

# Использование SWOT-анализа в оценке достижимости целей государственных программ<sup>1</sup>

**Р.Р. Гумеров**

УДК 338.2

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2025-2-233-248

**Аннотация.** В статье обосновывается универсальный инструментарий аппроксимальной оценки достижимости целей государственных программ Российской Федерации через анализ их обеспеченности проектными мероприятиями. Методологической базой послужила методология стратегического планирования в РФ, закреплённая в соответствующих нормативно-правовых актах. Предложенный подход верифицирован на примере Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

**Ключевые слова:** государственные программы РФ; реалистичность и достижимость целей; мероприятия госпрограмм; структурные элементы государственных программ; критерии SMART; SWOT-анализ

## Постановка проблемы и цель исследования

Принятая методология разработки государственных программ Российской Федерации устанавливает определенные требования к их целям<sup>2</sup>, соответствующие известным критериям SMART. Это означает, что программная/проектная цель должна быть конкретной (S-Specific), измеримой (M-Measurable), достижимой (A – Achievable), значимой/актуальной (R – Relevant), ограниченной во времени (T – Time bound) [Шейна, Шумилов, 2022; Morrison, 2022].

Различным аспектам использования SMART-анализа в практике стратегического планирования в Российской Федерации посвящено значительное число исследований [Братченко, 2024; Лебедева, 2020; Любина, 2022; Клисторин, 2023; Новичкова и др., 2024; Сильвестров и др., 2020; Шпак, Амирова, 2021]. Естественно, что в большинстве работ акцент делается на критериях актуальности и конкретности целей [Братченко, 2023; Гумеров, 2021; Сильвестров и др., 2021],

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований в рамках НИР ВАВТ Минэкономразвития России по теме «Оценка обеспеченности (достижимости) целей и плановых значений показателей государственных программ Российской Федерации мероприятиями (результатами) их структурных элементов», шифр темы П103–19–24

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2024), пункт 17.

поскольку эти свойства отражают замысел соответствующего документа стратегического планирования и формируют его концептуальный каркас.

Измеримость и ограниченность целей во времени могут быть формализованы, их оценка и контроль особых трудностей не вызывают: свойство измеримости цели государственной программы включено в само ее понятие и должно соблюдаться по определению<sup>3</sup>, ограниченность целей по времени, как правило, детерминирована сроком реализации соответствующей государственной программы.

Что касается достижимости целей государственных программ, то ее оценка к настоящему времени не получила достаточного методического обеспечения, несмотря на высокую потребность в такого рода инструментарии со стороны органов государственного управления.

Отметим, прежде всего, что достижимость цели госпрограммы семантически является производной от ее (цели) конкретности и актуальности. Как правило, если критерии конкретности и актуальности не соблюдаются, достижимость цели априори невозможно оценить, так как отсутствует четкий ориентир, который необходимо достигнуть и можно измерить, либо ожидаемый результат бесполезен или очевиден и не нуждается в программной (проектной) поддержке. Вместе с тем актуальность и конкретность цели являются необходимыми, но недостаточными условиями ее достижимости.

В статье предпринимается попытка восполнить имеющийся пробел в оценке достижимости целей государственных программ на основе авторской методики с верификацией предлагаемого инструментария на примере Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма). Работа является логическим продолжением исследований автора по оценке качества государственных программ Российской Федерации, апробированных Минэкономразвития России [Гумеров и др., 2023].

## **Методология и содержание оценки**

Предлагаемая модель оценки построена на следующих предпосылках и допущениях.

### **1. Аппроксимация оценки.**

Поскольку понятие достижимости целей государственных программ довольно трудно формализовать, для ее оценки используется метод

---

<sup>3</sup> «Цель государственной программы (комплексной программы), задача ее структурного элемента, как правило, формулируются с указанием целевого значения показателя, отражающего конечный социально-экономический эффект (эффект в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации) от реализации государственной программы (комплексной программы), ее структурного элемента на момент окончания реализации этой государственной программы (комплексной программы), ее структурного элемента» – там же.

аппроксимации<sup>4</sup>: понятие достижимости цели сводится к понятию *обеспеченности мероприятиями* структурных элементов данной программы; соответственно, оценка достижимости *замещается экспертной оценкой необходимости и достаточности программных мероприятий* (включая инструменты государственной политики) для достижения поставленной цели. При этом мы исходим из того, что заданное управляющее воздействие (а именно – комплекс мероприятий и инструментов государственной программы) является основой достижимости цели управления<sup>5</sup>.

## 2. Разграничение понятий «реалистичности» и «достижимости» цели.

Реалистичность – доказанная *потенциальная возможность достижения* поставленной цели в заданных обстоятельствах, исходя из анализа предшествующего развития и современного состояния сферы реализации той или иной программы. Она определяется на основе ретроанализа, оценки исходного уровня, главных тенденций развития предметной области в отчетном периоде, оценки возможностей их экстраполяции или, напротив, нейтрализации с учетом имеющихся ресурсов и ограничений. Реалистичность цели – это базис, необходимое, но недостаточное условие ее достижимости.

Достижимость цели – *фактическая обеспеченность* поставленной реалистичной цели необходимыми и достаточными мероприятиями и инструментами государственной политики. Для достижимой цели можно сформулировать конкретный список шагов, задач и промежуточных результатов, с помощью которых можно контролировать и корректировать ход реализации программы.

Анализ обеспеченности целей госпрограммы мероприятиями заключается в экспертной оценке достаточности последних для достижения этих целей с учетом ожидаемых эффектов от их выполнения<sup>6</sup>, охвата выгодополучателей и наличия у них достаточной мотивации, а также системы контроля

---

<sup>4</sup> Аппроксимация (от лат. *Proxima* – ближайшая), или приближение – распространенный научный метод, состоящий в замене одних объектов другими, в каком-то смысле близкими к исходным, но простыми. Аппроксимация позволяет исследовать числовые характеристики и/или качественные свойства объекта, сводя задачу к изучению более простых или удобных объектов.

<sup>5</sup> «Достижимость цели управления – свойство объекта управления, заключающееся в возможности достижения цели управления при заданных управляющих воздействиях в условиях заданных ограничений» // Сборник рекомендуемых терминов. Вып. 107. Теория управления. Академия наук СССР. Комитет научно-технической терминологии. 1984 г. Цит. по: URL: [https://technical\\_translator\\_dictionary.academic.ru/57743/достижимость\\_цели\\_управления](https://technical_translator_dictionary.academic.ru/57743/достижимость_цели_управления) (дата обращения: 31.05.2024).

<sup>6</sup> Не все эффекты государственных программ могут быть выражены в стоимостной форме. В международной практике принято выделять следующие их группы: монетизируемые (имеющие стоимостную оценку); количественно определенные (измеряемые), но немонетизируемые; качественные. См., например, OMB Circular A-4. November 9, 2023. To the Heads of executive Agencies and Establishments. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/11/CircularA-4.pdf> (дата обращения: 08.08.2024).

результативности использования инструментов государственной политики и иных факторов. Обеспеченность поставленной цели государственной программы достаточными мероприятиями еще не гарантирует ее достижимости в полном объеме; достаточность мероприятий задает вектор реализации программы, но их результативность зависит не только от их обоснованности и достаточности, но и от влияния ряда внешних неучтенных факторов (неблагоприятные погодные условия, недофинансирование и пр.), которые могут вызывать отклонения фактической результативности мероприятий от запланированной (ожидаемой). В оптимальном варианте негативное воздействие внешних факторов должно быть купировано планированием специальных мер, направленных на снижение или элиминирование рисков недостижения программных целей. В любом случае в теоретическом анализе необходимо разграничивать понятия реалистичности, достижимости и результативности достижения целей структурных элементов. Первые два параметра оцениваются на стадии планирования и утверждения госпрограмм, результативность достижения – по итогам их реализации в отчетном периоде с учетом всех проявившихся факторов.

### 3. Адаптация методологии SWOT-анализа.

Оценка обеспеченности цели необходимыми и достаточными мероприятиями проводится по методике SWOT-анализа<sup>7</sup>, которая традиционно используется для оценки параметров коммерческих проектов и организаций. В данной статье впервые в качестве объекта SWOT-анализа выступают государственные программы, а предмета – их цели<sup>8</sup>.

Согласно гипотезе автора, каждое из мероприятий должно оказывать воздействие, по крайней мере, на один конкретный фактор, влияющий на достижение целей госпрограммы, по одному из SWOT-направлений: а) укрепление и развитие сильных сторон; б) нивелирование слабых сторон, ликвидация провалов рынка и управленческих разрывов; в) активация новых возможностей; г) нейтрализация угроз.

Дополнительно проводится оценка комплексности, взаимодействия и координации мероприятий, в том числе включенных в иные государственные программы Российской Федерации.

---

<sup>7</sup> SWOT-анализ – метод стратегического анализа, заключающийся в выявлении факторов внутренней и внешней среды объекта и разделении их на четыре категории: **Strengths** (сильные стороны), **Weaknesses** (слабые стороны), **Opportunities** (возможности), **Threats** (угрозы). В данной статье за объект анализа приняты цели государственных программ РФ.

<sup>8</sup> Методология SWOT-анализа уже использовалась автором для обоснования возможностей и рисков реализации крупных межгосударственных проектов на примере проекта «Минеральные удобрения против мирового голода», рекомендуемого к реализации в рамках БРИКС [Гумеров, 2023].

#### 4. Верификация проведения оценки.

Верификация внешних и внутренних факторов, включенных в матрицы SWOT-анализа, обеспечивается их гармонизацией с официальными оценками текущего состояния сферы реализации соответствующей программы, приоритетами и целями государственной политики, задачами государственного управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способами их эффективного решения в сфере реализации государственной программы. Источниками сравнимой информации являются текстовая часть соответствующей госпрограммы, а также документы стратегического планирования, относящиеся к сфере ее реализации. Полученные данные распределяются по четырем разделам SWOT-матрицы.

### **Тестирование авторского подхода на примере конкретной госпрограммы**

Для демонстрации алгоритма и основных результатов оценки предлагаемой методики была выбрана Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма)<sup>9</sup>, в паспорте которой сформулированы четыре цели<sup>10</sup>.

Шаг 1. Для каждой цели Госпрограммы была составлена SWOT- матрица факторов (таблицы 1–3), тем или иным образом влияющих на их достижение. Помимо текстовой части самой Госпрограммы, информационной базой для обоснования включенных в матрицу факторов послужили: Доктрина продовольственной безопасности РФ, Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов РФ на период до 2030 года, Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года, Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017–2030 годы, Национальные доклады о ходе и результатах реализации Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2020, 2021, 2022 годах.

---

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (с изм. и доп. по состоянию на 29.05.2024). URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/70210644/paragraph/1:0> (дата обращения: 29.05.2024).

<sup>10</sup> Паспорт Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с изменениями, утвержденными решением Председателя Правительства РФ М.В. Мишустина от 29 декабря 2023 г. № ММ-П11–22247. URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/1b6/k153xwrqkxzembkfiimgvxu32dk7q0z0.pdf> (дата обращения: 06.05.2024).

Таблица 1

**Цель 1: «достижение значения индекса производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах) в 2030 г. в объеме 114,6% от уровня 2020 г.»**

**Цель 2: «достижение значения индекса производства пищевых продуктов (в сопоставимых ценах) в 2030 г. в объеме 114,7% от уровня 2020 г.»**

<p><b>Сильные стороны</b></p> <p>Выход отраслей АПК на поступательную траекторию роста, достижение самообеспеченности по основным продуктам питания средней полосы. Гибкая многоукладная аграрная экономика, отзывчивая на различные стимулы и мотивацию. Комплексный подход к развитию сельских территорий во всех его аспектах: производственном, финансовом, социальном, экологическом. Обеспеченность первичными ресурсами – земельными, водными.</p> <p>Вхождение России в десятку стран мира по величине добавленной стоимости, произведенной в сельском хозяйстве.</p>	<p><b>Слабые стороны</b></p> <p>Исчерпание возможностей экстенсивного аграрного роста.</p> <p>Технико-технологическая отсталость, зависимость от импортных поставок, в том числе критическая по ряду производственных ресурсов.</p> <p>Хронический диспаритет цен.</p> <p>Спросовые ограничения на продовольствие со стороны населения, в том числе его наименее обеспеченных слоев.</p> <p>Сокращение доступности оборотных заемных средств в связи с увеличением ключевой ставки Банка России.</p>
<p><b>Возможности</b></p> <p>Переход к новому типу воспроизводства: внедрение новейших технологий в рамках Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2030 годы (ФНТП).</p> <p>Локализация производства производственных ресурсов для отраслей АПК.</p> <p>Цифровизация.</p> <p>Формирование благоприятной нормативно-правовой среды развития.</p> <p>Использование ответных мер противодействия санкционному режиму.</p>	<p><b>Угрозы</b></p> <p>Снижение темпов и объемов производства, обусловленное зависимостью от погодных условий.</p> <p>Сокращение площади и снижение качественных характеристик сельскохозяйственных угодий.</p> <p>Возникновение и распространение опасных болезней сельскохозяйственных растений и животных.</p> <p>Снижение темпов и объемов производства, обусловленное утратой технологического суверенитета в сфере АПК.</p> <p>Дефицит производственных ресурсов и современных технологий в результате санкционного давления.</p> <p>Удорожание продовольствия и падение доходов сельхозпроизводителей в результате роста цен на производственные ресурсы и тарифов на перевозку сырья и готовой продукции.</p>

Использование SWOT-анализа  
в оценке достижимости целей государственных программ

Таблица 2.

**Цель 3: «достижение уровня среднемесячной начисленной заработной платы работников сельского хозяйства (без субъектов малого предпринимательства) в 2030 г. в размере 60857 руб.»**

<p><b>Сильные стороны</b></p> <p>Устойчивый рост сельскохозяйственной и пищевой продукции.</p> <p>Наличие системы комплексной финансовой и нефинансовой поддержки отраслей агропромышленного комплекса.</p> <p>Комплексный подход к развитию сельских территорий во всех его аспектах: производственном, финансовом, социальном, экологическом.</p> <p>Наличие условий для развития научной, научно-технической деятельности в сфере новых конкурентоспособных технологий.</p>	<p><b>Слабые стороны</b></p> <p>Исторически сложившийся разрыв в оплате труда в сельском хозяйстве и других отраслях и сферах экономики.</p> <p>Диспаритет цен.</p> <p>Дефицит финансовых ресурсов.</p> <p>Высокая степень зависимости от импорта технологий и производственных ресурсов.</p>
<p><b>Возможности</b></p> <p>Увеличение объема производства сельхозпродукции за счет факторов интенсификации: роста производительности труда, повышения экономического плодородия сельхозугодий, новых технологий, цифровизации.</p> <p>Повышение численности квалифицированных кадров и доли затрат квалифицированного труда в производстве сельхозпродукции.</p> <p>Создание и внедрение в промышленный оборот отечественных технологий, продукции, товаров и услуг, обеспечивающих конкурентоспособность отечественного АПК.</p>	<p><b>Угрозы</b></p> <p>Снижение доходов в результате неблагоприятных погодных условий, возникновения и распространения болезней сельскохозяйственных растений и животных, колебаний цен.</p> <p>Снижение темпов роста производства в результате сокращения импорта производственных ресурсов и технологий на фоне санкционного давления.</p> <p>Дисбалансы в производственном и социальном развитии села, когда рост оплаты труда перестает быть действенным стимулом без соответствующего улучшения условий жизни на сельских территориях.</p> <p>Увеличение доли затрат неквалифицированного труда в результате упрощения технологий и удорожания импорта производственных ресурсов.</p>

Шаг 2. Сопоставление и привязка запланированных мероприятий Госпрограммы к факторам, включенным в SWOT-матрицы по каждой из целей. В качестве источников информации о составе мероприятий Госпрограммы использовались паспорта ее структурных элементов и федеральный бюджет на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 гг. Дополнительно проводилась оценка комплексности, взаимодействия и координации мероприятий, в том числе включенных в иные государственные программы Российской Федерации.

Таблица 3

**Цель 4: «достижение объема экспорта продукции агропромышленного комплекса (в сопоставимых ценах) в размере 29,0 млрд долл. США к концу 2024 г.»**

<p><b>Сильные стороны</b></p> <p>Выход отраслей АПК на поступательную траекторию роста.</p> <p>Достижение самообеспеченности по основным продуктам питания средней полосы.</p> <p>Обеспеченность первичными ресурсами – земельными, водными.</p> <p>Сильные позиции на мировых рынках продовольствия, прежде всего, зерна, масложировой продукции, рыбы и морепродуктов.</p> <p>Широкая география экспорта.</p> <p>Вхождение России в десятку стран мира по величине добавленной стоимости, произведенной в сельском хозяйстве.</p>	<p><b>Слабые стороны</b></p> <p>Сложная логистика и относительно высокие транспортные расходы.</p> <p>Неторговые ограничения на российский аграрный экспорт, в том числе санкции.</p> <p>Слабо развитая инфраструктура продвижения российской аграрной продукции на внешние рынки.</p>
<p><b>Возможности</b></p> <p>Освоение новых товарных и географических рынков.</p> <p>Переориентация российского экспорта преимущественно на дружественные государства.</p> <p>Гармонизация ветеринарных и фитосанитарных норм и требований, применяемых в России и странах-импортерах.</p> <p>Цифровизация, создание современных информационных ресурсов и систем в предметной области.</p>	<p><b>Угрозы</b></p> <p>Снижение темпов и объемов производства, обусловленное зависимостью от погодных условий.</p> <p>Возникновение и распространение опасных болезней сельскохозяйственных растений и животных.</p> <p>Введение санкций, включая вторичные.</p> <p>Недопуск российской продукции на внешние рынки по ветеринарным и фитосанитарным соображениям.</p>

**Источник.** Разработки автора на основе документов стратегического планирования, указанных в тексте.

Шаг 3. Собственно оценка достаточности мероприятий структурных элементов Госпрограммы для достижения программных целей на основе исходной информации, структурированной на предыдущих этапах (шаги 1–2). Оценка проводилась на базе экспертных суждений по векторам: «сильные стороны – возможности», «слабые стороны – возможности», «риски – возможности». Оценка воздействия мероприятий структурных элементов Госпрограммы на реализацию ее целей в разрезе блоков SWOT-матрицы проводилась с использованием методов теории изменений. Теория изменений, вопреки названию – это не набор теоретических положений в общепринятом смысле слова, а специальный эвристический инструмент, направленный «на получение и визуализацию наиболее полного и последовательного перечня действий, необходимых для достижения конечного результата (эффекта)» [Ким и др., 2020]. Одной из функций теории изменений является мониторинг и оценка

уже реализуемых инструментов достижения стратегических/программных целей, в том числе с последующей их корректировкой при необходимости. Теория изменений применяется международными организациями (Всемирный банк, ОЭСР, Программа развития ООН), надгосударственными институтами (Европейская комиссия), университетами (Лондонская школа экономики и политических наук, Йельский университет и т.д.), а также широким кругом зарубежных государственных и некоммерческих организаций. В России подход теории изменений развивают в том числе Ассоциация специалистов по оценке программ и политик (АСОПП) и Счетная палата РФ. В данной статье в соответствии с этой методологией прослеживаются все причинно-следственные цепочки влияния того или иного действия/мероприятия.

### **Основные результаты оценки**

1. Все цели Госпрограммы представляются реалистичными, поскольку, во-первых, прямо вытекают из рутинных функций управления сельским хозяйством, и, во-вторых, не выходят за пределы среднегодовых значений соответствующих показателей в последние годы [Гумеров, 2021]. Имеющийся набор программных мероприятий позволяет ставить даже более амбициозные (напряженные) цели, нежели установленные в действующей редакции Госпрограммы.

2. Анализ фактического состава мероприятий Госпрограммы свидетельствует о неравномерном их распределении по программным целям. Если исходить исключительно из количественного аспекта, в наибольшей степени обеспечены мероприятиями цели № 1 и 2: «достижение значения индекса производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах) в 2030 г. в объеме 114,6% от уровня 2020 г.» и «достижение значения индекса производства пищевых продуктов (в сопоставимых ценах) в 2030 г. в объеме 114,7% от уровня 2020 г.», в наименьшей – цель № 3: «достижение уровня среднемесячной начисленной заработной платы работников сельского хозяйства (без субъектов малого предпринимательства) в 2030 г. в размере 60857 руб.».

В составе мероприятий Госпрограммы отсутствуют меры прямого действия по централизованному повышению заработной платы работников сельского хозяйства за счет средств федерального бюджета. Если предположения автора верны, замысел программы заключается в обеспечении роста оплаты труда за счет и в меру прогресса производственных факторов: роста производства, внедрения прогрессивных технологий отечественного происхождения и цифровизации производства, повышения численности квалифицированных кадров и доли затрат квалифицированного труда в производстве сельскохозяйственной продукции.

2. Сопоставительный анализ показал, что в рамках Госпрограммы используется широкий спектр доступных проектных мероприятий, предусмотренных пунктом 4 Положения об организации проектной деятельности

в Правительстве РФ<sup>11</sup>. В комплексе они адекватно отражают совокупность внешних и внутренних факторов развития предметной области и создают целостную систему обеспечения целей, сочетающую меры финансовой и нефинансовой господдержки; меры адресной (точечной) поддержки и направленные на обеспечение общих условий хозяйствования; а также меры компенсирующего и стимулирующего характера.

К примеру, в отношении целей № 1 и 2 были получены следующие аналитические результаты.

По вектору *«сильные стороны – возможности»* достижение целей обеспечивается следующими факторами.

Мероприятия по поддержке перспективного развития приоритетных отраслей, формирующих базу продовольственной независимости:

- выплата субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку приоритетных направлений агропромышленного комплекса и развитие малых форм хозяйствования, а также на стимулирование увеличения производства масличных культур, картофеля и овощей; в целях софинансирования расходных обязательств регионов РФ по возмещению сельхозпроизводителям части затрат на производство и реализацию зерновых культур;

- ввод в эксплуатацию Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости зерна и продуктов его переработки (ФГИС «Зерно»).

Мероприятия по повышению конкурентоспособности и экономической устойчивости сельского хозяйства, в том числе за счет развития многоукладной экономики:

- выплата субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации (в том числе грант «Агростартап»);

- внесение дополнений и изменений в нормативно-правовые акты в части налогообложения субъектов МСП и в сфере закупок товаров, работ, услуг;

- выплата грантов в форме субсидий на реализацию комплексных научно-технических проектов в агропромышленном комплексе, обеспечивающих снижение уровня импортозависимости (в рамках Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2030 годы);

- создание условий для инновационной подготовки высококвалифицированных кадров для АПК (организация региональных площадок федерального центра компетенций, сформированного на базе МСХА имени К.А. Тимирязева);

- предоставление субсидий на реализацию отдельных федеральных проектов в сфере развития беспилотных авиасистем;

---

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 21.12.2023) «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве РФ»).

Использование SWOT-анализа  
в оценке достижимости целей государственных программ

- гранты малым инновационным компаниям на реализацию проектов с целью выполнения НИОКР, создания и (или) расширения производства инновационной продукции;

- создание и развитие информационных систем в сфере поддержки субъектов МСП.

По *вектору «слабые стороны – возможности»* достижение целей обеспечивается следующими направлениями поддержки.

Мероприятия по укреплению материально-технической базы, внедрению прогрессивных технологий:

- выплата субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) в агропромышленном комплексе;

- возмещение недополученных российскими кредитными организациями, международными финансовыми организациями и госкорпорацией развития «ВЭБ. РФ» доходов по кредитам, выданным сельхозпроизводителям;

- выплата субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходов по возмещению части прямых понесенных затрат на создание и (или) модернизацию объектов по переработке сельхозпродукции;

- выплата субсидий АО «Росагролизинг» на возмещение недополученных доходов по льготным договорам финансовой аренды (лизинга);

- субсидии из федерального бюджета на реализацию мероприятий индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Марий Эл в части сельского хозяйства.

По *вектору «возможности – угрозы»* достижение целей обеспечивается следующими направлениями поддержки:

- проведение работ на объектах капитального строительства в рамках федеральной адресной инвестиционной программы в целях предупреждения распространения и ликвидации особо опасных болезней животных;

- выплата субсидий на финансовое обеспечение затрат агента, осуществляющего проведение государственных закупочных интервенций;

- выплата субвенций на осуществление переданной региональным органам власти части полномочий по проведению государственного ветеринарного надзора;

- выплата субсидий на поддержку сельскохозяйственного страхования (в рамках субсидии на поддержку приоритетных направлений АПК и развитие малых форм хозяйствования);

- субсидии ОАО «РЖД», ФГУП «Крымская железная дорога» на возмещение потерь в доходах, возникающих в результате установления льготных тарифов на перевозку сельхозпродукции, а также продукции для организации сельскохозяйственного производства;

- выплата субсидий (грантов в форме субсидий) на реализацию комплексных научно-технических проектов в агропромышленном комплексе, обеспечивающих

снижение уровня импортозависимости (в рамках Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2030 годы);

– создание и развитие, техническое сопровождение и эксплуатация Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии «ВетИС» (ФГБУ «ВНИИЗЖ»).

3. Большинство мероприятий программы генерирует значимые эффекты одновременно для нескольких выгодополучателей. К примеру, бенефициарами механизма льготного кредитования являются: сельхозпроизводители различных форм собственности, кредитные организации, поставщики производственных ресурсов для сельского хозяйства. Механизм возмещения потерь в доходах, возникающих в результате установления льготных тарифов на перевозку сельхозпродукции, отвечает интересам производителей, перевозчиков, потребителей продукции сельского хозяйства и продовольствия.

4. Результативность мероприятий Госпрограммы поддерживается жесткой регламентацией порядка предоставления и распределения федеральных субсидий региональным бюджетам и юридическим лицам, а также взаимной синхронизацией федеральных и региональных государственных программ в предметной области. Порядок предоставления и распределения субсидий утверждается постановлениями Правительства РФ, в которых четко прописываются цели, обязательные условия предоставления, получатели и показатели эффективности (как правило) использования финансовых средств. В качестве обязательной меры предусматривается заключение специальных соглашений о предоставлении средств федерального бюджета.

5. В составе мероприятий Госпрограммы используются конкурирующие инструменты. Например, аналогичные по экономической сути функции поддержки инвестиционной активности выполняют субсидии АО «Росагролизинг»; субсидии банкам на возмещение недополученных доходов по льготным кредитам для сельхозпроизводителей; субсидии на возмещение части затрат на создание и (или) модернизацию объектов АПК; субсидии производителям сельхозтехники (реализуются в рамках Госпрограммы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»).

Указанные субсидии различаются по порядку, срокам, условиям и прочим параметрам их предоставления и распределения. С одной стороны, такая вариативность дает сельхозпроизводителям свободу маневра и выбора наиболее подходящего инструмента для решения конкретных задач, включая возможности их комбинирования. С другой – правила предоставления субсидий довольно сложны для восприятия и сравнительной оценки их преимуществ/недостатков, поэтому необходимо усилить мероприятия по информированию и консультированию сельхозпроизводителей относительно доступных мер поддержки и их сравнительной эффективности.

6. Достижению целей Госпрограммы с разной степенью влияния способствуют отдельные мероприятия иных государственных программ Российской Федерации. Так, например, поддержка спроса на продовольствие осуществляется в той или иной форме за счет федеральных госпрограмм «Социальная поддержка граждан», «Содействие занятости населения», «Экономическое развитие и инновационная экономика»; укреплению и обновлению материально-технической базы АПК содействуют мероприятия федерального проекта «Развитие сельскохозяйственного машиностроения, специализированного машиностроения, машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности», входящего в качестве структурного элемента в Госпрограмму Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»; мероприятия по дополнительному вовлечению в оборот земель сельскохозяйственного назначения, сохранению в обороте и повышению качественных характеристик сельхозугодий реализуются в рамках Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации.

В то же время, на взгляд автора, мероприятия федерального проекта «Развитие сельского туризма» логичнее было бы вывести из состава рассматриваемой программы и включить в состав другой Госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий».

### **Основные выводы**

В статье изложен и протестирован лишь один из возможных методических подходов к оценке достижимости целей государственных программ Российской Федерации. Потребность в соответствующем инструментарии со стороны заинтересованных федеральных органов исполнительной власти представляется довольно высокой.

Достоинствами предложенного метода являются его контекстуальность, практическая направленность и технологичность, позволяющая проводить оценку на различных стадиях цикла стратегического планирования, не привлекая при этом специалистов с углубленными знаниями. Его валидность обеспечивается использованием общедоступных источников официальной информации и применением общепризнанных методов стратегического анализа, адаптированных к объекту и предмету исследования.

К слабым сторонам метода можно отнести аппроксимацию объекта оценки и отсутствие количественных оценок, недостаточную проработанность деталей. В данном контексте корректнее говорить о подходах к решению проблемы, нежели о ее решении.

Целесообразно продолжить исследования в данной области – как в рамках изложенного подхода, так и путем разработки альтернативных методов оценки на иных принципах, удовлетворяющих практическим задачам стратегического планирования. В частности, в рамках совершенствования предложенного

подхода можно повысить валидность экспертных оценок путем расширения круга привлекаемых экспертов. Другое перспективное направление развития процедур оценки – это их встраивание в единую интегрированную систему управления качеством, включающую планирование, разработку, оценку, отчетность и повышение качества государственных программ Российской Федерации.

## Литература/References

- Братченко С.А. Несогласованность целей при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуаций // Вестник Института экономики РАН. 2024. № 1. С. 28–46. DOI: 10.52180/2073–6487\_2024\_1\_28\_46
- Bratchenko, S.A. (2024). Inconsistency of goals in the development of government programs: a review of practice and analysis of situations. *Bulletin of the Institute of Economics of the RAS*. No. 1. Pp. 28–46. (In Russ.). DOI: 10.52180/2073–6487\_2024\_1\_28\_46
- Братченко С.А. Институциональные аспекты целеполагания при разработке государственных программ // Государственная служба. 2023. Том 25. № 5 (145). С. 39–54.
- Bratchenko, S.A. (2023). Institutional aspects of goal setting in the development of state programs. *Public Administration*. Vol. 25. No. 5 (145). Pp. 39–54. (In Russ.).
- Гумеров Р.Р. БРИКС и глобальный рынок минеральных удобрений: взять под контроль // Российский экономический журнал. 2023. № 2. С. 58–74
- Gumerov, R.R. (2023). BRICS and the global mineral fertilizer market: take control. *Russian Economic Journal*. No. 2. Pp. 58–74. (In Russ.).
- Гумеров Р.Р., Гусева Н.В., Солнцева Л.И. Оценка качества государственных программ Российской Федерации: теоретические основы и практическое применение // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 2. С. 118–132. DOI: 10.33983/2075–1826–2023–2–118–132
- Gumerov, R.R., Guseva, N.V., Solntseva, L.I. (2023). Assessing the quality of government programs of the Russian Federation: theoretical foundations and practical application. *Management and Business Administration*. No. 2. Pp. 118–132. (In Russ.). DOI: 10.33983/2075–1826–2023–2–118–132
- Гумеров Р.Р. Новые подходы к разработке государственных программ Российской Федерации и первый опыт их практического воплощения // Российский экономический журнал. 2021. № 5. С. 31–41. <https://doi.org/10.33983/0130–9757–2021–5–31–41>
- Gumerov, R.R. (2021). New approaches to the development of state programs of the Russian Federation and the first experience of their practical implementation. *Russian Economic Journal*. No. 5. Pp. 31–41. (In Russ.). <https://doi.org/10.33983/0130–9757–2021–5–31–41>
- Ким А.И., Копыток В.К., Филиппова Ю.А., Цыганков М.В. Применение теории изменений для стратегического аудита и стратегического планирования в России / Счетная палата РФ, Центр перспективных управленческих решений. М., 2020. 28 с.
- Kim, A.I., Kopytok, V.K., Filippova, Yu.A., Tsygankov, M.V. (2020). *Application of the theory of change for strategic audit and strategic planning in Russia*. Accounts Chamber of the RF, Center for Advanced Management Solutions. Moscow. 28 p. (In Russ.).
- Клисторин В.И. Эволюция стратегического планирования макрорегионов РФ // ЭКО. 2023. № 7. С. 21–38. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2023–7–21–38

Использование SWOT-анализа  
в оценке достижимости целей государственных программ

- Klistorin V.I. (2023). Evolution of strategic planning of macroregions of the Russian Federation. ECO. No. 7. Pp. 21–38 (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2023–7–21–38*
- Лебедева Т.А. Оценка целеполагания национальной программы «Цифровая экономика» через призму методологии SMART // Сила систем. 2020. № 3 (16). С. 52–58.*
- Lebedeva, T. A. (2020). Assessing the goal setting of the national program “Digital Economy” through the prism of the SMART methodology. Power of Systems. No. 3 (16). Pp. 52–58. (In Russ.).*
- Любина А.В. Демаркация категорий целеполагания в контексте стратегического планирования устойчивого развития регионов России // Региональная экономика. Юг России. 2022. Т. 10. № 1. С. 48–56. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.5>*
- Lyubina, A.V. (2022). Demarcation of goal-setting categories in the context of strategic planning for sustainable development of Russian regions. Regional Economics. South of Russia. T. 10. No. 1. Pp. 48–56. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.5>*
- Новичкова И.А., Платов А.В., Удалов Д.Э. Формирование системы оценки эффективности бизнес-процессов на базе SMART-подхода. // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2024. Т. 9. № 1. С. 95–105. <https://doi.org/10.21603/2500–3372–2024–9–1–95–105>*
- Novichkova, I. A., Platov, A.V., Udalov, D. E. (2024). Formation of a system for assessing the effectiveness of business processes based on the SMART approach. Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, sociological and economic sciences. T. 9. No. 1. Pp. 95–105. (In Russ.). <https://doi.org/10.21603/2500–3372–2024–9–1–95–105>*
- Сильвестров С.Н., Крупнов Ю.А., Старовойтов В.Г. Определение и реализация национальных целей развития в российском стратегическом планировании // Российский экономический журнал. 2021. № 1. С. 32–44.*
- Silvestrov, S.N., Krupnov, Yu.A., Starovoitov, V.G. (2021). Definition and implementation of national development goals in Russian strategic planning. Russian Economic Journal. No. 1. Pp. 32–44. (In Russ.).*
- Сильвестров С.Н., Старовойтов В.Г., Ларионов А.В. Развитие системы мониторинга реализации стратегии экономической безопасности в Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2020. Т. 16. № 12. С. 2202–2217. <https://doi.org/10.24891/ni.16.12.2202>*
- Silvestrov, S.N., Starovoitov, V.G., Larionov, A.V. (2020). Development of a system for monitoring the implementation of the economic security strategy in the Russian Federation. National interests: priorities and security. T. 16. No. 12. Pp. 2202–2217. (In Russ.). <https://doi.org/10.24891/ni.16.12.2202>*
- Шейна А.Ю., Шумилов Н.С. Обзор современных инструментов целеполагания // Инновационные научные исследования. 2022. № 6–2(20). С. 158–168. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7093831>*
- Sheina, A. Yu., Shumilov, N.S. (2022). Review of modern goal-setting tools. Innovative Scientific Research. No. 6–2(20). Pp. 158–168. (In Russ.). <https://doi.org/10.5281/zenodo.7093831>*
- Шпак А.С., Амирова М.А. Оценка соответствия региональных государственных программ в инвестиционной сфере принципам программно-целевого управления // Международный научно-исследовательский журнал. 2021. № 5–3 (107). С. 77–85. DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2021.107.5.079>*

Shpak, A.S., Amirova, M.A. (2021). Assessing the compliance of regional government programs in the investment sphere with the principles of program-targeted management. *International Scientific Research Journal*. No. 5–3 (107). Pp. 77–85. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2021.107.5.079>

Morrison, M. History of SMART Objectives. (2022). Available at: <https://rapidbi.com/history-of-smart-objectives/> (accessed 06.05.2024).

Статья поступила 15.05.2024

Статья принята к публикации 03.09.2024

**Для цитирования:** Гумеров Р.Р. Использование SWOT-анализа в оценке достижимости целей государственных программ // ЭКО. 2025. № 2. С. 233–248. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2025–2–233–248

### Информация об авторе

Гумеров Рустам Раулевич (Москва) – кандидат экономических наук, доцент. Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации.

E-mail: [gumerovrr@mail.ru](mailto:gumerovrr@mail.ru); ORCID: 0000–0003–1057–9434

### Summary

**R.R. Gumerov**

#### **Applying SWOT Analysis to Assess the Feasibility of State Programs' Objectives**

**Abstract.** The paper presents a universal toolkit for approximate assessment of the feasibility of the goals of state programs of the Russian Federation by evaluating their coverage by project activities. The methodological basis is the technique of strategic planning in the Russian Federation, stipulated in the relevant normative and legal acts. The proposed approach is verified using the example of the State Program for Agricultural Development and Regulation of Markets of Agricultural Products, Raw Materials and Foodstuffs.

**Keywords:** *state programs of the Russian Federation; realistic and feasible goals; activities of state programs; structural elements of state programs; SMART criteria; SWOT-analysis*

**For citation:** Gumerov, R.R. (2025). Applying SWOT Analysis to Assess the Feasibility of State Programs' Objectives. *ECO*. No. 2. Pp. 233–248. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2025–2–233–248

### Information about the author

Gumerov, Rustam Raulevich (Moscow) – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor. Russian Foreign Trade Academy, Ministry of Economic Development of the Russian Federation.

E-mail: [gumerovrr@mail.ru](mailto:gumerovrr@mail.ru); ORCID: 0000–0003–1057–9434