

ОСНОВНІ ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ МІНІСТЕРСТВА АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА УКРАЇНИ

Тригубенко С. М.

Стаття присвячена розгляду та аналізу основних етапів адміністративної реформи Міністерства аграрної політики та продовольства. Також розглянуто поетапні зміни системи управління міністерством. Зроблені актуальні висновки та пропозиції щодо основних етапів реформування Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Ключові слова: міністерство, етапи розвитку, реформування, продовольство, аграрна політика.

Статья посвящена рассмотрению и анализу основных этапов административной реформы Министерства аграрной политики и продовольствия. Также рассмотрены поэтапные изменения системы управления министерством. Сделанные актуальные выводы и предложения по основным этапам реформирования Министерства аграрной политики и продовольствия Украины.

Ключевые слова: министерство, этапы развития, реформирование, продовольствие, аграрная политика.

The article is devoted to the analysis and the main stages of the administrative reform of the Ministry of Agriculture and Food. Also The stepwise change management ministry. Made relevant conclusions and proposals for reform of the main phases of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine.

Keywords: ministry, stages of development, reform, food, agricultural policy.

Відразу після розпаду Радянського Союзу розпочалися реформи в сільському господарстві й аграрному секторі. Про необхідність змін говорять там, де існуючий стан речей не задовольняє. Ринкові перетворення й аграрна реформа започатковані у зв'язку з тим, що стара радянська адміністративно-командна система господарювання показала свою неефективність. Більшість колгоспів і радгоспів, утворених у ході насильницької колективізації, були збитковими. У них упродовжувався позаекономічний примус до праці, відновлювалися феодальні методи експлуатації селян. Практикувався механізм “ножиці цін”, тобто завищення цін на продукцію промисловості та заниження - на сільськогосподарську, що призвело до зубожіння села. Унаслідок такого пограбування зростало відчуження селян від землі та інших засобів виробництва, втрачалися стимули до праці, сільське господарство значно відставало від передових аграрних технологій розвинених країн, що робило його щораз менш ефективним [1, 107].

Питання реформування міністерства аграрної політики та продовольства України у своїх працях торкалися В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, С.Г. Грицкевич, І.А. Дмитренко, Н.Р. Кобецька, М.В. Костицький, С.М. Кравченко, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, Б.Г. Розовський, О.М. Хімич, Ю.С. Шемшученко та інші. Метою статті є висвітлення освоенних етапів адміністративної реформи. Актуальність статті полягає в безпосередніх змінах підходу до управління системою АПК.

На нашу думку, слід віддати належне періоду здобуття нашої державою незалежності. Ці історичні процеси посіли чільне місце в процесі реформування органів

виконавчої влади, зокрема міністерств і відомств. Адже реалії того часу вимагали новітніх підходів до вирішення управлінських питань, які цілим валом впали на молоду державу Україну.

Тому з 1990 року на селі почали відбуватися реформи, які доцільно поділити на наступні етапи:

I. **Деклараційний етап** (1990-1994 рр.): було проголошено на офіційному рівні курс на ринкові перетворення, формування багатокладної ринкової економіки, забезпечення приватної власності на засоби виробництва й на земельні ділянки. У цей час прийняті законодавчі акти, які регулюють порядок здійснення підприємницької діяльності, встановлюють основні засади приватизації майна та землі, закріплюють право приватної власності, вільного ціноутворення. Разом з тим, ці норми-декларації не прийняли консервативні селяни. І хоча на цьому етапі розпочалося перетворення колгоспів на колективні сільськогосподарські підприємства, вони й надалі лишалися збитковими. Держава продовжувала застосовувати щодо регулювання сільського господарства переважно неринкові методи адміністративно-командної системи господарювання: зберігалися “ножиці цін”, сільськогосподарська продукція реалізовувалася переважно державі за її замовленням і за фіксованими державними цінами. Держава централізовано продовжувала забезпечувати село машинною технікою, паливно-мастильними матеріалами, засобами захисту рослин, надавала дотації й кредити. Незважаючи на це, сільське господарство залишалося збитковим, а держава щороку списувала борги сільськогосподарських підприємств. Хоча в цей час і виникали окремі фермерські господарства та інші приватні сільськогосподарські формування, це скоріше винятки з правила, ніж загальна тенденція, бо селянам на той час було не вигідно створювати приватні господарства.

II. **Інфраструктурний етап** (1995-1998 рр.) характеризувався зусиллями держави, що були спрямовані на поступовий перехід до ринкових важелів управління сільським господарством і формування інфраструктури аграрного ринку. Початком його можна вважати 18 січня 1995 року - дату прийняття Указу Президента України № 63/95 “Про заходи щодо реформування аграрних відносин” [2], який було видано з метою створення сприятливих умов для розвитку аграрного сектора економіки, розширення прав виробників сільськогосподарської продукції щодо її реалізації. Згідно з цим Указом селянам надали право самостійно розпоряджатися виробленою сільськогосподарською продукцією, реалізуючи її за договорами через біржі, торгіві та контрактіві доми, заготівельні й посередницькі організації. У цей час створювалися аграрні біржі, торгові доми, поступово формувалася аграрна ринкова інфраструктура, відпрацьовувалися механізми вільного ціноутворення на сільськогосподарську продукцію й кредитування сільськогосподарських товаровиробників. Відтепер держава сама стала учасницею аграрного ринку й купувала сільськогосподарську продукцію для державних потреб через ринкові механізми: на біржах, через аукціони тощо. Аграрна реформа прискорювалася: активізувались процеси приватизації та паювання землі й майна, зроста

кількість приватних господарських формувань на селі.

Проте ринкові перетворення не передбачали проведення широкої кампанії просвіти селян, через це вони переважно залишалися в управлінні голів колгоспів і не користувалися можливостями створюваного аграрного ринку. Більш того, держава продовжувала на той час вживати не ринкові, а адміністративні заходи щодо забезпечення сільськогосподарських підприємств технікою, паливно-мастильними матеріалами, а господарства залишалися збитковими й щороку держава була змушена їм списувати борги. Поки що не було єдиної концепції аграрних реформ, тому провадилися аграрні експерименти: виокремлювалися базові господарства для опрацювання ринкових моделей господарювання, вивчався й узагальнювався їх досвід.

III. Концептуальний етап (1998-1999 рр.): у цей час опрацьовувалися перші концепції аграрної реформи. Якщо раніше реформи провадилися без належного концептуального обґрунтування й прорахунку вжитих заходів, що призвело до їх непослідовності й частковості, чого навіть не передбачали ідеологи реформ. Впродовж цього етапу на основі узагальнення попереднього досвіду реформування опрацьовувалися концепції аграрної реформи, що мали забезпечити їх комплексний і виважений характер. Початком згаданого етапу реформ аграрного сектору України можна вважати 29 квітня 1998 року, коли Указом Президента України були затверджені Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України на 1998-2000 роки [3]. Власне цей документ і був однією з перших комплексних концепцій аграрної реформи й розвитку аграрного ринку, який було розроблено з метою прискорення економічних реформ і виведення агропромислового комплексу з кризи.

Цей нормативно-правовий акт охоплює різні царини сільського господарства й покликаний створити ідеологічне підґрунтя аграрних реформ. У цей час продовжує формуватися інфраструктура аграрного ринку, але вже на концептуальних засадах; запроваджується фіксований сільськогосподарський податок, який істотно зменшив податковий тягар на селян; закладаються основи диференційованого розвитку аграрного ринку. Річ у тім, що право Європейської Спільноти передбачає диференційоване регулювання окремих секторів аграрного ринку: ринку цукру, зерна, олій, молока та ін. Україна, намагаючись інтегрувати свою правову систему до права ЄС, починає диференційовано регулювати різні сегменти аграрного ринку. В усьому іншому спостерігаються ті самі тенденції, що й за Інфраструктурного етапу.

IV. Радикальний етап (1999-2000 рр.): пов'язується з прийняттям реформаторського Указу Президента України від 3 грудня 1999 року № 1529/99 "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки" [4], який було видано з метою забезпечення реалізації державної аграрної політики, прискорення реформування та розвитку аграрного сектора економіки на засадах приватної власності.

Радикальність реформ полягала в тому, що протягом короткого періоду колективні сільськогосподарські підприємства були реформовані, а на їх базі створені приватні сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства, агрогосподарські товариства, сільськогосподарські кооперативи та інші суб'єкти аграрних правовідносин, засновані на приватній власності. Як у роки примусової колективізації селян зганяли в колгоспи, так протягом 1999-2000 рр. відбувався зворотний процес:

колективні сільськогосподарські підприємства реформували централізовано. Вони змушені були укладати з власниками земельних часток (паїв) договори їх оренди й виплачувати селянам орендну плату за користування земельними ділянками господарства, які були обтяжені правом членів господарства на земельну частку (пай). Земельна частка (пай) відтепер стала цілком новою правовою категорією, новим об'єктом прав, який можна було здати в оренду, укласти інші господарські договори щодо неї.

І хоча на цьому етапі ще не забезпечувалося проведення просвітницької кампанії серед селян щодо порядку господарювання в ринкових умовах, такі радикальні заходи все-таки вплинули на свідомість селян, які відчували себе власниками. Реформованим сільськогосподарським підприємствам списується заборгованість, приймається Указ Президента України від 6 червня 2000 року № 767/2000 "Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку" [5], який був націлений на прискорення формування інфраструктури аграрного ринку, створення умов для надійного ресурсного забезпечення виробництва й реалізації сільськогосподарської продукції та продовольства, сприяння розвитку підприємництва в аграрному секторі економіки.

Для злагодженої й чіткої роботи в процесі реформ необхідно було визначити нові завдання, механізми й органи контролю. Тому в цей час, 7 червня 2000 року Президент України видає Указ [6], яким встановлює, що правонаступником Міністерства агропромислового комплексу України є Міністерство аграрної політики України. Міністерство аграрної політики України на той час стало головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової промисловості, рибного господарства, переробки сільськогосподарської продукції.

V. Закріплюючий етап (2001-2002 рр.): для того, щоб закріпити позитивні результати аграрної реформи, вживаються заходи щодо її моніторингу й подальшого формування інфраструктури аграрного ринку. У цей час приймається Закон України від 18 січня 2001 року "Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років" [7]. Цей Закон визначає основні засади державної політики на період реформування сільського господарства протягом 2001-2004 років як пріоритетної галузі народного господарства.

Він передбачає формування механізму заставних закупів сільськогосподарської продукції (тобто можливості селян одразу продати продукцію державі та отримати кошти, а згодом, у разі її подорожчання на ринку, продати її іншому покупцеві, повернувши державі кошти й відшкодувавши витрати на її зберігання). Передбачається податкове стимулювання сільськогосподарського виробництва, пільгове кредитування та страхування, розвиток лізингу й фондового ринку. Важливою складовою аграрної реформи стає запровадження системи сільськогосподарських дорадчих служб.

Концепцію становлення й розвитку мережі сільськогосподарських дорадчих служб в Україні затверджено наказом Мінагрополітики, Української академії аграрних наук і Національної академії наук України від 25 квітня 2001 року № 114/36/165 [8]. Саме сільськогосподарські дорадчі служби покликані забезпечити ринкову про-

світу селян. Це те, з чого треба було починати аграрну реформу. В Україні створюється близько 50 аграрних бірж, близько 600 агроторгових домів, понад 800 обслуговуючих кооперативів, понад 19 тис. заготівельних пунктів. Передбачаються заходи з розвитку експорту сільськогосподарської продукції. Запроваджується постачання в села техніки, пально-мастильних матеріалів і добрив на ринкових засадах. Приймаються укази Президента України від 8 серпня 2002 року № 694/2002 "Про заходи щодо прискорення розвитку аграрного ринку" [9] і від 8 серпня 2002 року № 695/2002 "Про заходи щодо розвитку іпотечного ринку в Україні" [10]. Однак такі зміни мали як ряд переваг, так і ряд недоліків. До переваг вважаємо за доцільне віднести те, що служба (згідно з Концепцією становлення і розвитку мережі сільськогосподарських дорадчих служб в Україні організаційна структура національної системи дорадництва має три рівні: національний, регіональний і місцевий):

- може впливати на формування політики держави в аграрному й соціальному секторах економіки (завдяки сполученню професійних, посадових і консультаційних обов'язків співробітників служб, які є одночасно співробітниками відповідних органів управління галуззю);

- має реальні знання про проблеми й перспективи розвитку регіону (району), тому що працює як частина державних органів;

- може використовувати у своїй роботі вже існуючу і, як правило, досить потужну матеріально-технічну базу, а також кваліфікацію й досвід співробітників органів управління.

Серед недоліків визначимо наступні:

- виконання чиновниками функцій консультантів часто наштовхується на певні перешкоди, що пов'язані, наприклад, з недовірою клієнтів до представника влади;

- зв'язки адміністрації з іншими учасниками процесу консультаційного обслуговування сільських товаровиробників (фахівцями й вченими-консультантами в спеціальних галузях знань і т.п.) мають, як правило, вертикальний характер, тобто засновані на відносинах співвідпорядкованості;

- особиста участь формування в аграрній політиці може припускати дотримання формуванням інтересів держави, що суперечать інтересам товаровиробників.

VI. Комплексний етап (з 2003-2004 рр.): пов'язаний з Комплексною програмою розвитку аграрного ринку України на 2003-2004 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2003 року № 271 [11]. Програма має комплексний характер і передбачає: формування інфраструктури аграрного ринку; розвиток сільськогосподарських дорадчих служб для забезпечення ринкової просвіти селян; забезпечення застосування високих інноваційних технологій у сільському господарстві; розвиток аграрної науки; виставкової та маркетингової діяльності й розв'язання цілої низки інших проблем. Ця програма дійсно мала комплексний характер, оскільки ґрунтувалась на визначеній концепції аграрного ринку й охоплювала різні аспекти його формування. Основні заходи з виконання зазначеної програми затверджені наказом Міністерства аграрної політики України від 7 квітня 2003 року № 98 [1, 108-112].

У своїй діяльності Міністерство аграрної політики України спиралось на місцеві органи влади, зокрема управління сільського господарства й продовольства, які були структурними та підрозділами обласних адміністрацій і підзвітними та підконтрольними голові відповідної адмі-

ністрації й Міністерству аграрної політики. Повноваження й перелік питань, віднесених до відання місцевих органів управління сільського господарства, передбачались у відповідних положеннях, які розроблялись на основі Типових положень, затверджених Кабінетом Міністрів.

Основними завданнями управління сільського господарства і продовольства була участь у формуванні й реалізації державної аграрної політики, розроблення й здійснення заходів щодо гарантування продовольчої безпеки держави; розроблення й здійснення заходів державної підтримки й захисту вітчизняних товаровиробників, сприяння демонополізації виробництва та розвитку конкуренції в агропромисловому комплексі, формування ринкової інфраструктури, створення сприятливих економічних, матеріально-технічних і соціальних умов для прискорення розвитку реформованих господарств; організація роботи з питань насінництва й розсадництва, сортовипробування та захисту рослин, плеєнної справи, наукового й кадрового забезпечення сільськогосподарського виробництва, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці та техніки безпеки. Відповідно до покладених на нього завдань обласне управління здійснювало керівництво й контроль діяльності управління (відділів) сільського господарства і продовольства районних держадміністрацій; готувало пропозиції до проектів програм економічного й соціального розвитку відповідної території та місцевого бюджету; узагальнювало практику реформування сільського господарства, вносило пропозиції з цих питань Міністерству аграрної політики; аналізувало стан цінової політики й подавало Міністерству агрополітики пропозиції щодо забезпечення цінового паритету на сільськогосподарську продукцію та роботи й послуги підприємств інших галузей економіки; готувало пропозиції щодо здійснення економічної реформи й подавало їх на розгляд керівництва держадміністрації, аналізувало тенденції розвитку галузей агропромислового виробництва, подавало пропозиції Міністерству агрополітики з питань прогнозування розвитку агропромислового виробництва та ін.

Однак саме затягування аграрних перетворень у часі значною мірою стало причиною багатьох проблем. Спад виробництва сільськогосподарської продукції спостерігався у всіх колишніх соціалістичних країнах у період їх трансформації від планової економіки до ринку. Один з парадоксів реформування КСП полягав в його поспішності й стислих термінах, з одного боку, і значному затягуванні й втраті часу з проведенням аграрної реформи - з іншого. Адже при активнішій роботі хоч би з середини 90-х років, коли вже були формалізовані основи проведення земельної реформи, паювання майна та реорганізації КСП, сільське господарство не виявилось б у тому плачевному стані, в якому воно знаходиться сьогодні. Доказом цього служить приклад колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, сільське господарство яких значно раніше вийшло з кризи і з набагато меншими втратами.

Іншим парадоксом аграрної реформи й розвитку сільського господарства взагалі є невизначеність цілей і стратегії. Це означає, що в державі немає стратегії розвитку аграрної сфери загалом. Тому невідкладне завдання законодавчої й старанної гілки влади - заповнити цю прогалину.

Одна з причин такого стратегічного прорахунку - слабка координація роботи між ключовими суб'єктами аграрної політики в країні: Президентом, Верховною

Радою, Кабінетом міністрів і Міністерством аграрної політики.

Тому 9 грудня 2010 року з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, для забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання Президент України видав Указ № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”, де Міністерство аграрної політики України було реорганізоване в Міністерство аграрної політики та продовольства України [11].

Мінагрополітики України стає центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України.

23 квітня 2011 року Президент України своїм Указом № 500/2011 “Про Міністерство аграрної політики та продовольства України” вніс зміни до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України та скасував раніше діючі Укази, зокрема статтю 1 Указу Президента України від 7 червня 2000 року № 772 “Питання Міністерства аграрної політики України”; Указ Президента України від 30 жовтня 2001 року № 1021 “Про внесення змін до Положення про Міністерство аграрної політики України”, що дало змогу проаналізувати зміни, а також зрозуміти суть проведеної адміністративної реформи.

Отже, Міністерство аграрної політики та продовольства України, що стало правонаступником Міністерства аграрної політики України, наразі є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування й забезпечення реалізації державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави.

Література

1. Аграрне право України Підручник / За ред. О.О. Погрібного. - К.: Істина, 2007. - 448 с.
2. Про заходи щодо реформування аграрних відносин”: Указ Президента України від 18 січня 1995 р.

№ 63/95.

3. Про основні напрями розвитку агропромислового комплексу України на 1998-2000 роки”: Указ Президента України від 29 квітня 1998 р. № 389/98.

4. Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки”: Указ Президента України від 03.12.1999 № 1529/99.

5. Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку”: Указ Президента України від 6 червня 2000 р. № 767/2000.

6. Питання Міністерства аграрної політики України”: Указ Президента України від 07.06.2000 № 772/2000.

7. Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років”: Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2001. - № 11. - С. 52.

8. Наказ Мінагрополітики, Української академії аграрних наук і Національної академії наук України від 25 квітня 2001 р. № 114/36/165

9. Про заходи щодо прискорення розвитку аграрного ринку”: Указ Президента України від 8 серпня 2002 р. № 694/2002.

10. Про заходи щодо розвитку іпотечного ринку в Україні”: Указ Президента України від 8 серпня 2002 р. № 695/2002.

11. Про затвердження Комплексної програми розвитку аграрного ринку на 2003-2004 роки”: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2003 р. № 271.

Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010.

Тригубенко С.М.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
кримінального права та процесу
Міжнародного університету бізнесу і права
Надійшла до редакції: 22.10.2014

УДК 349.2

ДО ПРОБЛЕМИ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРИНЦИПІВ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

Головко Т. В.

У статті проаналізовано теоретичні підходи до характеристики окремих принципів працевлаштування іноземців в Україні; класифікацію принципів працевлаштування іноземців в Україні проведено за таким критерієм, як сфера їх поширення; охарактеризовано загальноправові, міжгалузеві та галузеві принципи працевлаштування іноземців в Україні; запропоновано власне визначення поняття “принципи працевлаштування іноземців в Україні”.

Ключові слова: працевлаштування, принципи, працівник, іноземець, класифікація, трудове право, законність, верховенство права.

В статье проанализированы теоретические подходы к характеристике отдельных принципов трудоустройства иностранцев в Украине; классификацию принципов трудоустройства иностранцев в Украине проведено по такому критерию, как сфера их распространения; охарактеризованы общеправовые, межотраслевые и отраслевые принципы трудоустрой-

ства иностранцев в Украине; предложено собственное определение понятия “принципы трудоустройства иностранцев в Украине”

Ключевые слова: трудоустройство, принципы, работник, иностранец, классификация, трудовое право, законность, верховенство права.

This paper examines theoretical approaches to the characterization of certain principles of employment of foreigners in Ukraine; classification principles of employment of foreigners in Ukraine conducted by such criteria as the scope of their distribution; describes the common law principles of inter-industry and sectoral employment of foreigners in Ukraine; The own definition of “principles of employment of foreigners in Ukraine”

Keywords: employment principles employee foreigner, classification, labor law, the legality, the rule of law.

Працевлаштування іноземців, як одна з найважливіших конституційних гарантій особи реалізації права на