

Научная статья

Original article

УДК 338.242.4

doi: 10.55186/2413046X\_2023\_9\_2\_72

**РАЗВИТИЕ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ  
АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННЫМИ СИСТЕМАМИ  
DEVELOPMENT OF PROGRAM MANAGEMENT OF REGIONAL AGRICULTURAL  
FOOD SYSTEMS**



**Решетникова Елена Геннадиевна**, д.э.н., зав. лабораторией, Институт аграрных проблем ФИЦ «Саратовский научный центр РАН», Саратов, E-mail: elenaresh2708@mail.ru

**Reshetnikova Elena Gennadievna**, Doctor of Economics, Head of the Department. laboratory, Institute of Agrarian Problems of the Saratov Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Saratov, E-mail: elenaresh2708@mail.ru

**Аннотация.** Региональные агропродовольственные системы являются важными составляющими национального хозяйственного комплекса, обеспечивая продовольственную безопасность страны, развитие сельских территорий, повышение уровня и качества жизни населения. В современных условиях основным инструментом стратегического планирования отраслей, регионов и в целом национальной экономической системы становятся государственные программы. Новая система управления государственными программами, утвержденная в 2021 году, направлена на устранение многих проблем реализации программно-целевого метода, в частности, на устранение неэффективного использования бюджетных ресурсов и укрепление межведомственных взаимодействий. Новый подход к разработке, мониторингу и реализации государственных программ в агропродовольственной сфере предполагает

дополнение госпрограмм рядом параметров, направленного на наиболее полное выполнение национальных целей развития России. Обоснованы предложения по совершенствованию государственных программ Саратовской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области» и «Комплексное развитие сельских территорий». Подчеркнута важность трансформации перераспределительной модели финансирования региональной экономики, создающей определенные проблемы для регионов при софинансировании госпрограмм.

**Abstract.** Regional agro-food systems are important components of the national economic complex, ensuring the country's food security, development of rural areas, and improving the level and quality of life of the population. In modern conditions, government programs are becoming the main tool for strategic planning of industries, regions and the national economic system as a whole. The new system for managing state programs, approved in 2021, is aimed at eliminating many problems in the implementation of the program-target method, in particular, eliminating the ineffective use of budget resources and strengthening interdepartmental interactions. A new approach to the development, monitoring and implementation of state programs in the agro-food sector involves the addition of state programs with a number of parameters aimed at the fullest implementation of Russia's national development goals. Proposals for improving the state programs of the Saratov region "Development of agriculture and regulation of markets for agricultural products, raw materials and food in the Saratov region" and "Integrated development of rural areas" are substantiated. The importance of transforming the redistribution model of financing the regional economy, which creates certain problems for regions when co-financing state programs, is emphasized.

**Ключевые слова:** региональные агропродовольственные системы, стратегическое планирование, программное управление, государственная программа, сельские территории, торговая инфраструктура, уровень и качество жизни, продовольственный рынок

**Keywords:** regional agro-food systems, strategic planning, program management, state program, rural areas, trade infrastructure, level and quality of life, food market

### **Введение**

Программное управление экономическим развитием регионов в настоящее время стало неотъемлемой частью разработки и реализации региональной экономической политики. Региональная экономическая политика, являясь одной из важнейших функций государства, направлена на эффективное территориальное размещение производительных сил, комплексное развитие регионов, сглаживание существенных региональных социально-экономических диспропорций. Особенно актуальными эти проблемы становятся в условиях циркулярной экономики и нарастания новых глобальных вызовов применительно к таким жизненно важным блокам хозяйственного комплекса как региональные агропродовольственные системы. Программное управление экономическим развитием региона направлено на достижение конкретного конечного результата в решении определенной проблемы в установленные сроки, позволяет сбалансировать цели и задачи социально-экономического развития региона с имеющимися ресурсами, повышать эффективность использования бюджетных средств. Вместе с тем, несмотря на большой интерес к проблеме совершенствования разработки, мониторинга и оценки реализации государственных программ, многие вопросы пока ещё не решены. В частности, требуется уточнение методологических, методических, информационных, финансовых аспектов разработки и реализации государственных программ.

В теоретический базис программного управления входит понятие «региональной экономической политики», неоднозначно трактуемое в экономической литературе. С одной стороны, оно рассматривается как проекция государственной политики в сфере экономического развития на региональный уровень, учитывающая специфику регионального развития и социально-экономической ситуации конкретной территории [1]. С другой стороны, региональную экономическую политику считают самостоятельной, поскольку она

реализуется с привлечением специализированных институтов. Встречается в научной литературе трактовки данного понятия как расширенного, так и узкого характера, что является следствием многоаспектности и сложности данной категории. Многими авторами региональная экономическая политика трактуется узко, затрагивая лишь отдельные стороны данного понятия. Например, с позиции методологического подхода региональную экономическую политику определяют как совокупность методов, которые реализуются уполномоченными органами государственного управления в области экономического развития отдельных регионов в соответствии со стратегическими установками и целями [2]. На наш взгляд, региональную экономическую политику можно определить как составную часть государственной экономической политики, учитывающую специфику регионального развития и социально-экономической ситуации конкретной территории, регулиующую взаимоотношения между регионами и регионов с центром в целях достижения наилучших результатов экономического развития на основе использования макроэкономических и микроэкономических методов регулирования и осуществляемую на национальном, региональном и микроуровне соответствующими органами управления во взаимодействии с институтами гражданского общества. Новая система управления государственными программами, утвержденная Постановлением Правительства РФ в мае 2021 года и предусматривающая связь государственных программ с национальными целями, наличие проектной и процессной частей, назначение кураторов и управляющего совета, гибкость при изменении финансирования, мониторинг госпрограмм в электронном бюджете устраняет многие застарелые проблемы реализации программно - целевого метода: Среди рисков новой системы называют повышение транзакционных управленческих издержек, сокращение инвестиционного горизонта программ. Новый подход к разработке и реализации государственных программ в агропродовольственной сфере открывает большие возможности для устойчивого развития всех сфер и отраслей агропродовольственного комплекса.

Обоснование направлений развития программного управления региональными агропродовольственными системами осуществлялось на основе использования абстрактно - логического и монографического методов, метода сравнения.

### **Ход исследования**

Программирование представляет собой важную составляющую системы стратегического планирования. Современные исследователи выделяют ряд проблем, связанных со стратегическим планированием и программированием в регионе, в частности: сложности сбора актуальной информации и привлечения компетентных специалистов в разных областях на этапе разработки, обеспечения стратегического планирования и программирования на уровне муниципалитетов. При разработке Стратегии развития региона часто прибегают к SWOT – подходу, который подвергается критике в современной научной литературе за то, что он, создавая видимость научного подхода, не имеет целевой направленности на решение проблем развития.

С целью улучшения реализации государственных программ и выполнения софинансирования в полном объеме со стороны регионов необходим пересмотр неэффективной перераспределительной модели финансирования региональной экономики, реальное претворение в жизнь принципов бюджетного федерализма. В докладе Минэкономразвития РФ называются две причины проблем при реализации ряда госпрограмм: неэффективность ответственных исполнителей и скромный уровень софинансирования госпрограмм региональными бюджетами, регионы профинансировали свою долю лишь на 67 %. [3] В настоящее время регионы более половины денег, собранных на их территории, направляют в федеральный центр, а оставшихся средств хватает лишь на исполнение социальных обязательств. Необходим переход от дотационного выравнивания региональных бюджетов к законодательному регулированию их доходности по налогам для повышения финансовой самостоятельности. Доходная структура регионального и местного бюджета должна формироваться в основном из

региональных и местных налогов. Для этого актуально перевести часть федеральных налогов в раздел региональных и местных налогов. Целесообразно возвращение к процентному распределению налога на добавленную стоимость (НДС), который в настоящее время полностью поступает в федеральный бюджет, между федеральным и региональными бюджетами.

С целью повышения уровня обоснованности, более полного отражения региональных проблем, необходимо приоритетное привлечение к разработке государственных программ региональных научных кадров, компетентных специалистов в различных отраслях хозяйственного комплекса региона, а также институтов гражданского общества в регионе. С целью улучшения информационного обеспечения разработки и мониторинга государственных программ необходимо использование наряду с данными Росстата статистических данных из ведомственных источников. Назрела необходимость разработки и внедрения новых методологических и технологических подходов к сбору и обработке данных на основе интеграции ведомственных информационных систем, что позволит повысить эффективность разработки и реализации программных мероприятий.

В 2022 году Счетная палата утвердила Методику оценки качества формирования и реализации госпрограмм, было отмечено, что в целом госпрограммы реализуются хорошо: в части кассового исполнения и достижения показателей. Однако более половины показателей госпрограмм требуют дополнительного анализа на предмет их целесообразности. Так, по итогам оценки госпрограмм за 2021 год по новой Методике выявлено преобладание технических показателей - без учета результатов для социально-экономического развития, доля реальных высокоуровневых показателей составила лишь 22,3%. [4]

### **Результаты и обсуждение**

Возможности совершенствования программного управления агропродовольственной сферой в регионе могут быть рассмотрены на примере Саратовской области. Постановлением Правительства области от 30 июня 2016

года № 321-П была утверждена Стратегия социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года, в которой в качестве основного сценария долгосрочного развития выбран инновационный сценарий. Большое внимание в стратегических документах региона уделено анализу ключевых вызовов развития Саратовской области, среди которых снижение численности населения, рост демографической нагрузки на трудоспособное население, высокий уровень бедности, экологические проблемы и др. В 2023 году экономика Саратовской области, как и других территориальных составляющих Приволжского федерального округа постепенно преодолевала негативные последствия новых глобальных вызовов, происходил процесс адаптации к их последствиям. В Саратовской области в январе – июле 2023 года по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года имел место рост промышленного производства на 5,8 %, что выше, чем в среднем по стране. Такая же ситуация отмечалась в отношении производства молока в сельскохозяйственных организациях: соответственно 107,9 % против 106,2 %. Вместе с тем объем скота и птицы на убой в живом весе снизился на 0,2 %. Заметим, что аналогичная картина наблюдалась и в некоторых других регионах, входящих в состав Приволжского федерального округа, таких как Республика Марий Эл, Республика Татарстан и Оренбургская область. Положительным моментом является рост величины розничного товарооборота, характеризующего реализованный спрос населения – в Саратовской области в рассматриваемый период времени он составил 105,1 % [5]. Темп роста данного показателя был выше, чем в среднем по стране на 2,7 п.п.

Достаточно успешно в рассматриваемый период развивался такой важный социально-экономический показатель как реальные денежные доходы населения, темп его роста в январе-июле 2023 года по сравнению с предшествующим периодом в Саратовской области составил 107,0 %, что выше, чем в среднем по стране (103,9 %). Такая же ситуация может быть отмечена и в отношении темпов роста потребительских расходов на душу населения : соответственно 111,7 и 109,2 %.

Положение о системе управления государственными программами Саратовской области было утверждено Постановлением Правительства Саратовской области от 30.11.2021 года. Реализация государственных программ Саратовской области, начиная с 1 января 2023 года, осуществляется в соответствии с этим Положением. Саратовская область является одним из пилотных регионов, которые участвовали в тестировании подсистемы государственных программ в информационной системе «Электронный бюджет».

Серьезной проблемой для многих регионов, в том числе и Саратовской области, является оценка эффективности реализации региональных государственных программ. По мнению аналитиков, совершенствование оценки эффективности должно идти в направлении комплексной экспертизы выполнения программ и охватывать не только финансовые вопросы. При оценке эффективности реализации государственных программ Саратовской области аналитики предлагают использовать модульный подход, предполагающий четыре модуля, включающих 7 комплексных критериев и 18 подкритериев.

Система государственного программирования области является не только инструментом реализации стратегии развития региона, но и базой для выявления недостатков в организации деятельности регионального правительства. Следует отметить, что в Саратовской области начала действовать оценка управленческих кадров с помощью ключевых показателей эффективности (Key Performance Indicator, KPI). Данная система оценки была разработана в июне 2022 года, исходя из опыта других регионов. Главным критерием оценки деятельности руководителей органов исполнительной власти стал средний уровень зарплат в соответствующих отраслях. [6] Новая система оценки эффективности работы показала, что у отдельных чиновников не все показатели были выполнены. Правительство Саратовской области также подвело итоги анализа эффективности работы местной власти по исполнению бюджета в районах. Кадровые решения коснулись управленцев в Балтайском, Новобурасском, Краснокутском и ещё в десяти районах.



На территории региона в настоящее время действуют 20 государственных программ, в том числе государственные программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области» и «Комплексное развитие сельских территорий».

На финансирование всех госпрограмм в январе - июне 2023 года было потрачено 78,8 миллиарда рублей, или 97% от совокупных расходов областного бюджета. Расходы на программы социальной направленности составили 52,9 миллиарда рублей, что на 10,8% выше уровня аналогичного периода прошлого года. [7] В соответствии со сводным годовым докладом «О ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Саратовской области за 2022 год» в соответствии с утвержденной методикой оценки эффективности высокая степень эффективности была характерна для большинства программ, средняя степень эффективности была признана в отношении пяти программ и удовлетворительная в отношении одной программы.

В государственной программе Саратовской области «Комплексное развитие сельских территорий» отмечается [8], что на протяжении ряда лет усиливается поляризация сельских поселений по численности населения. Происходит старение сельского населения, снижение рождаемости и сокращение населения трудоспособного возраста в сельской местности, сохраняется миграция из сельских населенных пунктов в города. На начало 2022 года в регионе было 1778 сельских населенных пунктов, объединенных в 38 муниципальных районов, что на 5 сельских населенных пунктов меньше, чем в 2017 году. За последние пять лет доля сельского населения Саратовской области сократилась с 24,5 процента до 24,2 процента. В развитии социальной инфраструктуры сельских территорий наблюдаются тенденции сокращения числа организаций социальной сферы: лечебно-профилактических организаций, детско-юношеских спортивных школ, общедоступных столовых и др. Приоритетами программы являются создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения,

создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях, развитие рынка труда в сельской местности. В этих условиях важно ускоренное обеспечение перспективных центров экономического роста на сельских территориях социальной и инженерной инфраструктурой, инфраструктурой для торгового и бытового обслуживания населения, а также дальнейшее развитие выездных и дистанционных форм оказания услуг в сфере культуры, здравоохранения и социального обслуживания, полное обеспечение инфраструктурой для развития информационно-коммуникационных технологий и транспортной доступности сельских территорий, прилегающих к центрам экономического роста. Это важно для реализации национальных целей, связанных с сохранением населения, здоровьем и благополучием людей, а также формированием комфортной и безопасной среды для жизни. В связи с этим необходимо дополнение подпрограммы 3 «Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях» Комплексной программы параметрами развития торговой инфраструктуры, в частности магазинов потребительской кооперации, которые призваны играть значительную роль при формировании системы внутренней продовольственной помощи.

Государственная программа Саратовской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области» определяет цели, задачи и основные направления развития и регулирования агропромышленного комплекса, финансовое обеспечение и механизмы реализации мероприятий и показателей их результативности. Государственная программа предусматривает комплексное развитие всех отраслей и подотраслей, а также сфер деятельности агропромышленного комплекса, включая мелиоративный комплекс.[9] Основными проблемами при реализации программы в настоящее время среди прочих называются торговые (тарифные и нетарифные) барьеры. Особенно сложно преодоление барьеров входа на продовольственный рынок для малого агробизнеса. Современная экономическая ситуация способствует появлению

интереса у крупного ритейла к продукции малого предпринимательства в АПК, однако обеспечить необходимые объемы поставок малым агробизнесом в торговые сети возможно только в рамках сбытовых кооперативов. В связи с этим одной из немаловажных задач является развитие сельскохозяйственной кооперации, помогающей найти и занять субъектам малого предпринимательства в АПК свободные ниши в торговле. Актуально обеспечение условий для создания новых субъектов микро- и малого предпринимательства в агропромышленном комплексе и осуществления ими дополнительных видов деятельности в целях увеличения их доходности, в том числе в сфере сельского туризма.

### **Заключение**

Логичным развитием программно-целевого подхода в планировании и управлении стал переход от целевых программ к государственным программам. Внедрение государственных программ как инструмента государственного управления было призвано обеспечить интеграцию стратегического и бюджетного планирования. К существующим проблемам реализации государственных программ может быть отнесена неэффективность перераспределительной модели финансирования региональной экономики, что создает определенные проблемы для регионов при софинансировании госпрограмм. Следует констатировать, что сейчас в России инструменты региональной политики ориентируются больше не на «развитие», а на «поддержку» экономической деятельности в регионах. Практически отсутствует оценка эффективности инструментов региональной политики именно для развития регионов. Новый подход к разработке и реализации государственных программ в регионе, предлагаемые пути решения существующих проблем направлены на согласование целей развития территории и их ресурсного обеспечения, получение максимального конечного результата. Программирование в агропродовольственной сфере должно совершенствоваться в направлении всемерного содействия становлению сельскохозяйственной кооперации как неременного условия вхождения субъектов малого агробизнеса в

продовольственные производственно-сбытовые цепочки, преодоления высоких входных барьеров на продовольственный рынок, а также развития торговой инфраструктуры сельских территорий для создания необходимых условий для реализации программ внутренней продовольственной помощи на селе.

### Список источников

1. Устинович Е.С. Актуальные проблемы региональной экономической политики в Российской Федерации // Инновации и инвестиции. 2020. № 3. С. 329–331.
2. Джамалудинова М. Ю. Особенности управления экономикой на региональном уровне // Индустриальная экономика. 2021. Т.1 № 3. С. 12 –16.
3. Виноградова Е. Разбор просчетов : Минэк назвал самые неэффективные госпрограммы : [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://iz.ru/1022390/ekaterina-vinogradova/razbor-proschetov-minek-nazval-samyee-neeffectivnyye-gosprogrammy> (дата обращения 02.02.2024)
4. Счетная палата проверяет госпрограммы : [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://finance.rambler.ru/realty/49419077-schetnaya-palata-proveryaet-gosprogrammy/>(дата обращения 31.01.2024)
5. Доклад «Социально-экономическое положение России». 2023 (статистический сборник): [Электронный ресурс]. URL : <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения 31.01.2024).
6. Показатель ударил по зарплатам : [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://www.kommersant.ru/doc/5759995> (дата обращения 31.01.2024)
7. Почти весь бюджет Саратовской области уходит на социальные программы: [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://salt.news/politika/pochti-ves-byudzh-et-saratovskoj-oblasti-uhodit-na-soczialnye-programmy/>(дата обращения 29.01.2024)
8. Государственная программа Саратовской области «Комплексное развитие сельских территорий»: [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://docs.cntd.ru/document/406844419>(дата обращения 03.02.2024)

9. Государственная программа Саратовской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области» : [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/467720792>(дата обращения 01.02.2024)

### References

1. Ustinovich, E.S.(2020). Aktual'nye problemy regional'noj ekonomicheskoy politiki v Rossijskoj Federacii [Current problems of regional economic policy in the Russian Federation]. Innovacii i investicii, no. 3, pp. 329–331.
2. Dzhamaludinova, M.YU.(2021).Osobennosti upravleniya ekonomikoj na regional'nom urovne [Features of economic management at the regional level]. Industrial'naya ekonomika, vol. 1, no. 3, pp. 12 –16.
3. Vinogradova, E.(2020).Razbor proshchetov : Minek nazval samye neeffektivnye gosprogrammy [Analysis of miscalculations: The Ministry of Energy named the most ineffective government programs ]. Available at: <https://iz.ru/1022390/ekaterina-vinogradova/razbor-proshchetov-minek-nazval-samye-neeftivnye-gosprogrammy>
4. Rambler/Finance (2022). Schetnaya palata proveryaet gosprogrammy : [The Accounts Chamber checks state programs].Available at : <https://finance.rambler.ru/realty/49419077-schetnaya-palata-proveryaet-gosprogrammy/>
5. Rosstat (2023). Social'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. (statisticheskij sbornik) [Socio-economic situation in Russia]. Available at : <https://rosstat.gov.ru/compendium/document /50801>
6. Kommersant (2023). Pokazatel' udaril po zarplatam [The indicator hit wages]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/5759995>
7. Rigel (2023)Pochti ves' byudzhnet Saratovskoj oblasti uhodit na social'nye programmy: [Almost the entire budget of the Saratov region goes to social programs]. Available at : <https://salt.news/politika/pochti-ves-byudzhnet-saratovskoj-oblasti-uhodit-na-soczialnye-programmy/>

8. Code (2023). Gosudarstvennaya programma Saratovskoj oblasti «Kompleksnoe razvitie sel'skih territorij»[State program of the Saratov region “Integrated development of rural areas”]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/406844419>

9. Code (2023). Gosudarstvennaya programma Saratovskoj oblasti «Razvitie sel'skogo hozyajstva i regulirovanie rynkov sel'skohozyajstvennoj produkcii, syr'ya i prodovol'stviya v Saratovskoj oblasti» [State program of the Saratov region “Development of agriculture and regulation of markets for agricultural products, raw materials and food in the Saratov region”]. Available at.: <https://docs.cntd.ru/document/467720792>

© Решетникова Е.Г. 2024. Московский экономический журнал, 2024, № 2.