

Т.О. Харченко

к.е.н., доцент, докторант кафедри економічної політики та менеджменту

Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ
МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ
АГРАРНОГО СЕКТОРУ

***Анотація.** У статті проведено детальне дослідження стратегічних цілей розвитку аграрного сектору, визначених в Національній економічній стратегії на період до 2030 року (НЕС-2030). Сформовано ключові концепти НЕС-2030 в сфері розвитку аграрного сектору: стратегування як основа реалізації державної економічної політики, аграрної політики, політики регіонального розвитку та суміжних до них галузей та сфер діяльності; пріоритетність завдань в сфері регулювання земельних відносин; концептуальна основа - аграрний сектор, а складовий елемент - сільські території; посилення державної підтримки малих та середніх сільськогосподарських виробників.*

Обґрунтовано, що для оцінки результативності реалізації стратегічних документів важливим є досягнення зв'язку між стратегічною ціллю, завданнями та результатами. Підтверджено, що використання програмно-цільового підходу, в системі державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, дозволить врахувати функціональні елементи Державної Стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, стратегій розвитку територіальних громад, концепції сталого розвитку, Концепції Державної цільової програми

розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року та підвищити результативність їх практичної реалізації.

Визначено широкий спектр напрямів розвитку аграрного сектору, окреслених в НЕС-2030. Підтверджено наявність окремих оціночних індикаторів, котрі в цілому не дозволяють визначити рівень досягнення стратегічної цілі, та відсутність механізму моніторингу щодо оцінки рівня їх досягнення. В рамках удосконалення організаційної складової імплементації програмно-цільового підходу в нормативно-правовий механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, розроблено механізм моніторингу реалізації стратегічних цілей НЕС-2030.

Ключові слова: *Національна економічна стратегія, стратегічна ціль, механізм моніторингу, завдання, результат.*

Постановка проблеми. Питання ефективної реалізації програмних документів безпосередньо лежить в площині функціонування нормативно-правового механізму та є особливо важливим в сфері державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, адже передача владних повноважень на місця, розширила можливості місцевої влади в частині визначення стратегічного вектору розвитку, формування першочергових оперативних цілей та забезпечення належного фінансування. Враховуючи вагомий вплив фінансових надходжень від сільськогосподарських виробників до бюджетів територіальних громад, що відповідно впливає й на реалізацію місцевих програм та обсяги їх фінансування, важливим є дотримання наступних принципів державного регулювання розвитку аграрного сектору, визначених Латиніним М.А.: пріоритетність та аграрний протекціонізм, системність і комплексність, передбачуваність і прозорість, послідовність і справедливість, зрозумілість та ефективність, екологічна доцільність [1].

Дотримання окреслених принципів, досягнення взаємодії між зацікавленими сторонами, що представляють органи державного управління, органи місцевого самоврядування, агробізнес та громадськість, дозволить підвищити ефективність

управління діючими державними й регіональними програми та результативність державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України. В даному контексті розробка та реалізація місцевих програм підтримки фермерства, розвитку малого та середнього агробізнесу, кооперації тощо створить підґрунтя для забезпечення максимального використання потенціалу територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика досліджень державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору висвітлена у працях таких науковців, як: О. Амосов, О. Бородіна, В. Геєць, М. Дем'яненко, В. Андрійчук, М. Крупка, М. Латинін, С. Майстро, П. Саблук та ін. Однак, зміна методів та підходів державного регулювання економіки, розширення інструментів стратегічного управління та програмно-цільового фінансування окреслила необхідність удосконалення організаційної складової імплементації програмно-цільового підходу в нормативно-правовий механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є удосконалення організаційної складової імплементації програмно-цільового підходу в нормативно-правовий механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору шляхом впровадження механізму моніторингу реалізації стратегічних цілей розвитку аграрного сектору, визначених Національною економічною стратегією на період до 2030 р.

Виклад основного матеріалу. За сучасних умов, функціонування аграрного сектору безпосередньо інтегрує із розвитком сільських територій, що посилює виклики в частині реалізації механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України, зокрема, щодо врахування індикаторів сталого розвитку при формуванні стратегій розвитку територіальних громад, котрі повинні бути прописані в програмах та проєктах, реалізація яких забезпечить досягнення стратегічних орієнтирів розвитку територіальної громади. Отже, використання програмно-цільового підходу в системі державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору дозволить

врахувати функціональні елементи Державної Стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, стратегії розвитку територіальних громад, концепції сталого розвитку [2], Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року [3] та забезпечить підвищення результативності їх виконання.

Цільова спрямованість програмних результатів в системі державного регулювання розвитку аграрного сектору передбачає розгляд стратегічних напрямів, котрі будуть визначені в якості базових при оцінці результативності програмних заходів. Враховуючи те, що базовим концептом організаційного механізму державного регулювання є економічна політика, розглянемо стратегічні напрями розвитку аграрного сектору, визначені Національною економічною стратегією на період до 2030 р. (далі – НЕС-2030) [4]. Зауважимо, що затверджена НЕС-2030 є основою для розробки галузевих нормативних та правових актів в сфері реалізації регуляторної політики. Саме тому важливим є детальне вивчення стратегічних орієнтирів державного регулювання розвитку аграрного сектору, як складової економічної політики. НЕС-2030 передбачає сім стратегічних цілей, котрі об'єднують тридцять п'ять ключових напрямів розвитку аграрного сектору та низку завдань в розрізі кожного з них.

Перша стратегічна ціль розвитку аграрного сектору містить складові елементи, котрі орієнтовані на формування стимулюючої та дорадчої політики. В рамках даної стратегічної цілі передбачено 8 напрямів та 15 заходів, котрі мають бути реалізовані з використанням програмно-цільового підходу, що складає 67,0%. Сформовані напрями розвитку включають елементи нормативно-правового, організаційного та фінансово-економічного механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектору.

В даному контексті слід зауважити, що підтримка та розвиток сільських територій визначено в якості комплексного складника стратегічного орієнтиру розвитку аграрного сектору. Також простежується зміна підходів в частині посилення уваги до концепції сталого розвитку та, безпосередньо, екологічного складника, адже в якості окремих напрямів визначено підтримку органічного

виробництва, захист довкілля та перегляд підходів щодо управління природними ресурсами. Приділено увагу й інституційному складнику, що підтверджує виокремлення напрямів щодо гармонізації законодавства, підвищення ефективності формування та реалізації державної політики. Отже, аналіз шляхів досягнення даної стратегічної цілі свідчить про різновекторність окреслених напрямів, їх взаємозв'язок та мультиплікативний вплив на суміжні сфери, такі як регіональний розвиток, стратегічне планування розвитку територіальних громад, сталий розвиток територій тощо.

Окреслені напрями трансформацій в сфері регулювання земельних відносин визначають важливість інфраструктурного забезпечення, що безпосередньо пов'язано з імплементацією стратегічної цілі 2 «Забезпечення гравців ринку якісною інфраструктурою». Обґрунтовані в рамках даної цілі завдання, свідчать про пріоритетність заходів орієнтованих на розвиток кооперації, аграрної освіти і науки, інфраструктури зрошення. У складі фінансових інструментів слід відмітити розширення напрямів кредитування та екологічності аграрної політики. Реалізація даної стратегічної цілі передбачає формування змін до фінансово-економічного механізму в частині розширення напрямів державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції та сприяння їх кооперації шляхом розробки та реалізації відповідних цільових програм в розрізі трьох з шести напрямів досягнення другої стратегічної цілі.

Третя стратегічна ціль розвитку аграрного сектору «Створення умов для виробників щодо можливості забезпечення доступними матеріально-технічними ресурсами» формує два ключових напрямів розвитку та низку заходів щодо їх реалізації. В розрізі напрямку «Забезпечення розвитку виробництва насіння» передбачено імплементацію програмно-цільового підходу в розрізі двох завдань. Аналогічна тенденція визначена й за напрямом «Збільшення рівня технологічності аграрного сектору». В якості позитивних чинників слід відмітити наступні пріоритети: підтримка вітчизняних виробників в частині технологічного забезпечення сільськогосподарського виробництва; орієнтація на інноваційний розвиток; підтримка розвитку вітчизняної науки, в тому числі й

селекції та державно-приватного партнерства. Однак слід враховувати й виклики в частині забезпечення якісних характеристик та досягнення конкурентних переваг в розрізі окреслених завдань.

Виробнича складова є основою розвитку аграрного сектору, що відповідно, передбачає досягнення показників прибутковості та рентабельності. В даному аспекті окрему увагу слід приділити аналізу стратегічної цілі 4 «Збалансування виробництва високо- та низькомаржинальних продуктів для збільшення прибутковості сектору», реалізація якої, забезпечується низкою напрямів. Визначені напрями в цілому окреслюють загальноєвропейські тенденції сталого розвитку аграрного сектору в частині розвитку органічного виробництва, виробництва високомаржинальних культур, підвищення якості виробленої продукції та забезпечення сталого виробництва. У складі загальнонаціональних тенденцій слід відмітити орієнтири на розвиток тваринництва, удосконалення організації бджільництва та відновлення аквакультури.

Розширення напрямів сільськогосподарського виробництва та зростання їх обсягів є позитивними факторами впливу на результативність державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору. Однак в контексті посилення глобалізаційних трансформацій важливим є забезпечення зростання валової доданої вартості в сфері сільськогосподарського виробництва як індикатору розвитку економіки країни. Враховуючи значний експортний потенціал аграрного сектору країни, в рамках досягнення стратегічної цілі 5 «Сприяння розвитку та повноцінному забезпеченню ринку для функціонування переробки», важливим є впровадження заходів державної підтримки, орієнтованих на розширення напрямів переробки сільськогосподарської продукції в тому числі і виробленої дрібними виробниками шляхом організації їх співпраці. В даному контексті необхідним є удосконалення механізмів державного регулювання на рівні територіальних громад та департаментів агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій, як в частині об'єднання малих та середніх сільгоспвиробників та підвищення їх конкурентоспроможності, так і в частині консолідації зусиль щодо розвитку кооперації.

В розрізі Стратегічної цілі 6 «Оптимізація системи збуту продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках» передбачено активізацію заходів щодо популяризації української продукції, розширення ринків збуту, збільшення експорту сільськогосподарської продукції, в тому числі й екологічно чистої. В частині імплементації програмно-цільового підходу визначено коло завдань, котрі є продовженням циклу завдань, розроблених в рамках реалізації попередньої стратегічної цілі.

Активізація участі в міжнародних заходах є одним із важливих напрямів популяризації української продукції, особливо в частині виходу на зовнішній ринок малих та середніх сільськогосподарських виробників та виробників органічної продукції, котра набуває все більшої популярності в європейських країнах. Підтримка та подальша реалізація даного аспекту в сфері державного регулювання визначена й в рамках Стратегічної цілі 7 «Забезпечення виробництва та експорту безпечної та здорової сільськогосподарської та харчової продукції». Однак, перелік завдань в розрізі даної стратегічної цілі не передбачає заходів, котрі потребують імплементації програмно-цільового підходу.

Аналіз системи стратегічних цілей та індикаторів оцінки розвитку аграрного сектору в рамках реалізації НЕС-2030 визначив низку тенденцій. В першу чергу слід зазначити, що в середньому, потребують імплементації програмно-цільового підходу 48,2% заходів, визначені в якості складників стратегічних цілей розвитку аграрного сектору, що вказує на необхідність розробки та прийняття відповідних Програм. Практична реалізація розроблених заходів, згідно з чинним законодавством, потребує формування цільових програмних документів та розробки відповідних оціночних індикаторів розвитку. Ускладнює даний процес обмежена кількість індикаторів оцінки в розрізі стратегічних напрямів. Аналіз кількісного співвідношення стратегічних напрямів розвитку аграрного сектору та їх оціночних індикаторів в рамках НЕС-2030 характеризується співвідношенням, котре представлено в таблиці 1.

Таблиця 1 – Характеристика кількісного співвідношення стратегічних цілей розвитку аграрного сектору та індикаторів оцінки згідно НЕС-2030

№	Назва стратегічної цілі	Кількість стратегічних напрямів	Кількість оціночних індикаторів досягнення стратегічної цілі
1	Забезпечення стимулюючої та дорадчої аграрної політики	12	3
2	Забезпечення гравців ринку якісною інфраструктурою	6	2
3	Створення умов для виробників щодо можливості забезпечення доступними матеріально-технічними ресурсами	2	6
4	Збалансування виробництва високо- та низькомаржинальних продуктів для збільшення прибутковості сектору	8	2
5	Сприяння розвитку та повноцінному забезпеченню ринку для функціонування переробки	3	3
6	Оптимізація системи збуту продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках	4	5
7	Забезпечення виробництва та експорту безпечної та здорової сільськогосподарської та харчової продукції	3	4
Всього:		38	25

Джерело: згруповано автором за даними [4]

Для оцінки результативності реалізації стратегічних документів важливим є досягнення зв'язку між стратегічною ціллю, завданнями та результатами. Проведений аналіз визначив широкий спектр напрямів розвитку аграрного сектору, визначених в НЕС-2030. Проте, встановлено відсутність механізму моніторингу рівня досягнення стратегічних цілей. Є окремі оціночні індикатори, котрі в цілому не дозволяють визначити рівень досягнення стратегічної цілі. Крім того загальна кількість індикаторів є недостатньою, адже три індикатори не можуть виступати основою для оцінки результативності реалізації дванадцяти комплексних стратегічних напрямів.

Отже, потребує удосконалення інституційна складова нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору в частині впровадження механізму моніторингу реалізації стратегічних цілей НЕС-2030 (стратегічні цілі розвитку аграрного сектору –СЦРАС)



Рисунок 1 - Механізм моніторингу реалізації стратегічних цілей розвитку аграрного сектору НЕС-2030

Джерело: власна розробка автора

Впровадження представленого на рисунку 1 механізму моніторингу реалізації стратегічних цілей розвитку аграрного сектору НЕС-2030 забезпечить ієрархію взаємодії між ціллю, завданнями та результатами. Крім того, запровадження представленого механізму, дозволить сформувати базу оціночних індикаторів за кожним стратегічним напрямом, з урахуванням прийнятих програмних та підпрограмних документів. У складі процесу моніторингу досягнення стратегічних цілей, зокрема, передбачено й проведення аналізу виконання планових показників реалізації стратегічних напрямів та підготовка комплексного звіту. У звіті буде відображено стан досягнення стратегічних цілей розвитку аграрного сектору, обґрунтовано висновок щодо досягнення стратегічних напрямів, рівня вирішення завдань та реалізації заходів. Висновки підкріплюються розрахунковими показниками в розрізі індикаторів оцінки.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи проведений огляд, доцільно зазначити, що сім стратегічних цілей формують підґрунтя для визначення методів та інструментів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України. Серед ключових концептів НЕС-2030 в сфері розвитку аграрного сектору слід виділи наступні:

- визначення стратегування в якості основи для реалізації державної економічної політики, аграрної політики, політики регіонального розвитку та суміжних до них галузей та сфер діяльності;
- формування комплексу завдань спрямованих на регулювання земельних відносин (прозорість та ефективність ринку земель; розширення повноважень територіальних громад в сфері управління земельними ресурсами, вдосконалення інструментарію місцевого економічного розвитку; досягнення балансу між гравцями на ринку землі через удосконалення інструментів державної підтримки малих фермерів, зокрема, розширення їх можливостей в доступі до кредитних ресурсів);

- визначення в якості концептуальної основи - аграрного сектору, а складового елементу - сільських територій;
- зміна акценту державної підтримки та її посилення в напрямі малих та середніх сільськогосподарських виробників, в тому числі й в частині підвищення якості продукції та виходу на зовнішній ринок.

Враховуючи окреслені концепти, важливим є використання інструментарію програмно-цільового управління, котре дозволяє визначати стратегічні орієнтири розвитку, розподіляти їх за напрямками та обсягами фінансування та ідентифікувати конкретні результати, котрі можуть бути оцінені у визначений період, що дозволить підвищити результативність розроблених заходів в сфері державного регулювання. Також в рамках використання програмно-цільового підходу забезпечується ієрархія відповідності державних, регіональних та місцевих програм, при цьому зберігається можливість розробки індивідуальних місцевих програм, що є вкрай важливим в умовах реформування земельних відносин.

Список використаної літератури:

1. Латинін М. А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору економіки України. Галузеве управління. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>. (дата звернення: 11 вересня 2022 р.)
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова КМУ № 695 від 5 серпня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11 вересня 2022 р.)
3. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р.: Розпорядження КМУ № 1437-2015-р від 17 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80#Text> (дата звернення 11 вересня 2022 р.)

4. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 р.:
Постанова КМУ № 179 від 3 березня 2021 р. URL:
<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата
звернення: 11 вересня 2022 р.)

Kharchenko T.O. Improvement of the organizational component implementation of the program-target approach in the regulatory and legal mechanism of the state regulation of the sustainable development of the agricultural sector

At the article a detailed study of the strategic goals of the development of the agricultural sector, defined in the National Economic Strategy for the period until 2030 (NEC-2030) was provided. Such key concepts of NES-2030 in the field of development of the agrarian sector were formed, as: strategizing is a basis of the implementation of state economic policy, agrarian policy, regional development policy and related industries and spheres of activity; priority of tasks in the field of regulation of land relations; the conceptual basis is the agricultural sector, and the constituent element is rural areas; strengthening of state support for small and medium-sized agricultural producers.

For assess of the effectiveness of the implementation of strategic documents, it is important to achieve a connection between the strategic goal, tasks and results was justified. The using of a program-target approach, in the system of state regulation of the sustainable development of the agrarian sector, will allow taking into account the functional elements of the State Strategy of Regional Development for the Period 2021-2027, strategies for the development of territorial communities, the concept of sustainable development, the Concept of the State Target Program for the Development of the Agricultural Sector of the Economy for the Period Until 2022 year and increasing the efficiency of their practical implementation was confirmed.

A wide range of directions for the development of the agricultural sector, outlined in NES-2030, was determined. The presence of separate evaluation indicators, which in general do not allow determining the level of achievement of the strategic goal, and the absence of a monitoring mechanism for assessing the level of their achievement

was confirmed. The mechanism for monitoring the implementation of strategic goals of NES-2030, as part of the improvement of the organizational component of the implementation of the program and target approach in the regulatory and legal mechanism of the state regulation of the sustainable development of the agrarian sector, was developed.

Key words: National Economic Strategy, strategic goal, mechanism for monitoring, task, result.