финансовой поддержки создания и реализации целевых программ от момента принятия решения о разработке до расчета оценки последствий реализации программы.

Среди экономических факторов выделяются: уровень развития экономики в стране и в регионе, уровень инфляции, стабильность экономической системы. Все это влияет на возможности финансирования библиотечно-информационной отрасли. Экономическая состоятельность региона крайне важна, она отражается на возможности субсидировать сферу культуры, что становится очевидно при сравнительном анализе бюджетов библиотечно-информационных учреждений различных субъектов РФ. Наличие возможности финансирования из регионального бюджета, без привлечения федеральных инвестиций, открывает больший простор для разработки инновационных программ.

Важное значение имеют социокультурные факторы. Признавая роль политики и экономики, стоит отметить, что именно социальные и культурные различия во многом являются определяющими. Демографические тенденции крайне неоднородны, если в одних субъектах РФ сокращение библиотечной сети является логичным следствием сокращения населения, то в других регионах, в которых уровень рождаемости значительно превышает уровень смертности, необходимо более активное развитие БИД. Следует включать в модель такие социальные группы, как молодежь, люди с ограниченными возможностями, национальные меньшинства, коренные народы, сельские жители, пожилые люди, путешественники, беженцы, безработные, заключенные. Уровень образования в регионе дает возможность создавать программы, направленные на поддержку образовательного процесса, или структурировать их таким образом, чтобы библиотеки активнее выполняли свою культурно-образовательную миссию, что особенно важно для сельских библиотек.

Базовые ценности, а точнее гуманистические ценности, их развитость в региональном социуме, во многом определяют востребованность библиотечно-информационных услуг. Необходимо добавить моду, имиджевое восприятие, модели поведения индивидов, мнения и отношение пользователей к библиотеке как социальному институту.

Среди технологических факторов ключевыми являются уровень и перспективы внедрения современных информационно-коммуникационных технологий в библиотечно-информационные учреждения. Компетентность работников библиотек по работе с информационными технологиями должна также приниматься во внимание наравне с существующей в регионе системой повышения квалифи-

кации в этой области. Безусловно, данные факторы связаны со Стратегией инновационного развития РФ до 2020 г.

На основе предпринятого анализа можно составлять классификацию факторов по значимости, устанавливать причинно-следственные связи между ними, прогнозировать тенденции регионального развития, влияющие на совершенствование БИД.

Построение модели региональной программы требует многоаспектного анализа, поэтому необходимо учитывать и внутреннюю среду библиотечно-информационных учреждений, их сильные и слабые стороны, конкурентные преимущества и недостатки. Они могут анализироваться при помощи SWOT-анализа, нашедшего широкое применение при изучении различных направлений БИД [7, 8, 12]. SWOT-анализ позитивно зарекомендовал себя как инструмент, позволяющий выявлять и анализировать сильные и слабые стороны факторов внутренней среды библиотек, а также определять реальные и потенциальные возможности и угрозы со стороны внешнего окружения. Сильными или слабыми сторонами могут быть: множественность источников финансирования / единственный источник, проведение и внедрение научных исследований / их отсутствие, инновационная активность / пассивность библиотеки, высокий / низкий уровень квалификации библиотечных специалистов, наличие / отсутствие современных информационно-коммуникационных технологий и возможностей по их постоянному обновлению.

В качестве примеров возможностей внешней среды можно назвать: повышение экономического и социокультурного благополучия региона, демографический рост в регионе, т. е. увеличивающееся количество потенциальных пользователей, появление новых общественных организаций или благотворительных фондов, способных оказать помощь библиотекам, наличие региональных законодательных актов по БИД. Угрозами для БИД могут быть отсутствие системы повышения квалификации кадров, снижение числа библиотек, слабое взаимодействие с муниципальными и региональными властями, сокращение бюджетных расходов на культуру, сокращение числа издательств и рост цен на книги и др.

При построении модели также важно учитывать состояние региональной библиотечно-информационной системы, ее состав, структуру, типы библиотек, которые могут участвовать в программах.

Таким образом, разработка модели региональной целевой программы требует многостороннего детального анализа, результатом которого может стать выявление тех направлений, которые подлежат приоритетному совершенствованию. Это бу-

дет основой для качественного выполнения библиотекой своих основных функций, направленных на удовлетворение социальных ожиданий населения региона.

Литература

1. Варганова Г. В. Исследовательский кластер как средство совершенствования библиотечно-информационной деятельности в регионе // Библиосфера. – 2013. – № 2. – С. 7–11.
2. Волженина С. Ю. Использование стратегического анализа в формировании стратегии развития библиотечной отрасли региона // Вестник Челябинской государственной академии культуры и искусств. – 2013. – № 3. – С. 43–46.
3. Игумнова Н. П. Международная библиотечная деятельность как объект библиотечной политологии // Библиосфера. – 2013. – № 1. – С. 3–8.
4. Колчина О. А. Анализ формирования и реализации федеральных целевых программ // Известия Южного федерального университета. Технические науки. – 2012. – Т. 133, № 8. – С. 85–94.
5. Макеева О. В. Механизм адаптации библиотек в условиях меняющихся социокультурных практик населения // Библиосфера. – 2011. – № 3. – С. 37–45.
6. Молчанова Н. П. Программно-целевой подход в управлении развитием федеральных округов и субъектов Российской Федерации. – М. : МАКС Пресс, 2011. – 338 с.
7. Оганова О. А. Концепция развития совокупного потенциала академических библиотек Уральского отделения РАН // Информационное обеспечение науки: новые технологии. – Екатеринбург, 2012. – С. 32–45.
8. Павлова А. С. Аналитические методы в библиотечной деятельности : SWOT-анализ для сравнения ручного и автоматизированного режимов работы библиотеки // Библиотеки вузов Урала: проблемы и опыт работы. – Екатеринбург, 2012. – Вып. 11. – С. 59–64.
9. Сидоренкова Ю. Б. Проблемы разработки и реализации целевых программ в России (административно-правовые аспекты) // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия : Юридические науки. – 2011. – № 2. – С. 113–121.
10. Смирнов Б. В. Прогнозирование, проектирование и моделирование в социальной сфере. – Хабаровск : ДВГУПС, 2009. – URL: http://edu.dvgups.ru/METDOC/CGU/SOTS_RAB_S/PR_PROEKT_SR/METHOD/SMIRNOV/WEBUMK/MAIN_UMK.HTM (дата обращения: 20.12.2014).
11. Стукалова А. А., Лаврик О. Л. Основные формы библиотечного взаимодействия: терминологический анализ // Библиосфера. – 2008. – №1. – С. 11–23.
12. Тарачева О. Роль SWOT-анализа в деятельности современной библиотеки // Новая библиотека. – 2007. – № 12. – С. 28 – 31.
13. Типизация (Большой энциклопедический словарь) // Академик. – 2000. – URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/293062> (дата обращения: 20.12.2014).

Материал поступил в редакцию 20.01.2015 г.