

**С.В. Палаш**

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ  
КАК ИНСТРУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

**S.V. Palash**

**INSTITUTIONAL-METHODIC SUPPORT  
OF STATE DEVELOPMENT PROGRAMS  
AS STRATEGIC PLANNING TOOLS**

---

Государственные программы в России являются важными инструментами стратегического планирования и экономического развития. Анализируется институционально-методическое обеспечение реализации государственных программ. Методология исследования: системный подход. Цель исследования: выявление дисфункций планирования и реализации государственных программ в России. Задачи исследования: выделение видов дисфункций планирования; характеристики дисфункций планирования на примере государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Костромской области на 2013–2020 годы». Методы исследования: структурный анализ паспорта и отчетов о реализации государственной программы РФ; сравнительный анализ документов правового и методического обеспечения планирования и реализации государственной программы. Выявлены и раскрыты следующие дисфункции планирования: 1) неполное соответствие целей, задач программы, набора целевых индикаторов; 2) в предложенных целевых индикаторах паспортов государственных программ много динамических показателей и мало показателей, характеризующих структуру; 3) в целевых индикаторах не учитывается соотношение темпов роста отдельных подсистем экономики; 4) отсутствие системы целевых показателей для каждого уровня управления (федеральный, региональный, местный); 5) необоснованность значений целевых показателей; 6) игнорирование специфики экономики регионов; 7) необоснованность методики расчета уровня эффективности реализации государственной программы. Дана характеристика следующих дисфункций институциональных систем: несоответствие требований законодательства или возможностей, предлагаемых законодательством (например, в рамках государственных программ), структурным условиям и финансовым ресурсам отдельных регионов, муниципальных районов, предприятий и т. д., а также дисфункций, связанных с несоблюдением формальных институтов.

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ; ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ; ДИСФУНКЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ; ДИСФУНКЦИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ; РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА.**

State development programs in Russia are important instruments of strategical planning and economic development. The article analyzes the institutional and methodological support of the implementation of government programs. The methodology of research is system approach. The purpose of research is identification of planning and implementation dysfunctions of state development programs in Russian Federation. Objectives of the study: the allocation of types of planning dysfunctions; characteristics of the planning dysfunctions on the example of the state program «Development of agriculture and regulation of markets of agricultural products, raw materials and food in Kostroma region for 2013–2020 years». Research methods: structural analysis of the passport and reports on the implementation of the state program of the Russian Federation; a comparative analysis of documents of legal and methodological support of planning and implementation of the state program. The article identifies and discloses the following dysfunctions of planning: 1) incomplete compliance with the goals, objectives of the program, the target set of indicators; 2) in the proposed target indicators of passports of the state programs are many dynamic parameters and few parameters characterizing the structure; 3) in the target indicators are not taken into account the ratio of growth rates of the subsystems of the economy; 4) lack of a system of target indicators for each management level (Federal, regional,



local); 5) the non-substantiation of the target values; 6) ignoring the specifics of the regional economy; 7) the non-substantiation of the method of calculating the level of effectiveness of implementation of the state program. The paper gives a characterization of the dysfunctions of the following institutional systems: 1) inconsistency in legal requirements or the possibilities offered by the legislation (e.g. public programs), the structural conditions and financial resources of individual regions, municipalities, enterprises, etc.; and 2) dysfunction of non-compliance of formal institutions.

ECONOMIC DEVELOPMENT; STATE PROGRAMS; PLANNING DYSFUNCTION; DYSFUNCTION OF INSTITUTIONAL SYSTEMS; THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE.

*Введение.* Понятие «экономическое развитие» связано с понятиями «экономический рост» и «структурные изменения» в экономике. Важными инструментами стратегического планирования, экономического развития, диверсификации структуры экономики и российского экспорта, по версии Правительства РФ, являются государственные программы. Поэтому важна оценка институционального и методического обеспечения реализации государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» (далее – Программа). Реализация данной программы имеет большое значение как для обеспечения продовольственной безопасности России, так и для решения проблем развития регионов, сельских территорий, повышения эффективности сельскохозяйственного производства. Недостатки институционального и методического обеспечения реализации государственных программ впоследствии выливаются в проблемы учета, анализа, контроля, дисфункции планирования и ошибки управленческих решений.

В трудах ученых, посвященных государственным программам развития, часто отмечается положительный эффект приоритетных национальных проектов и государственных программ, характеризуется современное состояние отрасли, анализируются основные тенденции и направления государственной поддержки, перечисляются основные направления, обеспечивающие реализацию планов, заложенных в государственных программах развития национальной экономики, экономики регионов, экономики отдельных секторов, проводится анализ эффективности реализации программы, обосновывается необходимость специальных отраслевых программ [3, 13, 14].

Особенностью данного исследования является анализ методического обеспечения государственной программы, выявление и характеристика на основе этого анализа дисфункций стратегического планирования.

Постановка научной задачи – в выявлении дисфункций стратегического планирования и реализации государственных программ в России, выделении видов дисфункций планирования и дисфункций институциональных систем. Далее дается их характеристика на примере реализации государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» в Костромской области.

*Методика и результаты исследования.* Методологией исследования является системный подход. Существенный вклад в разработку системного подхода внесли ученые в трудах по общей теории систем Л. фон Берталанфи [2], А. Богданов, А. Рапопорт, Н. Винер, философы и социологи И.В. Блауберг, Д.М. Гвишиани, В.Н. Костюк, В.Н. Садовский, Э.Г. Юдин [15], математики и кибернетики Л.В. Канторович [4], Р.Л. Акофф, У.Р. Эшби, Л. Заде, М. Месарович, К.А. Багриновский, Г.Г. Малинецкий и др., экономисты В.А. Волконский, Р.С. Гринберг, Л.В. Канторович, В.Н. Лившиц [6], Д.С. Львов [7], А.Л. Лурье, Н.Я. Петраков, Ю.И. Черняк и др. Вопросы структурного анализа экономики в рамках общей теории систем исследованы А.И. Анчишкиным [1], Ю.В. Яременко [16], А.Н. Ефимовым, Л.Я. Берри, Д.С. Львовым, Г.Б. Клейнером [5, 8], О.С. Сухаревым [10–12], С.Д. Бодруновым и др.

Ядром системной философии является принцип системности, следование которому предполагает «рассмотрение изучаемой совокупности объектов (явлений, процессов) с позиций общей теории систем, отражая при этом... особенности соотношения в рамках систем целого и части, а также их взаимодействия с внешней средой» [6]. Каждая экономическая система может быть оценена с точки зрения ее функций, т. е. систематически исполняемых действий по отношению к надсистеме, частью которой она является.

Как правило, для каждой конкретной системы существует некоторое эталонное понятие о составе и характеристиках ее функций, о том, какие функции должны ею осуществляться [8].

#### **Функции и дисфункции планирования.**

Планирование является одной из функций управления. Если управление – «функция организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей», «социальное управление – воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития» [9], тогда одним из видов дисфункций управления могут быть: а) изменение к худшему, разрушение структуры системы; б) ухудшение режима деятельности; в) недостижение целей; г) недостаточная реализация, нереализация программ; д) нарушение (отсутствие) процессов совершенствования и развития и т. д.

Если к функциям планирования относятся: разработка плана, организация его осуществления и контроль за выполнением; активное ускорение социально-экономического развития страны; комплексное решение экономических и социальных задач; планомерное формирование и использование денежных доходов, накоплений, поступлений в соответствии с целями и задачами, поставленными в прогнозах социально-экономического развития, бизнес-планах, документах, определяющих финансовую политику, то дисфункциями планирования могут быть:

- дисфункции разработки плана;
- дисфункции организации осуществления плана. Несоответствие сформированных в процессе планирования и распределения денежных доходов, поступлений и накоплений целям и задачам, поставленным в прогнозах социально-экономического развития, документах, определяющих финансовую политику, и т. д. Использование сформированных денежных доходов, накоплений, поступлений не в соответствии с целями и задачами социально-экономического развития. Сюда же можно отнести дисфункции, связанные с несоблюдением формальных

институтов (выделенное по программам финансирования не всегда распределяется в соответствии с пропорциями, определенными в законодательстве);

– дисфункции контроля выполнения плана. Необоснованность методики расчета уровня эффективности реализации государственной программы приводят к дисфункции контроля и снижению эффективности управления;

– дисфункции достижения целей. Этот тип дисфункций планирования включает следующие проблемы: недостижение целей социально-экономического развития страны, низкие темпы развития, отсутствие развития; решение экономических и социальных задач затягивается во времени; экономические и социальные задачи решаются с большими затратами, чем планировалось; экономические и социальные задачи не решаются, решаются не полностью, решаются лишь отдельные экономические и социальные задачи, отсутствует комплексный подход в их решении.

#### **Дисфункции стратегического планирования.**

Рассмотрим выделенные дисфункции планирования на примере государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». Частью институционального и методического обеспечения реализации государственной программы является ее паспорт. Согласно паспорту в данную Программу входят 11 подпрограмм, а также четыре федеральные целевые программы [21]. Перечень ведомственных целевых программ и основных мероприятий по данной государственной программе состоит из 58 пунктов [21, прил. 3]. Таким образом, структура Программы достаточно сложна. Кроме того, расширяется нормативная база ее реализации. В [21, прил. 4] приводятся сведения об основных мерах правового регулирования в сфере реализации Программы, перечисляются 17 постановлений Правительства РФ и четыре федеральных закона, которые планировалось принять в 2014–2020 гг. (большинство из них приходится на 2015 г.).

Рассмотрим структуру государственной программы: связи целей и задач программы и ее подпрограмм, инструментов ее реализа-

ции, структуры финансирования, реального состояния экономики региона, ожидаемых результатов, связи реализации государственной программы с целями и задачами социально-экономического развития страны, региона, а также определим отдельные дисфункции процесса управления, выявленные в ходе анализа законодательной базы и паспорта государственной программы.

Анализируя форму 3 из [22], можно выделить следующие дисфункции планирования: несоответствие (неполное соответствие) целевых индикаторов целям и задачам программы; недостижение плановых значений целевых индикаторов.

Рассмотрим первую группу дисфункций. Целями государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» являются «повышение конкурентоспособности продукции агропромышленного комплекса и обеспечение продовольственной безопасности», «повышение инвестиционной привлекательности агропромышленного комплекса», «комплексное социально-экономическое развитие сельской местности», а задачами — «стимулирование роста производства продукции растениеводства, животноводства, в том числе мясного скотоводства, и производства пищевых продуктов», «создание благоприятной среды, способствующей инновационному развитию и привлечению инвестиций, создание условий для обеспечения агропромышленного комплекса региона высококвалифицированными кадрами», «поддержка малых форм хозяйствования», «повышение занятости, уровня и качества жизни сельского населения» [22].

При этом перечень индикаторов государственной программы, используемый в отчете, не полностью или совсем не отражает цели и задачи. В частности, индексы производства продукции сельского хозяйства, в том числе растениеводства и животноводства, а также индексы производства пищевых продуктов не являются ни показателями конкурентоспособности продукции агропромышленного комплекса, ни показателями продовольственной безопасности.

В системе целевых показателей, разработанных в паспорте государственной про-

граммы, можно выделить следующие недостатки, которые можно отнести к дисфункциям разработки плана.

1. Предлагаются единые показатели для всех уровней государственного устройства (бюджетной системы, управления): для федерального, регионального и местного. Возможность расширения, доработки и обоснования системы показателей эффективности для отчета по реализуемой программе даже не оговаривается. С нашей точки зрения, это затрудняет анализ эффективности реализации государственных программ внутри региона.

Например, в форме ПС (годовая) — версия 12-1 «Сведения о параметрах реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» в рамках государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы»» в Костромской области на 1 января 2013 г. в таблице приводятся расходы бюджетов (федерального и консолидированного бюджета субъекта РФ) по всем направлениям и мероприятиям (что, безусловно, разумно), но сопоставляются они с результатами, полученными в целом по региону. Не приводится ни перечень предприятий, получивших финансирование по данному проекту, направлениям, мероприятиям, ни данные об объемах полученного ими финансирования, ни данные о доле этих предприятий в сельскохозяйственном производстве области и, тем более, ни данные об их долях в производстве отдельных видов продукции, ни данные о результатах деятельности и финансового состояния этих предприятий до получения финансирования и после и пр. [20].

Следствием этой недоработки (начиная с текстов паспортов программ, подпрограмм и т. д.) является нарушение обратной связи в процессе управления: поскольку только по предложенным в паспортах программ целевым индикаторам нельзя выявить реальные причины их недостижения, а других показателей для отчета не требуется, то, во-первых, нельзя дать оценку эффективности реализации программы и, во-вторых, уже когда становится очевидным недостижение целевых

значений показателей, становятся необходимыми дополнительные усилия (законодательной, исполнительной власти, контролирующих органов), чтобы объяснить полученные результаты и выявить их причины.

2. В предложенных целевых индикаторах паспортов государственных программ много динамических показателей и мало показателей, характеризующих структуру, и, тем более, ни слова о взаимосвязях тех процессов и явлений экономической и социальной жизни, которые они характеризуют. Например, из 10 целевых индикаторов и показателей Программы только два показателя эффективности (рентабельность сельскохозяйственных организаций с учетом субсидий, в процентах; индекс производительности труда к предыдущему году, в процентах) и один структурный (удельный вес затрат на приобретение энергоресурсов в структуре затрат на основное производство продукции сельского хозяйства, в процентах). Несколько показателей структуры появляются в подпрограм-

мах и ожидаемых результатах реализации подпрограмм.

3. В тексте паспорта Программы не приводятся расчетов, каким образом планируется достичь указанных целевых значений индикаторов.

В приложении 2 к [21] приводятся сведения о показателях (индикаторах) Программы по субъектам РФ, где в таблице есть заголовок «Значения показателей и их обоснование», однако приводятся только значения показателей.

Необоснованность методики расчета эффективности реализации государственной программы приводит к дисфункциям контроля выполнения плана. Например, при снижении объемов сельскохозяйственного производства региона и недостижении плановых значений четырех показателей из восьми Программа может быть признана высокоэффективной за счет прироста значения других показателей. В частности, в форме 4 [23] приводится расчет уровня эффективности реализации государственной программы [17] (табл. 1).

Таблица 1

**Данные для расчета оценки эффективности реализации государственной программы за 2014 год  
«Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции,  
сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»**

Целевой показатель, индикатор	План	Факт	Отношение факт/план
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий к предыдущему году (в сопоставимых ценах), % к предыдущему году	101,7	99,3	0,98
Индекс производства продукции растениеводства (в сопоставимых ценах), процентов к предыдущему году	101,7	106,6	1,05
Индекс производства продукции животноводства (в сопоставимых ценах), % к предыдущему году	101,7	93,1	0,92
Индекс производства пищевых продуктов, включая напитки (в сопоставимых ценах), % к предыдущему году	103	95,3	0,93
Уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций (с учетом субсидий), %	6,9	10,9	1,58
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве, % к предыдущему году	104,1	58,2	0,56
Индекс производства продукции сельского хозяйства в крестьянских (фермерских) хозяйствах и индивидуальных предпринимателей к предыдущему году (в сопоставимых ценах), % к предыдущему году	101,5	122	1,20
Среднемесячная номинальная заработная плата в сельском хозяйстве (по сельскохозяйственным организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства), руб.	16650	20433	1,23

Источник: [23].

Из всех рассчитанных показателей к показателям эффективности можно отнести только уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций (причем, он приводится с учетом субсидий). Других показателей эффективности в реализации государственной программы рассчитано и учтено не было, в том числе производительности труда, урожайности, продуктивности, бюджетной эффективности. Высокое значение рассчитанного уровня эффективности (1,33) достигается за счет превышения фактическими значениями плановых по четырем показателям: индекс производства продукции растениеводства (в сопоставимых ценах), уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций с учетом субсидий, индекс производства продукции сельского хозяйства в крестьянских (фермерских) хозяйствах и индивидуальных предпринимателей к предыдущему году (в сопоставимых ценах), среднемесячная номинальная заработная плата в сельском хозяйстве (по сельскохозяйственным организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства).

4. В целевых индикаторах не учитывается соотношение темпов роста отдельных подсистем экономики.

Поскольку одной из целей социально-экономического развития России является диверсификация структуры экономики и экспорта (увеличение доли продукции обрабатывающих отраслей), а также импортозамещение (например, в потреблении продуктов питания), то должны соблюдаться следующие условия: объем обрабатывающих производств должен расти более быстрыми темпами, чем объем сферы услуг и объем производства добывающих отраслей; объем экспорта продукции обрабатывающих отраслей должен расти более быстрыми темпами, чем объем экспорта сырья; объем производства продуктов питания для потребления внутри страны должен расти более быстрыми темпами, чем объем их импорта, и т. д. Это должно отражаться в наборе целевых индикаторов, в объемах, направлениях, инструментах и структуре финансирования.

Таким образом, вышеперечисленные проблемы можно отнести к недостаточному (бессистемному) информационному обеспечению процесса управления и к нарушению координации между различными уровнями власти,

различными субъектами власти (дисфункция координации). Недостаточное информационное обеспечение процесса управления и нарушения координации приводят к ошибкам прогнозирования, планирования, анализа, нарушению обратной связи в процессе управления, принятию ошибочных управленческих решений. Координационная дисфункция приводит и к дисфункции распределения. В данном случае можно говорить и о дисфункциях институциональных систем экономики.

**Дисфункции институциональных систем экономики и их виды.** Можно выделить следующие виды дисфункций институциональных систем.

1. Дисфункции, связанные с несоответствием требований законодательства или возможностей, предлагаемых законодательством (например, в рамках государственных программ), структурным условиям и финансовым ресурсам отдельных регионов, муниципальных районов, предприятий и т. д.

В частности, на сайте Министерства сельского хозяйства РФ 23.12.2015 г. появилось сообщение, где заместитель главы Минсельхоза России отметила, что «в соответствии с Федеральным законом № 329-ФЗ от 28.11.2015 г. с Минсельхоза России были сняты 960 млн р. из средств “антикризисного плана” по причине того, что отдельные регионы не смогли освоить выделенные средства из-за отсутствия достаточного регионального финансирования: например, Краснодарский край отказался от 637 млн р. — а это две трети от всего объема снятых средств федерального бюджета, Саратовская область — от 93 млн р., Ростовская область — от 79 млн р.» [19].

2. Дисфункции, связанные с несоблюдением формальных институтов.

Выделенное по программам финансирование не всегда распределяется в соответствии с пропорциями, определенными в законодательстве. В частности, в результате проверки эффективности реализации закона Костромской области № 337-ЗКО от 22.11.2005 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Костромской области отдельными государственными полномочиями в сфере агропромышленного комплекса» контрольно-счетной палатой

Костромской области были сделаны следующие выводы [18] (приведем лишь некоторые из них).

С 1 января 2006 г. в соответствии с законом Костромской области № 337-ЗКО от 22.11.2005 г. органы местного самоуправления муниципальных районов наделены отдельными государственными полномочиями, заключающимися в предоставлении субсидий:

- за молоко, реализованное организациями агропромышленного комплекса, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, на компенсацию части затрат по организации приемных пунктов закупки молока у граждан;
- на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам (займам), полученным гражданами, ведущими личное хозяйство, в российских кредитных организациях и сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах.

В законах о бюджете на 2006–2014 гг. на реализацию указанного закона предусматривались субвенции в объеме 988498, 9 тыс. р., из них: 67,7 % от общей суммы субвенций – субвенции на поддержку агропромышленного комплекса; 32,3 % от общей суммы субвенций – субвенции на осуществление полномочий в сфере АПК (содержание органов управления – отделов, управлений сельским хозяйством муниципальных районов: расходы на оплату труда, коммунальные услуги, услуги по содержанию имущества и др.).

В ходе проверки выявлено, что в 2012 г. ассигнования на содержание отделов (управлений) сельского хозяйства муниципальных районов превысили ассигнования на поддержку агропромышленного комплекса в 9,4 раза, в 2011 г. – в 5,8 раза, в 2010 г. – в 5 раз.

В 2013–2014 гг. отделы (управления) сельского хозяйства муниципальных районов, за исключением Буйского, Галичского, Костромского, Красносельского, Макарьевского, г. Нерехты и Нерехтского, Октябрьского, Островского, Судиславского, Сусанинского, разместивших 92,6 % от выделенного объема субвенций на поддержку АПК, осуществляли свою деятельность с превышением уровня расходов на свое содержание над объемом предоставленной господдержки. Минимальная доля

расходов на поддержку агропромышленного комплекса от общего объема переданных району за 2013–2014 гг. субвенций сложилась в Межевском муниципальном районе (0,7 %, или 17,2 тыс. р.), Кадыйском районе (3 %, или 82,2 тыс. р.), Солигаличском районе (3,5 %, или 111,1 тыс. р.) и т. д. (табл. 2).

Таблица 2

**Фактическая структура распределения объема переданных за 2013–2014 гг. субвенций муниципальным районам Костромской области, %**

Муниципальный район	Доля в общем объеме переданных субвенций	
	на поддержку АПК	на содержание органов управления сельским хозяйством
Межевской	0,7	99,3
Кадыйский	3,0	97,0
Солигаличский	3,5	96,5
Пыщугский	3,6	96,4
Парфеньевский	3,8	96,2
Чухломский	3,8	96,2
г. Нея и Нейский	10,7	89,3
Кологривский	11,6	88,4
Паназыревский	13,3	86,7
Антроповский	15,0	85,0
Шарьинский	22,9	77,1
Вохомский	34,6	65,4
Мантуровский	47,8	52,2
Павинский	49,6	50,4
Островский	55,5	44,5
Макарьевский	59,8	40,2
Октябрьский	71,5	28,5
Буйский	75,6	24,4
Судиславский	76,7	23,3
г. Нерехта и Нерехтский	78,0	22,0
Красносельский	79,5	20,5
Галичский	79,8	20,2
Сусанинский	80,1	19,9
Костромской	89,9	10,1

Источник: [18].

Анализ отчета о достигнутых значениях показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Костромской области на 2013–2020 годы» выявил следующие группы проблем, повлиявших на результаты ее реализации:

а) финансовые – недостаточное финансирование со стороны областного бюджета; трудное финансовое положение сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий Костромской области, банкротства предприятий;

б) проблемы, обусловленные многолетним недостаточным финансированием, неэффективным регулированием сельского хозяйства, рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия – неэффективные технологии производства, сокращение посевных площадей, сокращение поголовья КРС и т. д.;

в) структурные – отсутствие или недостаточное количество на территории области предприятий, производящих запланированную в программах продукцию;

г) проблемы, обусловленные отсутствием системного подхода к развитию сельского хозяйства, – отсутствие государственной поддержки, направленной на предприятия пищевой промышленности, недостаток сырья, удорожание кормов и т. д.;

д) институциональные факторы (недостатки действующего законодательства) и административные барьеры;

е) недостаточные организационные усилия по достижению запланированных результатов.

Проведенный анализ институционального и методического обеспечения, а также результатов реализации государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» и их оценка свидетельствуют о наличии следующих дисфункций экономических систем:

– об ошибках стратегического планирования, а также дисфункциях координации свидетельствует несоответствие требований законодательства или возможностей, предлагаемых законодательством (например, в рам-

ках государственных программ), структурным условиям и финансовым ресурсам отдельных регионов, муниципальных районов, предприятий и т. д.;

– недостатками нормативной базы государственных программ как инструментов развития и диверсификации экономики (на примере Программы) являются необоснованность значений целевых показателей, неполное соответствие набора целевых показателей и целей (задач) программы, отсутствие системы целевых показателей для каждого уровня управления (федерального, регионального, местного), игнорирование специфики экономики регионов, необоснованность методики расчета уровня эффективности реализации государственной программы.

Ошибки планирования связаны с неполным соответствием целей и задач программы наборам целевых индикаторов, а также с тем, что в процессе планирования в рамках государственной программы Костромской области на 2013–2020 годы не было учтено множество факторов, повлиявших на результаты реализации программы: финансовых, структурных, институциональных, организационных и др.

В целом, ошибки планирования по данной программе можно охарактеризовать следующим образом: 1) не учтены ограниченные возможности областного бюджета по финансированию программы; 2) не учтены финансовые проблемы перерабатывающих предприятий; 3) не учтено отсутствие в структуре экономики области предприятий, которые могут выпускать запланированную продукцию; 4) приложены недостаточные организационные усилия по обеспечению возможности использования предприятиями инструмента страхования.

*Выводы.* Итак, выделены следующие виды дисфункции: разработки плана, организации осуществления плана, контроля выполнения плана, достижения целей стратегического планирования.

В ходе структурного анализа паспорта государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» и отчетов о реализации выявлены и раскрыты следующие дисфункции стратегического плани-

рования: 1) неполное соответствие целей, задач программы, набора целевых индикаторов; 2) в предложенных целевых индикаторах паспортов государственных программ много динамических показателей и мало показателей, характеризующих структуру, что не позволяет планировать и оценивать структурные изменения в экономике; 3) в целевых индикаторах не учитывается соотношение темпов роста отдельных подсистем экономики; 4) отсутствие системы целевых показателей для каждого уровня управления (федеральный, региональный, местный); 5) необоснованность значений целевых индикаторов; 6) игнорирование специфики экономики регионов; 7) необоснованность методики расчета уровня эффективности реализации государственной программы.

На примере государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Костромской области на 2013–2020 годы» дана характеристика дисфункций институциональных систем – несоответствие требований законодательства или возможностей, предлагаемых законодательством (например, в рамках государственных программ), структурным условиям и финансовым ресурсам отдельных регионов, муниципальных районов, предприятий и т. д., а также дисфункций, связанных с несоблюдением формальных институтов.

Выявлено, что в процессе стратегического планирования: не учтены ограниченные возможности областного бюджета по финансированию программы; не учтены финансо-

вые проблемы перерабатывающих предприятий; не учтено отсутствие в структуре экономики области предприятий, которые могут выпускать запланированную продукцию; приложены недостаточные организационные усилия по обеспечению возможности использования предприятиями инструмента страхования.

Показано, что при разбухании правовой базы, усложнении структуры государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» недостатки ее методического обеспечения создают дополнительные проблемы учета, анализа, контроля, приводят к дисфункциям планирования и ошибкам принятия управленческих решений. Это создает лишние препятствия на пути обеспечения продовольственной безопасности России, решения проблем развития регионов, сельских территорий, повышения эффективности сельскохозяйственного производства, достижения целей социально-экономического развития страны.

Направления дальнейших исследований видятся в разработке предложений по корректировке паспортов государственных программ как инструментов стратегического планирования в части используемых ключевых индикаторов, обосновании их соответствия целям и задачам программ, обосновании их целевых значений, а также в корректировке действующих методик оценки эффективности реализации государственных программ развития.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анчишкин А.И., Яременко Ю.В. Темпы и пропорции экономического развития. М.: Экономика, 1967.
2. Берталанфи Л. фон Общая теория систем обзор проблем и результатов // Системные исследования. [Ежегодник]. М.: Наука, 1969. С. 30–54.
3. Долгушкин Н.К. Технологическая модернизация – основа эффективности АПК, устойчивого развития сельских территорий // Сельскохозяйственные машины и технологии. 2016. № 3. С. 3–6.
4. Канторович Л.В., Плиско В.Е. Системный подход в методологии математики // Системные исследования. Методологические проблемы. [Ежегодник]. М.: Наука, 1983. С. 27–41.
5. Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем / ЦЭМИ РАН. М.: Наука, 2004. 240 с.
6. Лившиц В.Н. Системный анализ рыночного реформирования нестационарной экономики России: 1992–2013. М.: ЛЕНАНД, 2013. С. 62.
7. Львов Д.С. Экономический рост и качество экономики. М.: Русская книга, 2004. 112 с.
8. Мезоэкономика развития / под ред. чл.-корр. РАН Г.Б. Клейнера; ЦЭМИ РАН. М.: Наука, 2011. 805 с.
9. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1986. 1600 с.
10. Сухарев О.С. Региональная экономическая политика: институты, структурно-организационные

изменения, реиндустриализация. М.: ЛЕНАНД, 2014. 144 с.

11. **Сухарев О.С.** Теория дисфункции экономических систем и институтов. М.: ЛЕНАНД, 2014. 144 с.

12. **Сухарев О.С.** Теория реструктуризации экономики: Принципы, критерии и модели развития. М.: ЛЕНАНД, 2016. 256 с.

13. **Шарипов С.А.** Развитие регионального АПК на основе государственной программы // Достижения науки и техники АПК. 2008. № 11. С. 6–8.

14. **Шичкин Г.И.** Развитие молочного скотоводства в рамках реализации государственной программы // Молочная промышленность. 2009. № 4. С. 32–33.

15. **Юдин В.Г.** Системные представления в функциональном подходе // Системные исследования. [Ежегодник]. М., 1973.

16. **Яременко Ю.В.** Приоритеты структурной политики и опыт реформ. М.: Наука, 1999.

17. Департамент АПК Костромской области. URL: <http://www.apkkostroma.ru/industry-info/4/index.aspx> (дата обращения: 15.01.2016).

18. Информация по результатам проверки эффективности реализации закона Костромской области № 337-ЗКО от 22.11.2005 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Костромской области отдельными государственными полномочиями в сфере агропромышленного комплекса».

19. Министерство сельского хозяйства РФ. URL: <http://www.mcsx.ru/news/news/show/46633.355.htm> (дата обращения: 16.01.2016).

20. Портал государственных органов Костромской области. URL: <http://www.adm44.ru> (дата обращения: 15.01.2016).

21. О внесении изменений в государственную программу «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»: Постан. Правительства РФ № 1421 от 19.12.2014 г. URL: <http://www.mcsx.ru/> (дата обращения: 16.01.2016).

22. Форма № 3 «Отчет о достигнутых значениях показателей (индикаторов) государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Костромской области на 2013–2020 годы» / Департамент АПК Костромской области. URL: <http://www.apkkostroma.ru/industry-info/4/index.aspx> (дата обращения 15.01.2016).

23. Форма № 4 «Оценка эффективности реализации государственной программы за 2014 год «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»» / Департамент АПК Костромской области. URL: <http://www.apkkostroma.ru/industry-info/4/index.aspx> (дата обращения 15.01.2016).

## REFERENCES

1. **Anchishkin A.I., Yaremenko Yu.V.** Rates and proportions of economic development. Moscow, Economics, 1967. (rus)

2. **Bertalanfy L. von,** General systems theory an overview of problems and results. *System research. Yearbook.* Moscow, Nauka, 1969, pp. 30–54. (rus)

3. **Dolgushkin N.K.** Technological modernization – basis efficiency agriculture, sustainable rural development. *Agricultural machinery and technologies,* 2016, no. 3, pp. 3–6. (rus)

4. **Kantorovich L.V., Plisko V.Ye.** Sistemnyy podkhod v metodologii matematiki. *Sistemnyye issledovaniya. Metodologicheskiye problemy. Yezhegodnik.* М.: Nauka, 1983. S. 27–41. (rus)

5. **Kleiner G.B.** Evolution of institutional systems; CEMI Russian Academy of Sciences. Moscow, Science, 2004. 240 p. (rus)

6. **Livshits V.N.** System analysis of market reforms in the non-stationary economy of Russia: 1992–2013. Moscow, LЕНАНД, 2013, p. 62 (rus)

7. **Lvov D.S.** The Economic growth and the quality of the economy. Moscow, Russkaya kniga, 2004. 112 p. (rus)

8. Meso-Economics of development / under the editorship of corresponding member of RAS G.B. Kleyner; CEMI Russian Academy of Sciences. Moscow, Nauka, 2011. 805 p. (rus)

9. Soviet encyclopedic dictionary. Ed. by A.M. Prokhorov. 4th ed. Moscow, Encyclopedia, 1986. 1600 p., II., S. 1388. (rus)

10. **Sukharev O.S.** Regional economic policy: institutions, structural and organizational changes, reindustrialization, Moscow, LЕНАНД, 2014. 144 p. (rus)

11. **Sukharev O.S.** The Theory of dysfunction of economic systems and institutions. Moscow, LЕНАНД, 2014. 144 p. (rus)

12. **Sukharev O.S.** Teoriya restrukturalizatsii ekonomiki: Printsipy, kriterii i modeli razvitiya. Moscow, LЕНАНД, 2016. 256 s. (rus)

13. **Sharipov S.A** Razvitiye regionalnogo APK na osnove gosudarstvennoy programmy. *Dostizheniya nauki i tekhniki APK.* 2008. № 11. S. 6–8. (rus)

14. **Shichkin G.I.** Razvitiye molochnogo skotovodstva v ramkakh realizatsii gosudarstvennoy programmy. *Molochnaya promyshlennost.* 2009. № 4. S. 32–33. (rus)

15. **Yudin V.G.** A System view in a functional approach // System research. Yearbook. Moscow, 1973. (rus)

16. **Yaremenko Yu.V.** Priorities of structural policy and reform experience. Moscow, Nauka, 1999. (rus)

17. The Department of agriculture of the Kostroma region URL: <http://www.apkkostroma.ru/industry-info/4/index.aspx> (accused January 15, 2016). (rus)

18. Information on results of check of efficiency of realization of Law of the Kostroma region from 22.11.2005, no. 337-ZKO «About investment of local governments of municipal districts of the Kostroma region certain state powers in the sphere of agro industrial complex». (rus)

19. Ministerstvo selskogo khozyaystva RF URL : <http://www.mcx.ru/news/news/show/46633.355.htm> (data obrashcheniya: 16.01.2016). (rus)

20. The portal of public authorities of the Kostroma region URL: <http://www.adm44.ru> (accused January 15, 2016) (rus).

21. Resolution of the Government of the Russian Federation of 19 December 2014 No. 1421 «On introducing amendments into the State program of development of agriculture and regulation of markets of agricultural products, raw materials and food for 2013–

2020 years» URL: <http://www.mcx.ru/> (accused January 16, 2016). (rus)

22. Form no. 3 «The Report on the reached values of indicators of the state program» State program of development of agriculture and regulation of markets of agricultural products, raw materials and food in Kostroma region for 2013–2020" the Department of agriculture of the Kostroma region. URL: <http://www.apkkostroma.ru/industry-info/4/index.aspx> (accused January 15, 2016). (rus)

23. Form no. 4 «The evaluation of the effectiveness of implementation of the state program for 2014 “the Development of agriculture and regulation of markets of agricultural products, raw materials and food for 2013–2020”» the Department of agriculture of the Kostroma region. URL: <http://www.apkkostroma.ru/industry-info/4/index.aspx> (accused January 15, 2016). (rus)

---

**ПАЛАШ Светлана Витальевна** – заведующий кафедрой Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова, кандидат экономических наук.

156961, ул. 1 мая, д. 14, г. Кострома, Россия. E-mail: [svpalash@yandex.ru](mailto:svpalash@yandex.ru)

**PALASH Svetlana V.** – Kostroma State University named after N.A. Nekrasov.

156961. 1st May str. 14. Kostroma. Russia. E-mail: [svpalash@yandex.ru](mailto:svpalash@yandex.ru)

---