

УДК 351.773.13

І. В. Застрожнікова,
здобувач, Академія муніципального управління

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Проведено аналіз аграрної політики в історичному контексті. Визначено особливості функціонування вітчизняних механізмів державного регулювання сільського господарства та ідентифіковано його проблемні складові.

The analysis of agrarian policy is conducted in a historical context. The features of functioning of domestic mechanisms of the state adjusting of agriculture are certain and to identify his problem constituents.

Ключові слова: аграрна політика, історична ретроспектива, ефективна реалізація, механізм формування, сільське господарство, удосконалення напрямів.

ВСТУП

В умовах формування сучасної аграрної політики, спроможної забезпечити ефективну реалізацію її цілей, важливого значення набуває необхідність дослідження аграрного розвитку і аграрних перетворень в Україні в історичній ретроспективі. Вказаній проблематиці присвячена значна кількість праць як вітчизняних істориків, так і економістів-аграрників. При цьому, однак, недостатньо дослідженими залишаються питання оцінки минулого у вказаній сфері з позицій інституціональної теорії, що має надзвичайно важливе значення для розробки обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення напрямів сучасної аграрної політики. Для отримання повної, цілісної та достовірної картини історичного минулого розвитку агропродовольчої сфери при проведенні відповідних досліджень аграрну політику потрібно розглядати як комплекс заходів не лише політичного і соціально-економічного, а й духовно-культурного плану. Саме від сприйняття селянством як носієм моральних цінностей, уявлень, ідей та традицій тих чи інших реформаторських дій щодо аграрної сфери значною мірою залежала їх ефективність та дієвість.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вагомий внесок у розробку теоретико-методологічних та організаційно-практичних засад розвитку національної аграрної політики внесли такі вчені, як В. Амбросов, В. Андрійчук, О. Бородіна, П. Гайдуцький, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Данилишин, О. Дацій, М. Дем'яненко, С. Дем'яненко, В. Зіновчук, М. Калінчик, С. Кваша, І. Кириленко, М. Корецький, І. Лукінов, Ю. Лупенко, П. Макаренко, А. Малиновський, М. Малік, В. Март'янов, В. Месель-Веселяк, О. Могильний, Г. Мостовий, В. Нелеп, Т. Осташко, О. Онищенко, Б.Панасюк, Б.Пасхавер, Г. Підлісецький, П. Руснак, В. Рябокони, П. Саблук, М. Сахацький, В. Ситник, В. Трегобчук, М. Хвесик, Є. Ходаківський, М. Хорунжий, Г. Черевко, В. Шиян, О. Шпичак, В. Юрчишин та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— провести аналіз аграрної політики в історичному контексті;

— визначити особливості функціонування вітчизняних механізмів державного регулювання сільського господарства та ідентифікувати його проблемні складові.

РЕЗУЛЬТАТИ

Одним із найдавніших прикладів високого рівня розвитку цивілізації на території сучасної України є черняхівська культура (друга половина II—VII ст. н.е.). Основною сферою діяльності черняхівців було сільське господарство, зокрема землеробство. Розвиток останнього на великих площах давав можливість не тільки самозабезпечення зерном, але і вивозу його на зовнішні ринки. Це стимулювало розвиток як внутрішньої, так і зовнішньої торгівлі. З другої половини XVII ст. аграрний розвиток України форсувався під визначальним впливом економіки Росії і характеризувався посиленням феодалної земельної власності й кріпосного права. На відміну від Росії в Україні приватновласницький інстинкт на селі був виражений значно сильніше [8, с. 12].

На відміну від країн Західної Європи, де до другої половини XIV ст. фактично утворилися централізовані держави, українські землі входили до складу інших країн, що зумовило значну диференціацію у цілях та методах проведення аграрних реформувальних заходів на відповідних територіях. У сфері найбільш активних реформаторських дій опинилися селяни закарпатських земель, що належали Австрії. Найбільш прогресивним був загальноавстрійський Урбаніальний патент Йосипа II від 10 лютого 1789 р., який встановив, що податок, який селянин зобов'язаний виплачувати поміщикам, має сплачуватися грошима і складати 17% селянського доходу.

Упродовж першої половини XIX ст. з розвитком товарно-грошових відносин на українських землях поглибилася майнова диференціація селянства. У зазначений період сільське господарство почало набувати підприємницького характеру, насамперед, за рахунок товаризації великих поміщицьких, а дещо пізніше і середніх господарств. Скасування кріпацтва в 1861 р. в цілому стимулювало розвиток сільського господарства України. Проте, з часом почала актуалізуватися проблема малоземелля значної частини

селян, яка особливо ускладнилася на початку ХХ ст. Загострювали ситуацію на селі збереження великого поміщицького землеволодіння, наявність обмежень щодо купівлі, продажу та застави землі. Характерною рисою проведення реформи було те, що строк перехідного періоду встановлювався не менше 20 років з часу законодавчого оформлення положень реформи з урахуванням фактора диференціації за регіонами. Тобто наявним було глибоке розуміння необхідності тривалого періоду для завершення перетворень у відносинах земельної власності.

Століпінська аграрна реформа прискорила перехід села на індустріальну основу, створила сприятливі умови для розвитку приватного селянського землеволодіння, стимулювала впровадження агрономічних заходів та посилила тенденцію до зростання товарного, підприємницького виробництва. Аграрна політика українських національних урядів в 1917—1920 рр. концентрувалася практично виключно на вирішенні проблеми наділення селян землею. Однак, чинник політичної та економічної нестабільності, викликаний революційними подіями у цей період, викликав намагання урядів розв'язувати вказану проблему активними методами, без урахування необхідності її вирішення еволюційним шляхом.

Реалізація аграрної політики більшовицької партії у цей же період визначалася фактором ведення війни. Знищення приватної форми власності в сільському господарстві, застосування реквізиторних методів щодо селян у ході реалізації продовольчої розкладки призвели до втрати стимулів до праці та відповідно різкого погіршення стану аграрного сектора. Після перших невдалих спроб насадження комунізму деякі представники влади змушені були визнати, що психологія селян досить повільно піддається комуністичному і колективістському впливові [4, с. 81]. Найпершою перешкодою на шляху до колективних форм господарювання вважалось притаманне селянам "бажання мати своє власне господарство, бути господарем і володарем у своїй родині" [7, с. 11]. Тобто характерною рисою українського селянина був чітко виражений індивідуалізм, який стимулював неприйняття ним колективних форм господарювання.

Окремі території України внаслідок як географічних, так і історико-культурних факторів характеризувалися досить відмінними тенденціями у характері аграрних трансформацій. Зокрема, специфікою Півдня України було психологічне неприйняття селянством деспотичного характеру центральної влади, будь-якого насилля, усвідомлення своєї сили і незалежності. Ще однією особливістю цієї території був природничо-географічний фактор — степ, де клімат, у зв'язку з нерівномірністю розподілених у часі опадів, характеризувався посухою, суховіями та чорними бурями. Це призводило до нестабільності врожаю, не сприяло розвитку рільництва. Такий природний фон формував у населення впертий, відважний характер, жагу до боротьби, бажання захищати власні інтереси. Етнічна мозаїчність "виховувала" у місцевого населення терпимість до чужоземної мови, традицій, культури, відкритість до сприйняття нового, яке допомагало у веденні власного господарства. На ментальність селянства Півдня України впливав і релігійний фактор: стародавні язичницькі вірування та православ'я. Релігія допомагала селянину залишитися справжнім охоронцем українського народного духу [3, с. 10].

Однак надалі повернення до політики насильницької колективізації викликало втрату істотної частини продуктивних сил, масове вилучення виробленої продукції за низькими цінами, поглиблення нееквівалентного обміну між містом і селом. Система заготівель і закупівель сільськогосподарської продукції призвела до різкого звуження товарно-грошових відносин та вільної торгівлі про-

довольством. Внаслідок насильницьких методів проведення колективізації в Україні були знищені історичні, національні традиції використання землі, створені командно-бюрократичні інституції управлінської системи.

Різно погіршилася демографічна ситуація на селі, оскільки значна кількість селян була вислана за межі України, в результаті репресій розпалося чимало сімей, відбувалася міграція сільського населення до міст у промислові центри, різко зменшилася народжуваність, лише 7—8% демобілізованих із Червоної Армії поверталися у місця попереднього проживання. Намагання примусового створення колективних форм господарювання часто зустрічали різкий опір селянства. Скажімо, якщо створені в 1919 р. російські комітети бідноти припинили своє існування відразу після закінчення громадянської війни, то в Україні вони продовжували діяти до 1932 р. [1, с. 5].

З середини 30-х років починає формуватися нова система сільського господарства, яка передбачала не лише тотальне державне регулювання розвитку аграрного сектора, але і безпосереднє управління виробництвом. Державою було монополізовано процес розподілу як основних ресурсів для аграрних товаровиробників, так і виробленої останніми готової продукції, основна частка якої надходила до державних заготівельних організацій. Характерною особливістю даної системи було те, що на колгоспи і радгоспи покладалося також завдання обслуговування значної частини соціальної та інженерної інфраструктури у сільській місцевості. Усі подальші заходи аграрної політики радянського уряду принципово не змінювали характер даної системи, вносячи в неї лише окремі корективи.

Ідеологія радянської аграрної політики базувалася на намаганні сформувати у свідомості селян стереотип щодо переваги суспільних інтересів над особистими, що було необхідно для забезпечення вирішення проблем розвитку інших галузей за рахунок сільського господарства. Наслідком такої політики було те, що сільськогосподарська праця стала найдешевшою в системі виробництва в СРСР і в Україні зокрема [2, с. 10]. У післявоєнний період необхідність нагального вирішення продовольчого питання вимагала формування нової аграрної політики. Однак брак ресурсів для матеріально-технічного забезпечення вирішення цієї проблеми призвів до використання екстенсивних методів розвитку сільського господарства. З метою стимулювання продуктивності праці здійснювалася політика обмеження особистих господарств, які були основним джерелом продовольчого забезпечення селянських домогосподарств. З метою стимулювання продуктивності праці здійснювалася політика обмеження особистих господарств, які були основним джерелом продовольчого забезпечення селянських домогосподарств.

Суттєві зміни в аграрній політиці, які стимулювали ефективніший розвиток галузі, відбулися у 1953—1958 рр. у вигляді реалізації заходів щодо підвищення матеріальної зацікавленості колгоспів, значного підвищення закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію, збільшення державних видатків на розвиток села, поліпшення його технічного і кадрового забезпечення. Негативним аспектом аграрної політики у цей період було подальше стримування розвитку особистих господарств колгоспників. Однак період підйому виявився нетривалим.

До середини 60-х років в країні загострилася продовольча проблема, що стимулювало реалізацію ряду заходів щодо розвитку міжгосподарської кооперації і агропромислової інтеграції, інтенсифікації сільського господарства у вигляді збільшення капіталовкладень, розширення застосування добрив, зрошування, комплексної механізації і хімізації, ослаблення контролю над колгоспами і скасування деяких обмежень щодо ведення особистого підсобного

господарства колгоспників та ін. Однак збереження низького рівня мотивації праці в рамках колгоспної системи не забезпечило адекватного витраченим ресурсам ефекту.

Продовжувалося зниження обсягів виробництва більшості основних видів продукції землеробства. Низька продуктивність підвищувала собівартість виробництва всіх видів тваринницької продукції, що було головною причиною різкого зниження рентабельності галузі — з 10,7% в роки IX п'ятирічки до 1,6% в X-й і 0,06% — в перші роки XI п'ятирічки. Майже 35,5% основних промислово-виробничих фондів переробних галузей АПК були фізично зношені і морально застарілі. Соціально-побутова сфера села залишалась відсталою і занедбаною.

Низька якість житлово-побутових умов у поєднанні з наслідками реалізації концепції "неперспективних" сіл стали важливими причинами міграції сільського населення у міста. В результаті кількість працівників, зайнятих у всіх галузях сільського господарства, значно скоротилася. Дефіцит робочої сили негативно впливав на упорядкування режиму праці й відпочинку колгоспників, що у поєднанні з обмеженими можливостями сільської молоді у використанні вільного часу негативно позначалося на стабільності сільськогосподарських колективів, а також на ефективності їхньої роботи [5, с. 9].

Таким чином, історичний досвід підтверджує, що будь-яка реформа, особливо аграрна, передбачає необхідний визначений історичний строк, оскільки за своєю суттю вона є прискореним у часі періодом еволюційного шляху суспільного розвитку. При цьому моделювання напрямів та типів траєкторій інституціональної еволюції вимагає врахування особливостей аграрного соціуму та закономірностей інститутогенезу як універсального системного процесу. Основою цього процесу є якісна зміна впливу різних інститутів або рекомбінація інституціональної системи на основі сталого переліку базових елементів у матриці детермінантних факторів (економічних, культурних, владних, організаційних) за умови принципової незамінності цих факторів [6, с. 37]. Враховуючи характерну для села консервативність, період реалізації змін та отримання практичних результатів реформ може тривати десятиліття. Тому намагання отримати нагальний результат у вигляді значного підвищення ефективності функціонування аграрного сектора шляхом реалізації революційних заходів у процесі його реформування, навпаки, відстрочують таку можливість.

Характерними рисами більшості розглянутих в історичному аспекті аграрних трансформацій в Україні було їх чітке супроводження з боку держави у вигляді розробки та використання відповідних механізмів планування, організації та контролю вказаних процесів. Аграрна політика до революційного періоду характеризувалася виваженістю підходів до реформування аграрної сфери, яке здійснювалося за попередньої ґрунтовної підготовки і реалізація якого була розрахована на тривалий період з урахуванням необхідності забезпечення еволюційності розвитку процесів реформування. При цьому сама необхідність проведення трансформацій в аграрній сфері була викликана об'єктивними факторами суспільного розвитку на відповідному історичному етапі.

Натомість політика радянської влади орієнтувалася на використання сільського господарства як джерела ресурсів для розвитку інших сфер економіки, насамперед промисловості. Саме цим фактором, а також періодичним загостренням проблеми забезпечення країни продовольчими ресурсами визначався характер більшості здійснюваних аграрних реформ. Відсутність чіткої довгострокової стратегії розвитку аграрного сектора економіки з визначеними цілями та механізмами їх реалізації зумовлювала фрагментарний характер аграрних трансформацій. По-

ряд із орієнтацією на отримання нагальної результативності від запроваджуваних змін така політика не мала належної ефективності.

Для досліджуваного періоду характерним є також звужене розуміння та наповнення аграрної політики, оскільки остання концентрувалася, по суті, на питаннях земельних відносин, форм господарювання та виробничих аспектах функціонування сільського господарства. Лише з 80-х років визріло розуміння необхідності проведення комплексної політики щодо розвитку села, яка мала передбачати одночасне вирішення як виробничих, так і соціальних аспектів його життєдіяльності. Проте глибина негативних тенденцій розвитку аграрної економіки у цей період, що суттєво скріплювалася та консервувалася стійкими змінами у свідомості селян, вимагала істотно радикальніших трансформацій у формах і методах державного регулювання розвитку села, відносин власності, а також тривалого періоду для формування принципово нової свідомості господарювання. Тому позитивна направленість зазначених реформ потенційно не могла бути реалізованою, оскільки не підкріплювалася реальними можливостями щодо їх практичного втілення.

ВИСНОВКИ

Таким чином, у державній політиці відсутнім було розуміння пріоритетності аграрного сектора економіки в розвитку держави, що відповідним чином впливало на формування і здійснення аграрної політики, її ефективність. Тобто неусвідомлення державними владними структурами значення і ролі аграрної сфери економіки у розвитку країни має достатньо глибоке історичне коріння, що значною мірою проявляється до теперішнього часу і є одним із ключових факторів, що стримують реалізацію адекватної цілям розвитку суспільства аграрної політики.

Література:

1. Дейнеко Л.В., Шелудько Е.І., Загній О.Г., Купчак П.М. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення безпечності та якості харчової продукції: доповідна записка за результатами дослідження в 2007 р. — К., РВПС НАН України, 2007. — 12 с.
 2. Євдокимова Д.М. Державне регулювання економічного розвитку: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.01.01 / Київський національний економічний ун-т. — К., 2002. — 20 с.
 3. Ковальов В.В. Державне регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкового розвитку аграрної сфери: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.01.01 / Дніпропетровський держ. аграрний ун-т. — Д., 2005. — 19 с.
 4. Костенко В. І., Найденко К. А., Угнівенко А. М., Волощук В. М., Штомпель М. В., Голка Б. М. Наукове забезпечення сталого розвитку сільського господарства в Лісо-степу України: монографія: у 2 т. / Д.О. Мельничук (відп.ред.). — Т. 2 — К.: АЛЕФА, 2003. — 351 с.
 5. Кретинина Л.В. Державне стимулювання ринкових перетворень в аграрному секторі: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. — Донецьк, 2005. — 20 с.
 6. Мезенцева Е. С. Государственное регулирование АПК в развитых странах // Вестник СевКавГТУ. Серия "Экономика". — 2004. — № 1 (12). — С. 36—40.
 7. Новичков В.И., Калашников И.Б., Новичкова В.И. Аграрная политика. — М.: Издательско-книготорговый центр "Маркетинг", 2001. — 288 с.
 8. Скотнікова Л.С. Аграрні відносини в українському селі у 20-30 роках ХХ століття: автореф. дис. канд. іст. наук: 07.00.01 / НАН України; Інститут історії України. — К., 2000. — 19 с.
- Стаття надійшла до редакції 11.02.2010 р.*