

УДК 338.43.02

**Куницький В.В.**, аспірант<sup>©</sup>*Національна академія державного управління при Президентові України***ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД АГРАРНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ: УРОКИ  
ДЛЯ НИНІШНЬОЇ ВЛАДИ**

*У статті в історичному аспекті розглядається досвід України у проведенні аграрних реформ. Шляхом теоретичного аналізу показано успіхи та прорахунки державної політики в галузі аграрних відносин, пропонуються шляхи вирішення стабілізації розвитку аграрного сектору економіки на сучасному етапі, визначено конкретні заходи державного регулювання в галузі АПК.*

**Ключові слова:** *аналіз аграрної політики, господарства-фільварки, еволюція аграрних реформ, общинне володіння, кооперативне господарство, сільські території, непрямі заходи державної підтримки, система аграрних дотацій.*

**Постановка проблеми.** Пильна увага до аграрних реформ з боку вчених і громадськості є цілком зрозумілою, бо в історії аграрної країни вони вирішують долю сільських поселень, де сьогодні проживає 30% населення України. Тому сьогодні, коли в державі проводиться реформування галузі АПК, і урядом визначено стратегічні напрямки наймасштабніших аграрних реформ (наприклад, запровадження ринку землі), то варто врахувати історичний досвід реформування сільського господарства України з найдавніших часів до сьогоденної доби.

**Аналіз останніх досліджень.** Питанням аналізу аграрних реформ в історичній ретроспективі присвячено роботи вчених А.Я. Авреха, Є. Г. Василевського, В. В. Гоцулюка, В.С. Дякіна, П.Д. Індиченко, Є.Г. Карнаухова, А. Г. Морозова, М. В. Рево, М. Ф. Кропивка, В. Я. Мессель-Веселяка, П. Т. Саблука, Л. М. Лукашевича, В.Г. Тюкавкіна, Д. П. Пойди та інших.

**Мета статті.** є узагальнення досвіду аграрних відносин в Україні з найдавніших часів до сьогоденного дня, обґрунтування ролі держави у виробленні ефективної аграрної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо конкретно перейти до аналізу аграрних реформ, зробимо короткий огляд цих подій з найдавніших часів в історичній ретроспективі. Першу таку реформу було проведено в середині XVI століття, коли територія України входила до складу Великого Князівства Литовського.

Суть тієї реформи полягала в переорієнтації аграрного господарства країни з оброчної системи на панщинну. В результаті феодалі одержували власну оранку й організовували господарства-фільварки, а селяни – волоки (сімейні наділи). Таким чином, господарство поміщиків і селян було розділено

---

<sup>©</sup> Куницький В.В., 2013

територіально й організаційно. Велике поміщицьке господарство тоді забезпечувало додатковий продукт для експорту на європейський ринок.

На терені України це була перша добре організована державною владою і законодавчо закріплена аграрна реформа.

Доречно буде нагадати, що у Росії і тій частині України, що не входила до складу Польського Королівства, аналогічні процеси переходу з оброчного господарства на панщину відбувалися значно повільніше, шляхом еволюції.

Наступну велику аграрну реформу було здійснено 1861 року шляхом скасування кріпосного права. У реформі були зацікавлені не лише селяни, але і буржуазія, що саме зароджувалася, і значна частина поміщиків. Багато великих землевласників у передреформний період дедалі глибше включалися в промислове виробництво. На території України це, передусім, розвиток спиртової промисловості й цукробурякового виробництва.

Перші цукрові заводи будували поміщики у великих маєтках, і ця верства найбагатших землевласників була більше зацікавлена в найманій праці, ніж у кріпацькій. Для України важливе значення мало і переорієнтування хлібної торгівлі з балтійських портів на південні чорноморські.

В результаті проведення цієї реформи дуже багато землі залишилося в поміщиків, а необхідність викупних платежів підживляла можливості розвитку селянського господарства. Тож приблизно 20 років після реформи тривав застійний період. Темпи сільськогосподарського виробництва були нижчими від очікуваних. Помітний прогрес означився з організацією 1882 року земельного банку, через який кредитували селян для придбання ними поміщицьких земель. Імпульс, наданий сільському господарству та промисловості скасуванням кріпосного права, вичерпав свій потенціал до початку 90-х років. На той час знову виник дисбаланс між бурхливим розвитком промисловості, транспорту, торгівлі, ємністю аграрного ринку й відсталим сільським господарством.

Однією з головних перешкод на шляху розвитку аграрного виробництва стала поширена в Російській імперії общинна форма ведення сільського господарства, зовсім нечутлива до технічного прогресу, досягнень тоді вже досить розвиненої аграрної науки. Напівнатуральному господарству общини була притаманна дуже низька товарність, воно абсолютно не вписувалося в систему розвиненого ринку.

Община з її бідністю і психологією зрівняльного розподілу постійно постачала ринок праці малокваліфікованою робочою силою, була джерелом і поживним середовищем для різноманітних революційних рухів і течій, а часто й злочинності, що досить певно засвідчили події революції 1905 року [1].

Ці обставини добре розумів ініціатор аграрного реформування Петро Столипін, який увійшов в історію як реформатор (хоча науковці по різному оцінюють його реформи).

Основними заходами цієї реформи, розпочатої, фактично, в серпні 1907 року, були:

-1) виділення значного масиву (1,8 млн. десятин) надільних земель для продажу селянам;

-2) створення умов для виходу селян з общини й формування міцних хутірського, відрубного й селищного господарств.

Ці основні заходи супроводжувало стимулювання переселенської політики для зняття соціального напруження в аграрно перенаселених районах і водночас для активізації господарського освоєння величезних родючих безлюдних провінцій імперії у Сибіру, на Алтаї, Далекому Сході.

Нині при аналізі реформи П. Столипіна привертає до себе увагу деталізація її організації, узгодженість адміністративних, фінансових та інформаційних моментів, соціальних перспектив сільського населення та економічна перспектива розвитку сільських територій.

З іншої сторони ця реформа була демократичною, оскільки в її основу було покладено такі основні принципи:

- розраховано її поступовість і періодичність (реалізація та завершення до 20 років);

- надавалося більше прав особистості, де можна було вільно вийти з общини та вибрати собі до вподоби форму ведення господарства;

- разом із стимулюванням розвитку селянських господарств зберігалися всі інші форми господарювання: державна, велика приватна та общинна;

- надавалася фінансова допомога з боку держави кредитами та безповоротна - для придбання землі, облаштування господарства і переселення;

- за проведенням реформ чіткий контроль з боку держави здійснювали державні структури - губернські і повітові землевпорядні комісії;

- передбачалося удосконалення системи аграрної освіти з тріступінчастою організацією: нижчі фахові школи, середні спеціальні технічні училища, вищі навчальні заклади.

У період столипінської реформи поширилися й успішно розвивалися кредитна, виробнича, збутова кооперації. Кооперативний рух активно підтримала держава, організувавши інструкторську службу кредитів Державного банку.

Проведення аграрної реформи потребувало значної напруги всіх фінансових можливостей держави. У період між 1907 і 1915 рр. лише для купівлі поміщицьких земель, якими володів Селянський банк, селянам виділили 21 млн. руб. Крім того, значні кошти виділили для переселення. Завдяки підтримці банку селяни організували й упорядкували понад 200 тисяч хутірських господарств.

Результати реформи не забарилися. До 1914 року врожайність зернових піднялася на 14%, у деяких регіонах - на 25%. Виробництво найголовніших видів зернових з 1909 по 1913 рр. перевищувало продукцію Аргентини, Канади та США разом узятих. Зріс експорт всіх основних сільськогосподарських продуктів у країні. Зерно з Росії збивало ціни на європейському й світовому ринках. Підвищилося загальне та питоме споживання продуктів харчування. У селян з'явилися вільні кошти для придбання землі як індивідуально так і

співтовариствами. 1917 року в Україні поміщицьке землеволодіння становило 20% земельної площі й досить швидко тануло. Землі переходили до рук селян [2].

Наступний етап реформування сільського господарства пов'язаний із подіями революції 1917-го. Перша світова війна протягом чотирьох років завдала сільському господарству величезних втрат унаслідок відтоку найбільш працездатного чоловічого населення, запровадження непосильних, невластивих селянському господарству повинностей, пов'язаних із військовим станом країни. Першим законом про землю, тобто декретом другого з'їзду Рад від 26 жовтня 1917 року допускалася будь-яка форма землекористування: общинна, відрубна, хутірська з вільним вибором в окремих селищах, крім, природно, поміщицької. У Декреті «Про соціалізацію землі» від 19 лютого 1918 року [3] помітна перевага віддається трудовому комуністичному, артільному й кооперативному господарствам. Цей закон визнає за необхідне перехід від одноособових форм землекористування до товариських, тобто радянських господарств, комун, артілей, громадської оранки землі. Цим же законом земля оголошувалася єдиним державним фондом і, таким чином, нібито знімалося питання про одноособове селянське землеволодіння.

Теоретикам марксизму, здобувши владу в країні, кортіло на прикладі сільського господарства зреалізувати свою центральну ідею про безкласове суспільство й безтоварне соціалістичне господарство.

Селянство на ці дії влади відповіло селянською війною, яка охопила величезні території країни і була надзвичайно кровопролитною та жорстокою.

По суті, перша спроба радянської влади щодо «соціалізації» сільського господарства завершилася провалом. Під натиском збройного руху селян, що мали місце у 1918—1920 роках минулого століття, влада у 1921 році повернулася до ідеї багатокладності селянського господарства, проголошеної першим декретом 1917 року. Таким чином, безуспішність аграрної політики більшовиків спричинила непоправні втрати для селян і зруйнувала попередні досягнення аграрних реформ.

З 1921 по 1928 рік у період НЕПу відзначається послідовний, сталий, відносно сприятливий розвиток сільського господарства. З точки зору загальних принципів реформування цей період не вніс нічого нового порівняно зі сталинською реформою.

З 1929 року почалася нова реформа, а саме – колективізація, фактично найжорстокіший розгром сформованої до цього часу системи аграрного устрою. У ці роки Сталін здобув усю повноту партійної влади, розпочав політику форсованої індустріалізації та колективізації.

Він зробив із ринкової економіки планову, а з селян – рабів. Сибір і Казахстан було перетворено на великі концентраційні табори. В результаті його політики десятки тисяч селян було вбито, сотні тисяч втратили здоров'я, мільйони поставлено на межу голодної смерті.

Колективізація викликала велику конфронтацію між селянством і радянською державою.

Тодішня політика держави була направлена насамперед проти селян і фактично знищила вже сформовані організаційно-економічні засади розвитку села. Тенденції, що відбувалися у цей період можна з достатньою підставою характеризувати як державний феодалізм. Різниця була лише в тому, що в попередні епохи феодалі виступали як окремі особистості, а у даному випадку сформувався монофеодал в особі держави. При цьому збереглися всі найважливіші ознаки феодального ладу, такі як протиріччя між дрібним селянським виробництвом і великою власністю на землю з боку держави, умовний характер земельної власності, позаекономічний примус, особиста залежність селянина від держави, наявність ренти (натуральна, відбіркова і грошова), панування натурального господарства, при якому продукти праці використовувалися для задоволення власних потреб виробника.

Це призвело до того, що в Україні утворилася колгоспно-радгоспна система господарювання. Однак, існування двох основних форм господарств - радгоспів і колгоспів - не змінює ситуацій. В обох випадках були або батраки (робітники радгоспів), або кріпаки (колгоспники), які працювали в державних маєтках під керівництвом призначених державною владою і лише їй підзвітних керуючих [4].

Подальший розвиток сільського господарства України аж до останнього часу відбувався в рамках сформованої в 30-ті роки колгоспно-радгоспної системи.

Коли в державі почалася «хрущовська відлига», то, відповідно, в управлінні аграрним сектором економіки було скасовано сталінський режим, і сільськогосподарська політика уряду була переглянута, зокрема було знято економічні репресії з селян. Саме тоді було започатковано різке (у 5 - 6 разів) підвищення закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію, знижено рівень податків і змінено характер оподаткування присадибного господарства колгоспників. Відбувся перехід із натуральної на переважно грошову оплату праці. Внаслідок цього почалося помітне динамічне зростання виробництва [5].

Певні підстави оцінювати цей період як реформу, пов'язані з фактичним переходом від державно-феодального ладу до державно-капіталістичного й отриманням селянами паспортів, а з ними - й особистої свободи. Умовно кажучи, вдруге на цій території протягом одного століття було скасоване кріпосне право.

Наступний удар по устрою сільськогосподарської економіки відбувся після розпаду Радянського Союзу. Багато дослідників пов'язують цей процес з ініціативою місцевих партійних номенклатур (за винятком хіба що Прибалтики) вийти з-під опіки центральної влади [6].

Країна втяглася у хаотичну, скриту громадянську війну за переділ державної власності. Її прямими дійовими особами стали насамперед ті, хто найближче, безпосередньо чи опосередковано, підійшов до цього поділу: бізнесмени, політики, депутати, урядовці. члени кримінальних угруповань. Непрямими - робітники, селяни, наукова і творча інтелігенція, пенсіонери, які позбулися елементарних джерел існування.

Сільськогосподарська галузь за сучасних умов виявилася не дуже привабливою і зручною, з погляду приватизації, точніше - захоплення державної власності. Відтак вона опинилася немовби на узбіччі приватизаційних процесів. Почалася швидка руйнація спочатку в тваринництві, а потім і в рільництві.

Новий етап відродження українського села розпочався з запровадження фермерського устрою, коли було прийнято Закон України «Про фермерське господарство». З огляду на світовий досвід, сімейне фермерство є найефективнішою формою господарювання. Базуючись на цих рекомендаціях, в Україні було організовано 35 тисяч фермерських господарств (сьогодні їх налічується близько 41 500), проте особливого прогресу у відродженні аграрного сектору економіки не сталося. І пояснюється все це знову ж таки, економічними чинниками, про які мова піде нижче.

У світовій практиці фермерство найбільш успішно функціонує при освоєнні вільних земель та індивідуально-розрідженій системі розселення, в умовах добре розвиненої інфраструктури виробництва, насамперед налагодженого технічного сервісу, фінансування, збуту, інформаційного обслуговування. Такої інфраструктури в нас раніше не існувало, а організувати її в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів є неможливим.

Незайве нагадати, що створення фермерських господарств потребує також значних капіталовкладень з боку самих фермерів, що теж носило поодинокий характер і тому більшість фермерських господарств були (та й залишаються досі) малорентабельними.

Який же вихід з даної ситуації можна запропонувати? Передусім – це зміна вектора державної політики в сторону аграрної галузі економіки. Законодавча база для стабільного розвитку цієї галузі в Україні існує.

Основними нормативно-правовими актами, що визначають державну підтримку аграрної галузі та сільськогосподарських товаровиробників в Україні сьогодні, є закони України: «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.», Постанова КМУ № 1158 від 19.09.2007р «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р.» та ін.

Але, незважаючи на наявність достатнього законодавчого і нормативно-правового забезпечення щодо державної підтримки сільськогосподарського виробництва, державній політиці у цій сфері притаманна низка проблем, основні з яких полягають у наступному.

Відповідно до Закону України «Про державний бюджет України на 2013 р.» у порівнянні з минулим роком суттєво зменшено видатки за бюджетними програмами “Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі” (із 1,007 млрд грн. до 97 млн грн) та “Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу” (з 30 млн грн. до 8,8 млн грн.).

Законом взагалі не передбачено бюджетної програми 2801350 “Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними”, причому Закон України «Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства» передбачає стягування такого збору із цільовим його спрямуванням саме на розвиток зазначених галузей.

В Україні спостерігається доволі низький рівень обізнаності селян щодо можливостей одержання ними державної допомоги, складний процедурний механізм і непрозорість її отримання, унаслідок чого основна маса вітчизняних товаровиробників, які такої підтримки потребують, залишаються поза її межами.

**Висновки.** Таким чином, аналіз аграрних реформ в історичній ретроспективі показує, що:

- будь-яка реформа, особливо аграрна, у своєму розвитку має визначений історичний строк і певні завдання у суспільному розвитку;

- поспішність та необдуманість аграрних реформ призводить до зниження економічного потенціалу економіки країни, а іноді до невідворотних процесів у її відродженні;

- при проведенні аграрної реформи необхідно використовувати системний підхід, тобто враховувати потенціал і проблеми різних форм власності та господарювання а також раціональне співвідношення різних механізмів, що регулюють аграрну сферу економіки;

- планування аграрних реформ повинно базуватися на досягненнях аграрної науки та свідового досвіду.

- в умовах відновлення в Україні інституту права власності на землю, закріплення всіх форм власності та форм господарювання на землі, коли всіх приватних та інших товаровиробників визнано суб'єктами підприємництва, поряд з Цивільним кодексом і Земельним кодексом - основним комплексним кодифікаційним актом, що регулює аграрні відносини в Україні, повинен стати Аграрний кодекс.

Перспективою подальших досліджень є пошуки шляхів радикального реформування державної політики підтримки сільського господарства, а також модернізація системи наукових досліджень та освіти, які б відповідали сучасним ринковим умовам функціонування та розвитку АПК України.

#### Література

1. Лановик Б.Д., Матейко Р.М., Матисякевич З.М. Історія України: Навчальний посібник/ За ред. Б.Д. Лановика. К. – 1999 р. С.- 287.

2. Проблеми аграрних реформ в Україні. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/problemi\\_agrarnih\\_reform\\_v\\_ukrayini.html](http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/problemi_agrarnih_reform_v_ukrayini.html)

3. Барабаш Н. П. Розвиток правового регулювання земельних відносин, пов'язаних із користуванням надрами / Н. П. Барабаш // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 30–37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/20092/09bnpikn.pdf>

4. Зиза М.М. Зміни виробничих відносин в українському селі (друга половина ХХ - початок ХХІ століття): історичний аспект: Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.01 /Східноукр. нац. ун-т ім. Володимира Даля – Луганськ, 2005. – С. – 20.

5. Баран В.К., Даниленко В.М. Україна в умовах системної кризи (1946-1980-ті рр.) // Україна крізь віки. Т.13. – К., 1999. – С. – 287.

6. Врублевський В., Хорошкoesький В. Український шлях. Начерки: геополітичне становище України та її національні інтереси. – К.: Демократична Україна, 1997. – С. - 425.

7. Податковий кодекс України. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

8. Підтримка галузі тваринництва у 2013 році. Сайт департаменту агропромислового розвитку Кіровоградської облдержадміністрації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.apk.kr.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=87:2013-&catid=31:2013-04-30-07-43-19&Itemid=63](http://www.apk.kr.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=87:2013-&catid=31:2013-04-30-07-43-19&Itemid=63)

### Summary

**Kunitsky V.V.**

*National Academy of Public Administration President of Ukraine*  
**HISTORICAL EXPERIENCE OF AGRARIAN REFORM IN UKRAINE:  
LESSONS FOR THE PRESENT GOVERNMENT**

*The article in the historical point of view Ukraine's experience in carrying out agrarian reform. Through theoretical analysis shows the successes and failures of public policy in agrarian relations, there are solutions to the stabilization of the agricultural sector at present, defines specific measures of state regulation in the field of agriculture.*

**Key words:** *analysis of agricultural policy, farm-Filvarky, the evolution of agrarian reform, communal ownership, cooperative farms and rural areas, indirect measures of state support, the system of agricultural subsidies.*

Рецензент – д.е.н., професор Музика П.М.