

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД СВІТОГЛЯДНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРАРНИМ СЕКТОРОМ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ



АРХИПЕНКО

Іван
Михайлович,

здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Гайворон.

Анотація: Проаналізовано доіндустріальний світогляд та його вплив на державне управління сільським господарством, визначено світоглядні детермінанти радянської індустріалізації та командно-адміністративного управління аграрним сектором в Україні, вивчено світоглядні орієнтири державного управління аграрним сектором в країнах індустріальної та постіндустріальної Європи.

Ключові слова: світогляд, державне управління, аграрний сектор економіки, державна аграрна політика, командно-адміністративна система державного управління аграрним сектором економіки, аграрна політика ЄС.

УДК 351.823.1:
338.43.02

Постановка проблеми. Розвиток аграрного сектора в урядових документах, виступах політичних діячів та публікаціях науковців декларується як один з пріоритетних напрямків сучасного етапу українського державотворення. Загальновизнаною також є думка про те, що Україна має особливо сприятливі ресурси для сільсько-господарського виробництва. Водночас констатується, що значні ресурси для підвищення ефективності аграрного розвитку країни, формування її як потужного експортера на світовому аграрному ринку, а також забезпечення власної продовольчої безпеки країни використовуються далеко не повністю. Більше того, сьогодні досить часто становище аграрного сектора України оцінюється як кризове. Тому проблема удосконалення державного управління сільським господарством має, без перебільшення, доленосне значення для українського суспільства і набуває останніми роками все більшої актуальності як напрямок для наукових розвідок у галузі державного управління. Таке удосконалення повинно спиратися на аналіз історичного досвіду державного управління аграрним сектором економіки в Україні та світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення невирішених питань. Аналізу історичного та міжнародного досвіду формування та реалізації державної аграрної політики присвячено праці багатьох науковців [1; 2; 4; 5; 7-10; 12-21]. Однак, попри широкий спектр досліджень у галузі історії державної аграрної політики, простежується тенденція до зосередження науковців переважно на агротехнологічних та політико-адміністративних аспектах державного управління сільським господарством у різні історичні періоди. При цьому аналіз світоглядних засад прийняття державно-управлінських рішень щодо розвитку аграрного сектора України на кожному з етапів державотворення лишається на периферії уваги.

Поряд з цим серед фахівців все виразніше усвідомлюється та обставина, що характер світоглядних орієнтирів суб'єктів державної влади має суттєве значення для ефективності їх управлінської діяльності. Про це свідчать праці Т.О. Бутирської [3], Н.Т. Гончарук [6], Б.П. Колеснікова [11] та ін. Однак аналіз перспектив щодо розвитку аграрного сектора економіки у майбутньому потребує виокремлення тенденцій розвитку сільського господарства та світоглядних підвалин державного управління аграрним розвитком у минулому.

Мета даної статті полягає у системному осмисленні історичного розвитку світоглядних орієнтирів державного управління аграрним сектором економіки в Україні та світі на різних стадіях державотворення та суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Вихідною основою виникнення сільського господарства, а згодом на його основі держави, було формування наріжної світоглядної ідеї блага аграрної революції і аксіологічна девальвація присвоюючого природокористування. Утвердження й розвиток ідеї блага тваринництва й рослинництва

порівняно з мисливством та збиранням активно підтримувалися аграрними державами.

Перший період аграрного розвитку та державотворення в Україні охоплює час з IX до середини XIX ст. і є періодом становлення і розвитку державного управління в умовах аграрно-феодалної держави; другий – припадає на середину XIX – початок XX ст. і характеризується переходом від аграрного до індустріального суспільства, що позначилося суттєвими змінами підходів до здійснення державного управління аграрним сектором економіки, в якому, у свою чергу, доцільно виокремити період капіталістичної індустріалізації сільського господарства та період соціалістичної індустріалізації аграрного сектора в 1917–1991 рр. Останній визначається особливостями державного управління аграрним сектором економіки в умовах радянської адміністративно-командної системи. Третій період розпочався після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р.

Головними рисами доіндустріальної державно-управлінської свідомості було ставлення до землі як найпріоритетнішої цінності, ставка на силу як основний ресурс державної влади, немонетарний або гіпомонетарний (натуральний, фізіократичний) погляд на ефективність сільського господарства і суспільства в цілому, традиціоналізм і низька цінність науково-технічного прогресу, магічно-релігійний характер аграрної свідомості. В імпліцитній формі світогляду аграрного суспільства і його еліти утримувалася ідея абсолютного блага аграрної революції.

Слід зазначити, що до середини XVI ст. сільське господарство носило натуральний характер, але потім у зв'язку з поживленням господарської діяльності в європейських країнах, зростанням населення, так званою революцією цін унаслідок напливу золота й срібла з Нового світу у декілька разів підвищуються ціни на харчові продукти. Це обумовило суттєві зміни в аграрних відносинах і аграрній політиці держави. З розвитком внутрішнього й зовнішнього ринку зростає потреба феодалів у грошах і частина натуральної данини замінюється на грошову.

Від кінця XV і протягом першої половини XVI ст. поряд із збільшенням натуральної та грошової ренти феодали (переважно в Галичині і на Волині) почали розширювати власне господарство – фільварок – за рахунок селянських земель і запроваджувати панщину. Почалася монетаризація сільського господарства і аграрного світогляду, орієнтація на сільське господарство як джерело грошового прибутку. У результаті розвитку капіталістичних відносин сільське господарство продовжувало набувати товарного, підприємницького характеру.

Тут важливо відзначити, що в країнах так званого “другого ешелону” капіталізму (Австро-Угорщина, Італія, Німеччина, Росія, Японія) ініціатива радикальних перетворень виходила зверху, причому в основі свідомого вибору нового шляху лежали не їх суб'єктивні устремління, а об'єктивні процеси соціально-економічного розвитку епохи. Готуючи реформу, правлячі кола намагалися запобігти повторення негативного, на їх погляд, досвіду європейського шляху розвитку: пролетаризації селянства, загострення суспільних антагонізмів і революційних потрясінь. Уряди як Австрійської, так і Російської імперій були змушені здійснити аграрні реформи. У зв'язку з цим слід відзначити, що рішення про реформи були прийняті всупереч світоглядним орієнтирам переважної більшості дворян. Після реформи 60-х рр. XIX ст. розвиток економіки Росії пішов по спільному з Західною Європою шляху. Капіталізм утвердився у промисловості, торгівлі, транспорті, банках тощо, проте дуже повільно розвивався в основній галузі економіки країни – сільському господарстві.

Встановлення радянської влади обумовило зміни у здійсненні державного управління аграрним сектором економіки та його світоглядних засадах, які торкалися проголошення більшовиками курсу на ліквідацію приватної і утвердження суспільної власності на основні засоби виробництва, в тому числі на землю, але щодо курсу на індустріалізацію суспільства в цілому і сільського господарства зокрема, то більшовики України виявили ще більшу рішучість і послідовність, ніж їх попередники.

Через підвищені темпи індустріалізації зростало населення міст, що викликало потребу збільшити зерновиробництво і підвищити товарність сільського господарства, забезпечити міста продуктами харчування та сировиною для легкої і харчової промисловості.

Індустріальний сектор у світогляді радянської влади набув найвищого аксіологічного статусу, що призводило до формування державної аграрної політики з абсолютним підпорядкуванням сільськогосподарського виробництва завданням розвитку промисловості, бачення села тільки як джерела розвитку засобів і робочої сили для індустріалізації. Разом з тим було проголошено курс на технічне переозброєння сільського господарства, механізацію виробничих процесів.

В Україні, як одному з основних зернових регіонів країни, концентрується значна частина сільськогосподарської техніки. Однак гіпертрофія цінності промисловості в світогляді більшовиків призводила до політики фінансування її за рахунок села, результати якої почали даватися взнаки вже наприкінці 1940-х рр., попри індустріалізацію сільського господарства відбувалося хронічне недовиконання виробництва запланованих обсягів продуктів та сировини.

Після смерті Сталіна нове керівництво держави розуміло необхідність реформ в аграрному секторі, оскільки розрив у темпах розвитку між промисловістю і сільським господарством постійно збільшувався: у 1949-1952 рр. обсяг продукції промисловості зріс на 230%, а сільського господарства – лише на 10%. Одним з головних пріоритетів державного управління аграрним сектором економіки стало зміцнення матеріально-технічної бази сільського господарства. Водночас, основна ставка у післясталінський період робиться на підвищення матеріальної зацікавленості господарств і збільшення державних асигнувань на потреби села.

Як наслідок, у другій половині 50-х рр. валова продукція сільського господарства зростала найвищими темпами за весь радянський період – у середньому на 7,6% на рік, виробництво стало рентабельним і грошові доходи господарств збільшились майже у 3 рази.

Проте піднесення, досягнуте внаслідок правильного ціноутворення, стимулювання та інших заходів, виявилось нетривалим, нестабільним. Більш того, у 1959-1960 рр. розміри капіталовкладень були урізані, а витрати колгоспів на купівлю сільгоспмашин у зв'язку з продажем їм техніки МТС зросли. Це змушувало господарства зменшувати оплату праці, що знижувало матеріальну зацікавленість колгоспників у розвитку виробництва. З кінця 50-х рр. темпи розвитку сільського господарства починають значно знижуватись, складаючи в середньому 2% на рік, виробництво продукції тваринництва майже не зростало. Ставка влади на подальшу індустріалізацію сільгоспвиробництва почала виявляти свою обмеженість, бо темпи технічного переозброєння сільського господарства і нарощування основних фондів помітно випереджали темпи приросту виробництва продуктів землеробства і тваринництва. Вихід вбачався в подальшому поглибленні спеціалізації і концентрації суспільного виробництва, курс на який був обґрунтований у 1976 р. XXV з'їздом КПРС. Почався процес інтеграції сільського господарства і переробних галузей, оскільки саме відомча розпорошеність розглядалася як основна причина низької віддачі від капіталовкладень і зниження темпів приросту сільськогосподарського виробництва.

Однак сподівання на швидке піднесення сільського господарства через створення єдиного агропромислового комплексу не виправдалися. Показники широко розрекламованої Продовольчої програми не були досягнуті, а внаслідок розбалансованості розвитку галузей АПК ціни на засоби виробництва для сільського господарства почали зростати швидше, ніж ціни на його продукцію.

У розвитку світоглядних засад державного управління аграрним сектором економіки в Радянському Союзі можна виділити два основних періоди: до початку 1950-х рр. держава розглядала сільське господарство як другорядну галузь, основним призначенням якої мало бути джерелом ресурсів для розвитку промисловості, і лише

після смерті Сталіна відбувається зміна ставлення до галузі, збільшуються капіталовкладення і здійснюються заходи щодо переведення аграрного сектора економіки на індустріальну основу, але світоглядна настанова меншовартості аграрного сектора порівняно з промисловістю спричиняла до непослідовності при реалізації цих рішень.

Поряд з державною аграрною політикою радянської доби слід проаналізувати історичну динаміку світоглядних трансформацій державної політики індустріалізації суспільства та аграрного сектора в розвинутих капіталістичних країнах Європи. Світоглядні засади державного управління індустріалізацією суспільства й аграрного сектора відрізнялися від соціалістичного варіанту світоглядними ідеями високої цінності приватної власності, яку більшовики вважали за зло, та настановою на високу ефективність ринкових механізмів у розвитку економіки, хоча ідея планування у контексті європейського шляху розвитку також розвивалася.

Ще однією наріжною настановою державно-управлінського світогляду влади європейських країн була ідея європейської інтеграції. Однією з провідних світоглядних трансформацій був перехід від настанов на жорстку конфронтацію, яку спричиняли війни, до орієнтації на формування Європейського Союзу і формування спільної аграрної політики (САП), починаючи з Римського договору 25 березня 1957 р. про створення Європейської економічної спільноти.

Цінності приватної власності у світоглядній свідомості політико-адміністративних еліт країн ЄС призвели до формування політики, орієнтованої на забезпечення доходів фермерів. На відміну від аксіологічної абсолютизації планування на теренах СРСР в світогляді європейських діячів формувалася ідея відносної цінності і ринку й планування, що впливало на запровадження в рамках спільної аграрної політики механізмів регулювання ринку – цільові ціни, інтервенція, оподаткування імпорту та експортні субсидії, реалізованих наприкінці 60-х рр.

Такі світоглядні настанови виявилися більш конструктивними порівняно з радянськими, бо більшість завдань, які ставилися перед спільною аграрною політикою, було виконано: відбулась стабілізація сільськогосподарських ринків, значно зросло виробництво і сільське господарство почало функціонувати як машина, що виробляла надлишки цукру, зерна, молокопродуктів, було налагоджено безперервне постачання харчових продуктів, суттєво зросла прибутковість сільського господарства. Було надано імпульс так званій “тихій революції” в сільському господарстві, яка супроводжувалась процесами інтенсифікації, модернізації, комерціалізації. Проте, все це обтяжувало вартість фінансування САП для Європейського фонду орієнтації і гарантій сільського господарства, витрати на ці цілі в бюджеті Спільноти в 1962-1972 рр. досягали 69,5%.

Виникли й незнайомі для командно-адміністративної системи проблеми перевиробництва сільгосппродукції. Це актуалізувало питання реформування сільського господарства, спрямоване на структурне реформування САП з тим, щоб уникнути надвиробництва, зберігши при цьому достатні доходи фермерів. Однак, зусилля Єврокомісії виявилися майже безрезультатними. Податок “співвідповідальності” не впорався з перевиробництвом, оскільки внаслідок розвитку технічного прогресу і існуючих гарантій надлишки і витрати на регулювання попиту і пропозиції продовжували зростати.

Особливо важливою світоглядною трансформацією європейського наднаціонального управління аграрною сферою була переоцінка цінностей і зміна пріоритетів від досягнення продовольчої безпеки (кількість та прибуток) до забезпечення безпеки самих продуктів харчування (тобто якості й користі для здоров’я), яким в СРСР приділялась недостатня увага. Тому в якості супутних заходів було видано три розпорядження, одне з яких поширювалося на засоби виробництва, що не завдають шкоди довкіллю і охороняють природне середовище, зокрема орієнтувало на зменшення використання нітратів та пестицидів, запобігання вибиванню пасовищ.

З метою скорочення імпорту до ЄС лісоматеріалів та зменшення втрат від кислотних дощів і пожеж, у другому рішенні передбачалося підвищення проектів з лісового господарства, що включало посилення охорони існуючих лісів, заохочення фермерів до лісонасаджень, поліпшення менеджменту у цій галузі. Третє розпорядження було спрямоване на удосконалення механізму дострокової відставки внаслідок посиленого фінансування з боку ЄС.

Унаслідок п'яти реформ спільної аграрної політики вдалося сформувавши ефективну модель сільського господарства, яка ґрунтується на конкурентному, багатофункціональному та стабільному сільському господарстві. Досвід реалізації спільної аграрної політики ЄС може слугувати певним дороговказом для радикального реформування державного управління аграрним сектором економіки України, переорієнтації його на забезпечення інтересів як вітчизняних товаровиробників, так і сільського населення, споживачів і суспільства в цілому.

Висновки. Світоглядні орієнтири селянства, влади та суспільства в цілому мали істотний вплив на розвиток агросфери України. Доцільно розмежовувати наступні періоди світоглядних трансформацій аграрної свідомості: виникнення ідеї блага аграрної революції, що надала пріоритету сільському господарству порівняно з присвоєючою економікою первісного суспільства і формування додержавних аграрних суспільств; утвердження й розвиток ідеї блага сільського господарства і переростання аграрних суспільств в аграрні держави; переростання аграрних держав в індустріальні й утвердження ідеї прогресу, пріоритетності промисловості, абсолютності блага сільського господарства та ідеї підвищення економічної ефективності аграрного сектора; переростання індустріальних держав в постіндустріальні й початок усвідомлення відносності блага науково-технічного прогресу та аграрної революції, зародження ідеї економіко-екологічної, економіко-еколого-гуманістичної та ноосферної ефективності сільського господарства.

Література:

1. Архипенко І. Досвід здійснення державної аграрної політики в країнах ЄС / І.Архипенко, Ю. Кізілов // Акт. проблеми європ. та євроатлант. інтеграції України: мат-ли регіон. наук.-практ. конф. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – С. 84-86.
2. Бойко Ю. Общая сельскохозяйственная политика / Ю. Бойко // Европейский Союз: справочник-путеводитель / под ред. О.В. Батуриной. – М., 2003. – С. 70-71.
3. Бутирська Т.О. Концептуальні засади формування перспективного світогляду державних службовців: робота з майбутнім / Т.О. Бутирська // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : мат-ли наук.-практ. конф. : тези доп. (17-18 трав. 2007 р.) / відп. ред. В. Я. Малиновський. – Луцьк : Волин. обл. друкарня, 2007. – С. 94-96.
4. Вінська О.Й. Система регулювання аграрного сектору в ЄС: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02 / О.Й. Вінська ; ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”. — К., 2011. — 20 с.
5. Гончарук Н.Т. Формування системи кадрового забезпечення агропромислового комплексу в умовах адміністративно-командної системи / Н.Т. Гончарук // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – Л.: ЛФ УАДУ, 2001. – Вип. 6. – С.7-15.
6. Гончарук Н. Сучасна аграрна реформа і потреби у реформуванні світогляду керівника / Н. Гончарук // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 118-122.
7. Губенко Г.Н. Развитие капитализма в крестьянских хозяйствах юга Украины (конец XIX – начало XX вв.) / Г.Н. Губенко. – К.: Вища школа, Издат-во при КГУ, 1976. – 43 с.
8. Дем'яненко С. Спільна аграрна політика ЄС: суть, тенденції та значення для України / С. Дем'яненко // Економіка України. –2003. – № 3. – С. 82-83.
9. Зінчук Т. Аграрна політика України: можливості і перспективи інтеграції в ЄС / Т. Зінчук // Економіка України. – 2000. – № 12. – С. 61.

10. Зубець М.В. Стагнаційні процеси на селі (історичний аспект) / М.В. Зубець, Б.Я. Панасюк // Вісник аграрної науки. – 2003. – № 11. – С. 5-13.
11. Колесніков Б. П. Інформаційне суспільство в Україні та світоглядні засади його розбудови / Механізми державного управління фінансовою системою національної економіки : зб. наук. праць ДонДУУ. – Донецьк, 2011. – Вип. 185. – серія “Державне управління”. – С. 112-125.
12. Корольков А.Ф. ЕС: сільське господарство и аграрная политика / А.Ф. Корольков // Современная Европа. – 2002. – №4. – С. 93.
13. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання / М.А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
14. Левченко Н.М. Принципи державного регулювання розвитку АПК в умовах інтеграції до європейського простору / Н.М. Левченко // Акт. проблеми держ. упр.: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 1 (32). – С. 145–149.
15. Малярчук О.М. Аграрна політика партійно-радянської влади (1944–1964 рр., західні землі України): автореф. дис. ... канд. іст. наук / О.М. Малярчук. – Л., 2005.
16. Марочко В.І. Українська селянська кооперація. Історико-теоретичний аспект (1861–1929 рр.) / В.І. Марочко. – К.: М.Р. Kots Publishing, 1995 – 224 с.
17. Михайлюк О.В. Селянство України в перші десятиліття ХХ ст.: соціокультурні процеси / О.В. Михайлюк. – Д.: Інновація, 2007. – 456 с.
18. Могильний О.М. Спільна аграрна політика Європейського Союзу щодо сталого сільського розвитку: уроки для України // Економіка АПК. – 2004. – №7. – С. 4-5.
19. Салата Г. В. Аграрна політика українських національних урядів (1917 – 1920 рр.): історіографія: автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.06 / Г.В. Салата ; Київ. славіст. ун-т. – К., 2010. – 16 с.
20. Смирнов В.М. Соціальна політика в Україні в період НЕПу. Взаємовідносини влади і суспільства в сільській місцевості / В.М. Смирнов. – Х.: Харків юрид., 2010. – 294 с.
21. Українське селянство ХІХ – ХХ ст.: еволюція, ментальність, традиціоналізм: навч. посіб. для студ. іст. ф-тів / Ю.П. Присяжнюк; Черкас. держ. ун-т ім. Б.Хмельницького, Наук.-дослід. ін-т селянства, Наук. т-во істориків-аграрників. – Черкаси: Відлуння-Плюс, 2002. – 119 с.