(cc) BY

Шпак Александр Сергеевич
канд. техн. наук, доцент
Жамсоева Нелли Чимитовна
студентка
Школа экономики и менеджмента
ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет»
г. Владивосток, Приморский край

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СУБЪЕКТОВ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ НА СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ ПОСТРОЕНИЯ «ДЕРЕВА ЦЕЛЕЙ»

Аннотация: *проведено исследование соответствия государственных программ субъектов Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе в сфере культуры инструменту программно-целевого управления «дерево целей». Авторы пришли к выводу, что региональные государственные программы и их подпрограммы в сфере культуры не в полной мере отвечают требованиям программно-целевого управления и требуют доработок.*

Ключевые слова*: дерево целей, сфера культуры, культурная политика, государственные программы, программно-целевое управление.*

Введение.

В нашей стране разработка, утверждение и реализация государственных программ (далее – ГП) на региональном уровне осуществляется на основе методических рекомендаций, утверждаемых органами управления субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ).

Культурная политика субъектов РФ, реализуемая через ГП, призвана способствовать насыщению культурной жизнью все субъекты РФ, стимулировать развитие культурного взаимодействия субъектов РФ. Это является движущей силой повышения качества жизни населения, гарантией поступательного развития субъектов РФ, источником объединения не только культурного пространства, но

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

и государственной целостности нашей страны. Актуальность темы исследования обусловлена тем, что с помощью ГП образуются формальные условия для функционирования учреждений культуры в субъектах РФ. Также ГП стимулируют различные процессы и взаимоотношения, происходящие в культурной жизни субъекта РФ. В итоге региональная политика в сфере культуры в большой степени определяет состояние всех элементов культурного пространства в субъекте РФ.

Необходимость развития культурной отрасли прослеживается в реализации национального проекта «Культура», региональных ГП и проектах по развитию культурной отрасли. Нацпроект «Культура» разработан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 и скорректирован в соответствии с указом от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [1]. Его реализация началась 1 января 2019 года.

В настоящее время в ДФО отмечается не очень положительная картина с численностью посещений учреждений культуры, на примере музеев (рис. 1).

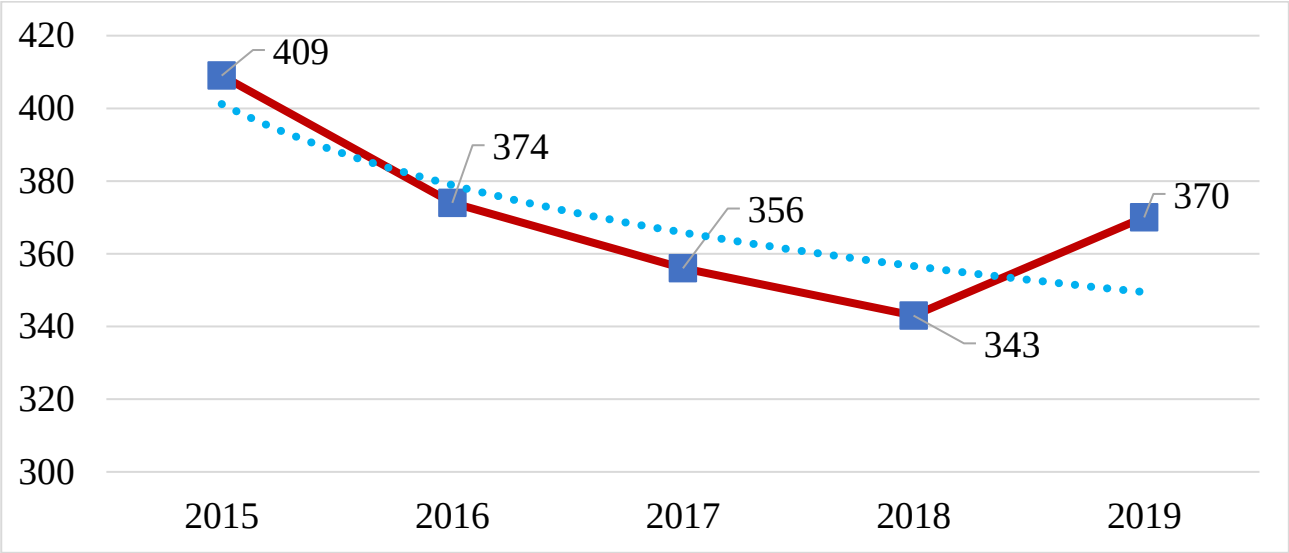


Рис. 1. Динамика изменения численности посещений музеев в ДФО, тыс. чел.

Источник: составлено авторами по данным источника [2].

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

На рисунке видно, что начиная с 2015-го года происходит уменьшение количества посещений музеев, однако по сравнению с 2018-м их посещение увеличилось, но не достигло самого высокого за последние годы показателя 2015-го года. Суммарное уменьшение темпов прироста за 5 лет с 2015-го по 2019-й год составило 9,5%. Такая негативная тенденция к уменьшению численности посещений не только музеев, но и остальных учреждений культуры говорит о недостаточно эффективном управлении со стороны государства, а именно низкого уровня создания условий для качественного развития учреждений культуры.

Ежегодно в субъектах РФ в ДФО разрабатываются и реализуются ГП, связанные с обеспечением деятельности отрасли культуры региона с различными подпрограммами, направленность которых затрагивает все сферы деятельности учреждений культуры.

Управление ГП на уровне субъекта РФ зависит от повышения ее эффективности и результативности за счет планирования и координации входящих в неё программных мероприятий, а также за счет определения целей и задач программы в целом. С позиции государственного управления, структура построения ГП должна быть основанная на программно-целевом управлении (далее – ПЦУ). ПЦУ – это управление, направленное на достижение конкретной конечной цели в развитии определенной сферы, отрасли в заранее установленные сроки. Поэтому цель в данном управлении должна быть качественно разработана и составлена, соответствуя различным требованиям.

Разработка ГП субъектов РФ начинается со стадии планирования. ПЦУ основывается на алгоритме «цели – задачи – методы – средства» [3]. На этапе планирования ГП большое внимание должно уделяться постановке целей и задач.

В ПЦУ «дерево целей» помогает систематизировать цели и их конкретные проявления различных ГП в удобном формате. Построение «дерева цели» позволяет наглядно представить суть цели, задач и мероприятий программы, а также исключить повторяющиеся и несогласованные элементы в программе.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Данный метод считается одним из наиболее эффективных методов планирования задач. В данном случае по «дереву целей» будут распределена общая цель, ее задачи и мероприятия подпрограммы.

Целью данного исследования является анализ ГП субъектов РФ в ДФО в сфере культуры на соответствие требованиям построения дерева целей.

Материалы исследования и их обсуждение.

Проблемы состояния и развития сферы культуры в обществе нашли отражения во многих научных изданиях. Кубышкина О.П. считает, что «культура – эффективный ускоритель социального прогресса, важнейшее средство всестороннего развития личности и в этом качестве она является демократическим инструментом государственного регулирования развития общества» [4].

Кроме того, отмечается низкий уровень возможностей и качества предлагаемых культурных услуг, особенно это выражается в малых городах и сельских поселениях. Нередки и проблемы в виде износа материально-технической базы досуговых развлекательных учреждений – музеев, театров, киноконцертных залов и библиотек [5].

В ГП субъектов РФ в ДФО развитие учреждений культуры представлено в их подпрограммах (далее – ПП). Так как учреждение культуры – это понятие, включающее в себя множество различных форм организации учреждений, то ПП в ГП субъектов РФ в ДФО в области реализации культурной политики, выбраны наиболее затрагивающие все учреждения культуры (табл. 1).

Из данных таблицы 1 видно, что в таких субъектах РФ, как Хабаровский край, Еврейская автономная область и Сахалинская область, не прописаны паспорта ПП, что говорит о некачественной разработке самой ГП субъекта РФ. Большинство ПП реализуется в один этап. ПП Забайкальского края реализуется в 2 этапа. Количество задач ПП варьируется от 1 до 8, а мероприятий от 3 до 13. Количество целевых индикаторов варьируется от 1 до 9.

Итого имеется 8 ПП в сфере развития сферы культуры в различных субъектах РФ. Далее проведем анализ соответствия данных ПП инструменту ПЦУ – «дерево целей».

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Типовая модель «дерева целей», где буквами З и М обозначены задачи и мероприятия соответственно, представлена на рисунке 2. «Дерево целей» также позволяет наглядно представить процесс достижения главной цели, начиная с элементов самого нижнего уровня.

Таблица 1

Подпрограммы государственных программ субъектов ДФО
в области развития сферы культуры

Субъект РФ в ДФО	*Название П/П*	*Срок реализации (этапы)*	*Количество*		
			Задач	*Мероприятий*	*Индикаторов*
Республика Бурятия	Развитие приоритетных направлений культуры и искусства	2014–2022 гг. (2)	8	5	6
Республика Саха (Якутия)	Реализация потенциала культуры как духовно-нравственной основы развития личности и общества	2020–2024 гг. (1)	8	8	9
Забайкальский край	Обеспечение многообразия услуг организаций культуры	2014–2024 гг. (1)	1	6	1
Камчатский край	Развитие инфраструктуры в сфере культуры	2014–2024 гг. (1)	2	3	8
Приморский край	Обеспечение деятельности государственных учреждений культуры и архивного дела, государственных образовательных учреждений в сфере культуры	2020–2027 гг. (1)	4	7	6
Амурская область	Обеспечение реализации основных направлений государственной политики в сфере реализации государственной программы	2014–2025 гг. (1)	3	6	1
Магаданская область	Оказание государственных услуг в сфере культуры и отраслевого образования Магаданской области	2014–2024 гг. (1)	3	13	6
Чукотский автономный округ	Обеспечение государственных гарантий и развитие современной инфраструктуры культуры, спорта и туризма	2019–2024 гг. (1)	3	11	8

Источник: составлено авторами по данным источника [6–16].

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

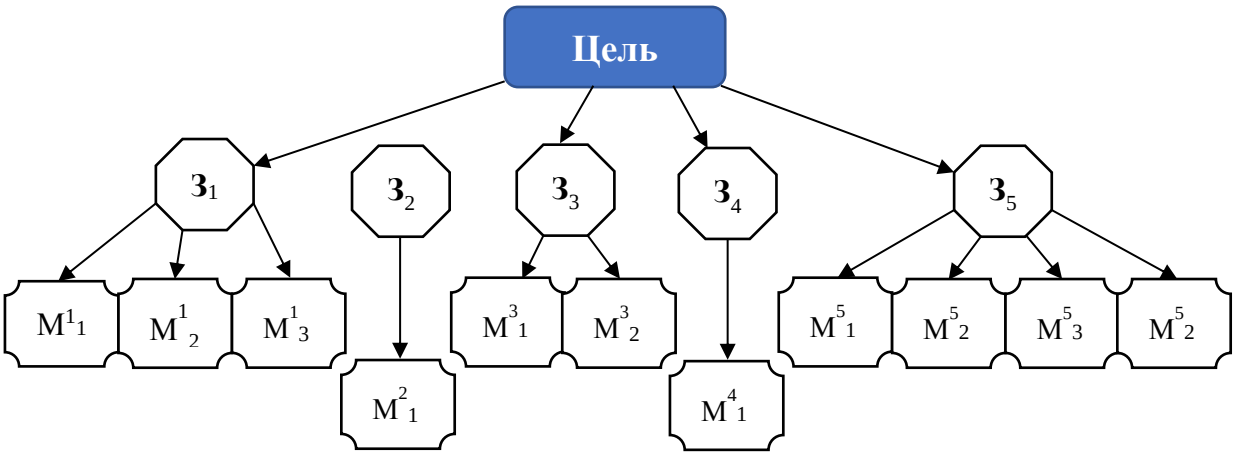
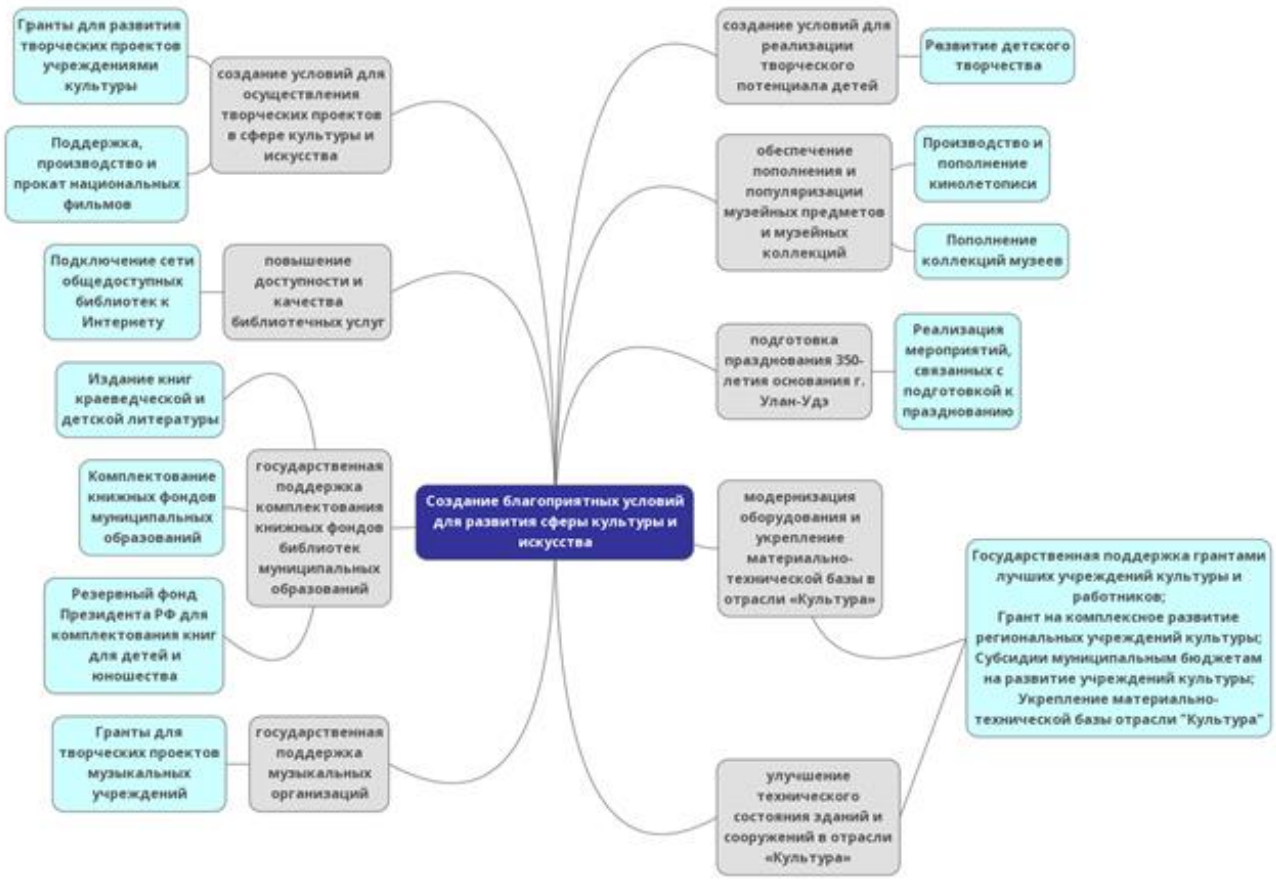


Рис. 2. Типовая модель «дерева целей»

Анализ цели и задач ПП в ГП субъектов РФ в области культуры представлен на примере подпрограммы «Развитие приоритетных направлений культуры и искусства» государственной программы «Культура Бурятии» Республики Бурятия (рис. 3).



Источник: составлено авторами по данным источника [15].

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Рис. 3. «Дерево целей» подпрограммы «Развитие приоритетных направлений культуры и искусства» ГП «Культура Бурятии»

На рисунке 3 основная цель ПП находится посередине, задачи отмечены в блоках серого цвета и мероприятия подпрограммы в блоках голубого цвета. Для удобства «дерево целей» представлено не в виде вертикальной схемы как обычно, но суть данного инструмента не меняется. Исходя из данных, представленных на рисунке 3, можно сделать вывод, что некоторая часть мероприятий являются смежными для своих задач, поэтому для них предусмотрены по 2 задачи. Мероприятий на рисунке представлены основные, и также мероприятия дублируются: например, «поддержка, производство и прокат национальных фильмов» и «производство национальных фильмов».

Также в ПП предусмотрены мероприятия по нацпроекту «Культура»: по направлению «Культурная среда». Некоторые из задач имеют только одно мероприятие: например, задача «Подготовка празднования 350-летия г. Улан-Удэ» имеет одно мероприятие «Реализация мероприятий, связанных с подготовкой к празднованию…», в связи с этим нецелесообразно выводить данную задачу в отдельную категорию в ПП.

Основные требования построения «дерева целей» по анализируемым ГП субъектов РФ в ДФО представлены в таблице 2.

Таблица 2

Анализ ГП субъектов РФ в ДФО в сфере культуры на соответствие требованиям построения «дерева целей»

Субъект РФ	*Требования*						
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Республика Бурятия	-	+	+	+	+	-	+
Республика Саха (Якутия)	-	-	-	+	+	+	+
Забайкальский край	-	-	-	+	-	+	+
Камчатский край	-	+	+	+	+	+	+
Приморский край	-	+	+	+	+	+	+
Хабаровский край	-	-	-	+	+	-	+
Амурская область	-	-	+	+	+	+	+
Магаданская область	-	-	+	+	+	-	+
Чукотский автономный округ	-	-	-	+	+	+	+

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Источник: составлено авторами по данным источника [6–16]

В таблице 2 ГП оценивались по следующим требованиям:

1. Наличие SWOT-анализа.
2. Цель четко сформулирована, измерима и достижима.
3. Задачи подкрепляют цель и согласованы с ней.
4. Задачи не дублируют цель и друг друга.
5. Мероприятия подкрепляют задачи и согласованы с ними.
6. Мероприятия не дублируют задачи и друг друга.
7. Индикаторы определены и измеримы.

С помощью таблицы 2 установлены основные проблемные места, препятствующие логическому построению «дерева целей», и, следовательно, достижению главной цели ГП.

Выполнение всех данных критериев при разработке ГП обеспечивает эффективное ПЦУ для того, чтобы избежать проблемных ситуаций при реализации программы.

Как видно из таблицы 2, по требованию «наличие SWOT-анализа» у всех ГП субъектов РФ данный параметр либо отсутствует, либо вместо SWOT-анализа присутствует лишь словесное описание состояния культурной сферы в субъекте. Отсутствие SWOT-анализа нарушает требования, установленные в федеральном законе от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [18]. Одним из признанных инструментов стратегического планирования является SWOT-анализ. Как представлено в статье А.С. Шпак, «SWOT-анализ применим к объектам разного масштаба и в разных сферах, где цели носят социально-экономический характер. Это, в свою очередь, объясняет необходимость постановки решения задач применения технологии SWOT-анализ для разработки стратегических мероприятий по развитию экономики региона в рамках принятых государственных программ» [19, с. 41].

По большинству целей ГП также есть недочеты в виде их неизмеримости или размытой формулировки. Например, цель ГП Еврейской автономной области «Культура Еврейской автономной области» сформулирована очень размыто

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

и без измеримых качеств: «Формирование гармонично развитой личности и укрепление приоритетных культурных традиций Еврейской автономной области, а также сохранение и увеличение документальной части информационных ресурсов Еврейской автономной области в интересах граждан, общества и государства», встает вопрос: как оценить или измерить гармонично развитую личность [7]. Пример правильной цели представлен в ГП Приморского края «Развитие культуры в Приморском крае»: «реализация стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания развития личности и государства, единства российского общества путем увеличения к 2027 году охвата населения Приморского края культурными мероприятиями, проводимыми за счет средств краевого бюджета до 63,20 тысячи человек в год» [11].

По требованию «задачи прикрепляют цель» также существуют недочеты. Например, в ГП Забайкальского края «Развитие культуры Забайкальского края» цель и задачи выглядят так: цель – «обеспечение максимальной доступности культурных благ, что позволит гражданам как воспринимать культурные ценности, так и участвовать в их создании [8]. Повышение качества и уровня жизни населения на основе сбалансированного развития отрасли культуры Забайкальского края» (во-первых, неизмерима, во-вторых, содержит зачем-то следствие, в-третьих, состоит из двух переменных, хотя в паспорте ГП заявлена как одна цель) и задача «создание условий для сохранения этнокультурного развития народов в Забайкальском крае» не соотносится с целью. То есть в задачах указываются более широкие возможности, границы, чем указано в цели.

По требованию «задачи не дублируют цель и друг друга», как показывает анализ, в ГП наличие невзаимосвязанных элементов, дублирующих друг друга, и несогласованных между собой по времени исполнения ведет к общему снижению эффективности ГП и нецелевому расходованию бюджетных ресурсов.

По требованию «мероприятия согласованы с задачами» большинство ГП субъектов РФ соответствует. По всем ГП субъектов РФ в ДФО определены измеримые индикаторы достижения целей, что соответствует требованию.

Выводы

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Эффективное управление на региональном уровне – это залог развития различных отраслей жизнедеятельности населения в субъектах РФ. И культурная сфера занимает не последнее место в жизни человека, поэтому органы региональной власти должны обеспечивать качественное управление данной сферой.

По полученным данным анализа можно сделать вывод, что ряд рассмотренных нами ГП не соответствует некоторым критериям построения «дерева целей». А несогласованность элементов «дерева целей» ведет к снижению социально-экономической эффективности от реализации региональных ГП. Проведенный нами анализ ГП субъектов РФ в ДФО в сфере культуры с помощью ПЦУ показал, что ГП, принятые на уровне субъектов РФ, не отвечают в полной мере предъявленным критериям и имеют ряд недостатков:

– отсутствие паспортов подпрограмм;

– несоответствие региональных ГП по требованиям инструмента «дерево целей», а именно наличие SWOT-анализа, формулирование цели, взаимосвязь целей и задач, дублирование некоторых мероприятий.

Таким образом, современные ГП и ПП субъектов РФ в ДФО в сфере культуры требуют значительных доработок для дальнейшего эффективного управления.

Список литературы

1. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 (с изм. и доп. от 21.07.2020 №474) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.garant.ru/71937200/

2. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm

3. Соколова Л.Г. Региональные аспекты программно-целевого управления / Л.Г. Соколова, Е.Ю. Евстафьева, Н.Ю. Терентьева. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013. – 238 с.

4. Кубышкина О.П. Государственное региональное управление в сфере культуры: на материалах Камчатской области: автореф. дис. ... канд. социол.

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

наук: 22.00.08 / О.П. Кубышкина; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2001. – 22 с.

5. Бирюкова Т.С. Управление сферой культуры в регионе / Т.С. Бирюкова, И.А. Кох // Вопросы управления. – 2020. – №2 (63). – С. 214–228.

6. Об утверждении государственной программы Амурской области «Развитие и сохранение культуры и искусства Амурской области»: Постановление Правительства Амурской области от 25.09.2013 №433 (ред. от 23.03.2021 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/326137325

7. Об утверждении государственной программы Еврейской автономной области «Культура Еврейской автономной области»: Постановление Правительства ЕАО от 31.10.2019 №389-пп (ред. от 03.03.2021 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/561592235

8. Об утверждении государственной программы Забайкальского края «Развитие культуры в Забайкальском крае»: Постановление Правительства Забайкальского края от 24.04.2014 №236 (ред. от 11.03.2021 г.). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/412700488

9. Об утверждении государственной программы Камчатского края «Развитие культуры в Камчатском крае»: Постановление Правительства Камчатского края от 29.11.2013 №545-П (ред. от 12.08.2020 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/460222698

10. Об утверждении государственной программы Магаданской области «Развитие культуры и туризма Магаданской области»: Постановление Администрации Магаданской области от 20.11.2013 №1165-па (ред. от 24.03.2021 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/460213491

11. Об утверждении государственной программы Приморского края «Развитие культуры Приморского края на 2020–2027 годы»: Постановление Администрации Приморского края от 27.12.2019 №936-па (ред. от 28.12.2020 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/561711363

12. Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Развитие сферы культуры в Сахалинской области»: Постановление

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Правительства Сахалинской области от 31.07.2013 №394 (ред. от 30.12.2020 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/460153019

13. Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Культура Хабаровского края»: Постановление Правительства Хабаровского края от 28.06.2012 №216-пр (ред. от 28.09.2020 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/995153595

14. Об утверждении государственной программы Чукотского автономного округа «Развитие культуры, спорта и туризма Чукотского автономного округа»: Постановление Правительства Хабаровского края от 24.04.2019 №299 (ред. от 02.03.2021 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/553285534?marker

15. О государственной программе Республики Бурятия «Культура Бурятии»: Постановление Правительства Республики Бурятия от 03.09.2012 №502 (ред. от 23.10.2020 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/473811380

16. О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Развитие культуры в Республике Саха (Якутия) на 2020–2024 годы и на плановый период до 2026 года»: Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 13.12.2019 №896 (ред. от 04.03.2021 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/561697698

17. Официальный сайт Министерства культуры РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://culture.gov.ru/about/national-project/about-project/

18. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ (принят Государственной Думой РФ 20.06.2014 г. (ред. от 31.07.2020)) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

19. Шпак А.С. Оценка факторов, влияющих на экономику Приморского края, с использованием технологии SWOT-анализа / А.С. Шпак // Известия Дальневосточного федерального университета. Серия: Экономика и управление. – 2014. – №4 (72). – С. 37–57.

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)