

УДК 346.5:338.43 (09)(477)

В. С. Літовченко
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Дослідження історії будь-якого явища чи процесу має важливе значення для формування об'єктивного погляду на сучасний стан речей та визначення пріоритетних напрямів розвитку у відповідній сфері суспільних відносин. Науковий аналіз історії становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України дозволить виявити найкращий позитивний історичний досвід із метою його використання задля вдосконалення сучасного механізму управління сільськогосподарською галуззю економіки. Сучасний український агропромисловий комплекс розвивається недостатньо ефективно, особливо в контексті інтенсифікації євроінтеграційних процесів. Україна виступає в основному постачальником продовольчої сировини, в той час, як найперспективнішими є поставки переробленої, високотехнологічної продукції. Все це актуалізує дослідження історичних аспектів, передумов зазначених процесів. Тому проведення даного дослідження має як теоретичне, так і практичне значення.

Різні аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств державного та приватного секторів економіки досліджували у своїх працях такі відомі вчені-адміністративісти як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, І.М. Архипенко, Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.Ю. Кравчук, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, І.Ю. Ломакіна, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Н.В. Хорощак, В. К. Шкарупа, В.З. Янчук та ін. Проте історичним аспектам державного управління аграрними відносинами приділена ще недостатня увага.

Метою статті є дослідження історії становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України в контексті необхідності вдосконалення сучасного механізму управління аграрними відносинами.

Україна завжди визнавалась у світі провідною аграрною країною, яка виробляла і виробляє значну частину продовольства у світовому масштабі. Як зазначають історики, експорт продукції сільського господарства з України мав суттєву перевагу в порівнянні з вивозом промислових

товарів, що забезпечувало стабільність зовнішньоторговельних операцій у вигляді позитивного сальдо торгового балансу. Так, на початку ХХ ст. вартість експорту сільськогосподарських продуктів перевищила 1 млрд руб. У цілому українське селянство виступало в ролі відносно впливового експортера продукції птахівництва та технічних культур. Обсяги їх вивозу зростали, однак на перешкоді цьому процесу все ще стояли такі традиційні проблеми, як відсутність впливових лобістських зовнішньоторговельних структур, активна міжнародна конкуренція та низький рівень розвитку інфраструктури [1, с. 52]. Таким чином, в умовах феодального господарства сільськогосподарський ринок фактично знаходився у стані саморегуляції, держава майже не впливала на діяльність виробників сільськогосподарської продукції, здійснюючи загальний облік експорту.

Із встановленням радянської влади на території України основним методом державного регулювання аграрних відносин став командно-адміністративний метод, в основу якого була покладена колективізація, заборона приватної власності на засоби виробництва, а основними засобами здійснення управління були планування та примус (примусове вилучення сільськогосподарської продукції, примусові роботи тощо). Але попри це, Україна залишалася одним із основних виробників сільськогосподарської продукції. Так, за даними, які наводить С.М. Живора, напередодні Другої світової війни Українська республіка, як і вся Радянська країна, значною мірою була селянською. Селянство на початку 1940-х становило понад половину населення України. Селяни східних, північних і південних регіонів УРСР мали статус колгоспників і працівників радгоспів. Селянство переважало і серед населення західних регіонів, які увійшли до складу УРСР у 1939 р. Україна в Радянському Союзі виробляла зерна 27,5%, цукрових буряків – 72,5%, соняшнику – 35,9%, картоплі – 26,9%, м'яса – 24% [2, с. 124].

У роки Другої світової війни фашисти використовували Україну не лише як головного постачальника продуктів, а й як джерело примусової праці для недостатньо забезпеченої робітниками промисловості та сільського господарства Німеччини. Особливо потреба в іноземній робочій силі зросла після поразок німецько-фашистських армій під Москвою і Сталінградом. Щоб врятувати

програму забезпечення німецької економіки робочою силою, нацистський уряд взяв курс на примусові методи вербування працездатного населення окупованих територій Сходу [2, с. 124].

В цілому в радянський період адміністративному управлінню діяльністю підприємств агропромислового комплексу приділялася недостатня увага. Так, як справедливо зазначає І.М. Архипенко, 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 із тим було проголошено курс на технічне переозброєння сільськогосподарства, 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 ознаки вже наприкінці 1940-х., попри індустріалізацію сільськогосподарства відбувалося хронічне недовиконання виробництва запланованих обсягів продуктів та сировини [3].

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 сільськогосподарства – лише на 10%. Одним із головних пріоритетів державного управління аграрним сектором економіки стало зміцнення матеріально-технічної бази сільськогосподарства. 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 валова продукція сільськогосподарства 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 темпи розвитку сільськогосподарства починають значно знижуватись, складаючи в серед-

ньому 2% на рік, виробництво продукції тваринництва майже не зростало.

Ставка влади на подальшу індустріалізацію сільгоспвиробництва почала виявляти свою обмеженість, бо темпи технічного переозброєння сільськогосподарства 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 сільськогосподарства 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 сільськогосподарства 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 сільськогосподарства почали зростати швидше, ніж ціни на його продукцію [3].

Важливе значення в управлінні аграрними відносинами в радянський період мала споживча кооперація. Як зазначає О.С. Сидорович, прихід радянської влади ознаменував новий етап у розвитку споживчої кооперації. Головна фабула цих відносин полягала у використанні державою кооперативної інфраструктури у власній політиці та – у поступовому одержавленні кооперації як такої із втратою останньою будь-яких ознак самоврядності та господарської незалежності. У післявоєнний період споживча кооперація України виявилась повністю вбудованою в структуру політико-економічного управління економікою та аграрним сектором зокрема. Розгалужена система споживчої кооперації, на думку керівництва країни, добре вписувалася в централізаторську парадигму управління суспільно-політичними та економічними процесами на селі. Тому аграрний напрямок у діяльності споживчої кооперації в СРСР став юридично оформлятися ще в довоєнний період. Так, було розроблено і прийнято ряд постанов РНК СРСР із цього питання. Згідно постанови РНК СРСР та ЦК ВКПб від 16.06.1938 р. № 745 встановлено порядок розмежування районів діяльності споживчої кооперації і державної торгівлі, згідно з якою до сфери діяльності споживчої кооперації відносилися переважно сільські населені пункти. Постанова від 25.01.1939 р. № 137 прямо зобов'язувала Центроспілку відкрити в країні додатково 14 000 сільських споживчих крамниць [4, с. 134–135].

В цілому споживча кооперація України здійснювала заготівлі сільськогосподарської про-

дукції і сировини більш ніж 50 видів на суму, що перевищувала 1 млрд крб. на рік [5, с. 331]. Основним механізмом співпраці споживчої кооперації із колгоспами у сфері заготівель був договір контрактації. Завдяки подібній практиці забезпечувалась плановість і стабільність у здійсненні заготівель, адже договір контрактації на строковій основі (до 5 років) регулював кількість, асортимент, якість, порядок і умови поставки виробленої колгоспами продукції, а також зобов'язання заготівельних організацій відносно порядку оплати, цін, видачі грошових авансів [4, с. 137].

У цілому в історії становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України можна виділити декілька етапів. Так, І.М. Архипенко виділяє такі періоди розвитку аграрних відносин: 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-феодальної 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. [3].

Таку періодизацію необхідно доповнити четвертим, новітнім періодом, який розпочався з моменту ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка була підписана 27 червня 2014 року. 16 вересня 2014 року Угода про асоціацію була одночасно ратифікована Верховною Радою та Європейським парламентом (Стаття 4 Угоди про асоціацію, в якій ідеться про встановлення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі, частково вступила в силу 1 січня 2016 року) [6].

На сьогодні ЄС є головним торговим партнером України, експорт української сільськогосподарської продукції до ЄС складає 30,9 відсотка всього експорту від загального обсягу, а імпорт сільськогосподарської продукції з ЄС – відповідно 39 відсотків всього імпорту. За останні десять років експорт української сільськогосподарської продукції до ЄС зріс у шість разів. Серед товарів, які Україна експортує до ЄС, переважають зернові культури, насіння олійних культур, рослинна олія, відходи харчової промисловості [7].

Наразі Україна повинна визначитися зі стратегією та механізмами реалізації статті 64 глави «Санітарні та фітосанітарні заходи» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, адже адаптація законодавства у сфері санітарних та фітосанітарних заходів до вимог ЄС є ключовим моментом при отриманні права експорту до країн торговельних партнерів, які визнають систему контролю ЄС.

З часу проголошення незалежності в Україні було прийнято ряд важливих законів, які регулюють діяльність підприємств агропромислового комплексу. Це, зокрема, Закони України: «Про фермерське господарство», «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі», «Про пестициди і агрохімікати», «Про охорону прав на сорти рослин», «Про ветеринарну медицину», «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною», «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру», «Про молоко та молочні продукти», «Про аквакультуру» тощо. Це свідчить про особливу увагу держави до розвитку вітчизняного агропромислового комплексу та необхідність його адміністративно-правового регулювання.

Не менш важливе значення має затвердження Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки [7], розробленої Міністерством аграрної політики та продовольства України, а також прийняття проекту Закону України «Про сільське господарство» [8], який має стати правовою основою розвитку агропромислового комплексу України. Цей закон повинен визначити соціально-економічні основи організації сільського господарства України, створення сприятливих економічних умов для його ефективного розвитку, як пріоритетної галузі економіки, з метою гарантування продовольчої безпеки, необхідного сировинного забезпечення інших галузей, нарощування експортного потенціалу, створення належних умов проживання в сільській місцевості та комплексного розвитку сільських територій.

В Єдиній комплексній стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки зазначається, що виняткові природні багатства і вигідне географічне розташування створюють прекрасну основу для розбудови потужного сільськогосподарського сектору в Україні. Третина світових запасів найбільш родючого чорнозему разом зі сприятливим температурним режимом і опадами забезпечують прекрасну

основу для розвитку рослинництва, тваринництва і виробництва біомаси для біоенергетики.

За останні десять років Україна завдяки своїм ґрунтам і агрокліматичним умовам істотно збільшила обсяги виробництва сільськогосподарської продукції і експорт зерна, ставши одним із провідних світових виробників та експортерів. У 2014 році Україна стала третім найбільшим у світі експортером кукурудзи (17,6 млн тонн) і ячменю (4,2 млн тонн), а також шостим найбільшим експортером пшениці (10,5 млн тонн). Наша держава також зайняла перше місце у світі за обсягами експорту соняшникової олії. За останні десять років загальні обсяги виробництва зерна і насіння олійних культур в Україні зросли на 56 відсотків і досягли рекордної позначки у 79 млн тонн в 2014 році. За цей період експорт зерна, насіння олійних культур і продуктів їхньої переробки зріс на 250 відсотків і досяг 35 млн тонн у 2014 році. Втім, у сільськогосподарському секторі України продовжує переважати вирощування зернових та технічних культур, для ефективного виробництва яких потрібні великі площі землі, у той час як незначний прогрес досягнуто в розвитку переробки сільськогосподарської продукції та виробництві продовольства з високою доданою вартістю.

Агропродовольча продукція також відіграє все більшу роль у торговельному балансі держави. Частка експорту сільськогосподарської продукції і харчових продуктів зросла у загальному обсязі експорту з 12 відсотків у 2005 році до 31 відсотка в 2014 році, що в грошовому вимірі складає 16,7 млрд доларів США. Баланс торгівлі сільськогосподарською продукцією завжди був позитивним в Україні, і в 2014 році становив 10,6 млрд доларів США. Втім, в експорті української агропродовольчої продукції домінували неперероблені продукти, і їхня частка постійно зростає [7].

Сільськогосподарські підприємства в Україні можна поділити на корпоративні сільськогосподарські підприємства та на фермерські господарства. Ці підприємства, на відміну від домогосподарств, є зареєстрованими юридичними особами. В 2013 році налічувалося 14 724 корпоративних сільськогосподарських підприємств (переважно правонаступники колишніх колгоспів і радгоспів), кожне з яких обробляло в середньому 956 га ріллі. Всі вони разом забезпечили 46,5 відсотка від обсягу валової сільськогосподарської продукції країни в 2014 році. Нараховується близько 40 856 фермерських господарств (які експлуатуються переважно фермерами – приватними підприємцями), кожне з яких обробляє в середньому 105 га орних земель. Всі вони разом обробляли близько 13 відсотків і виробили близько 7,6 відсотка від обсягу валової сільськогосподарської продукції країни в 2014 році [7].

Таким чином, із наведеної статистики стає очевидним, що в агропромисловому комплексі України переважає приватний сектор. Частина продукції, яку виробляють державні підприємства, є настільки незначною, що це наводить на думку про необхідність приватизації державних сільськогосподарських підприємств замість витрачання бюджетних коштів на їх підтримку та здійснення державного контролю за їх діяльністю.

Отже, на сучасному етапі розвитку аграрної України основним завданням органів державної влади та підприємств агропромислового комплексу України є приведення вітчизняних нормативів у відповідність до системи санітарних та фіто-санітарних заходів (вимог) ЄС із забезпечення якості та безпеки продуктів харчування, які окреслені у Регламентах Ради ЄС № 178/2002 від 28 січня 2002 року та № 852/2004. Виконання даного завдання та наступний контроль за дотриманням зазначених вимог є умовою доступу української сільськогосподарської продукції на ринок ЄС, збільшення існуючих обсягів експорту та зростання української економіки в цілому. Як показує історичний досвід – це найкращий варіант розвитку подій для України.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, в історії становлення адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України можна виділити наступні періоди: перший період аграрного розвитку та державотворення в Україні охоплює час з IX до середини XIX ст. (державне управління в умовах аграрно-феодалної держави); другий – припадає на середину XIX – початок XX ст. (перехід від аграрного до індустріального суспільства), в якому, у свою чергу, доцільно виокремити період капіталістичної індустріалізації сільського господарства та період соціалістичної індустріалізації аграрного сектора в 1917–1991 рр. (державне управління аграрним сектором економіки в умовах радянської адміністративно-командної системи з плановим господарством та проведенням колективізації). Третій період розпочався після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. і тривав до 2014 р., він характеризується створенням правової основи (законодавчої бази) для здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України, розпаюванням та подальшою приватизацією земель, появою значної кількості приватних колективних та фермерських господарств. Четвертий період бере початок із 16 вересня 2014 р., коли Угода про асоціацію між Україною та ЄС була одночасно ратифікована Верховною Радою та Європейським парламентом і Україна зробила свій остаточний геополітичний вибір. Цей

період, який триває і дотепер, характеризується процесом адаптації національного законодавства та юридичної практики до права ЄС, включаючи сферу адміністративно-правового регулювання аграрних відносин, а саме: приведення вітчизняних нормативів у відповідність до системи санітарних та фіто-санітарних заходів (вимог) ЄС із забезпечення якості та безпеки продуктів харчування, які окреслені у Регламентах Ради ЄС № 178/2002 від 28 січня 2002 р. та № 852/2004, що є умовою доступу вітчизняної сільськогосподарської продукції на європейський ринок.

Історичний досвід показує, що Україна, як аграрна країна, повинна збільшувати експорт сільськогосподарської продукції, що забезпечить сталий розвиток вітчизняної економіки, тому контроль за дотриманням європейських стандартів є головним завданням органів державної влади в процесі здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України. Широкий спектр питань, які виникають у процесі здійснення державного управління аграрними відносинами, обумовлює перспективність подальшої наукової розробки даної тематики.

Література

1. Жиленкова І.М. Експорт з України продукції птахівництва та технічних культур на початку ХХ ст.: роль селянства / І.М. Жиленкова // Вісник аграрної історії. – 2015. – № 10. – С. 47–55.
2. Живора С.М. Друга світова війна в долі українського селянства / С.М. Живора // Вісник аграрної історії. – 2015. – № 10. – С. 124–134.
3. Архипенко І.М. Історичний досвід світоглядних трансформацій державного управління аграрним сектором економіки в Україні та світі / І.М. Архипенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 122–127. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_1_22.
4. Сидорович О.С. Аграрний характер споживчої кооперації УРСР в другій половині 1940-х – 1980-х рр.: цілеспрямована політика чи історична закономірність / О.С. Сидорович // Вісник аграрної історії. – 2015. – № 10. – С. 134–141.
5. Історія споживчої кооперації України: підручник [для студентів кооперативних вузів] / [Аліман М.В., Бабенко С.Г., Гелей С.Д. та ін.]. – Львів: Укоопспілка, Інститут українознавства НАНУ, 1996. – 383 с.
6. Угода про асоціацію між Україною та ЄС (анотація основних розділів Угоди). [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства закордонних справ України. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>.
7. Єдина комплексна стратегія розвитку сільськогосподарства та сільських територій на 2015–2020 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
8. Про сільське господарство: Проект закону України від 12 грудня 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uniflor.biz/law/zakon-ukrajiny-pro-silske-hospodarstvo.html>.

Анотація

Литовченко В. С. Історія становлення адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України. – Стаття.

У статті розглянуто історію становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України, запропоновано доповнити періодизацію історії державного управління аграрними відносинами четвертим періодом, який розпочався 16 вересня 2014 року з ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Цей період характеризується процесом адаптації національного законодавства та юридичної практики до права ЄС, включаючи сферу адміністративно-правового регулювання аграрних відносин, з метою забезпечення виходу вітчизняної продукції на європейські ринки. Перспективність такого шляху обґрунтована позитивним історичним досвідом.

Ключові слова: аграрні відносини, адміністративно-правове регулювання, агропромисловий комплекс, історичний досвід, державне управління, сільськогосподарська продукція.

Аннотация

Литовченко В. С. История становления административно-правового регулирования деятельности предприятий агропромышленного комплекса Украины. – Статья.

В статье рассмотрена история становления и развития административно-правового регулирования деятельности предприятий агропромышленного комплекса Украины, предложено дополнить периодизацию истории государственного управления аграрными отношениями четвертым периодом, который начался 16 сентября 2014 с ратификации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Этот период характеризуется процессом адаптации национального законодательства и юридической практики к праву ЕС, включая сферу административно-правового регулирования аграрных отношений, с целью обеспечения выхода отечественной продукции на европейские рынки. Перспективность такого пути обоснована положительным историческим опытом.

Ключевые слова: аграрные отношения, административно-правовое регулирование, агропромышленный комплекс, исторический опыт, государственное управление, сельскохозяйственная продукция.

Summary

Litovchenko V. S. The history of administrative and legal regulation of activity of enterprises of agroindustrial complex of Ukraine. – Article.

The article describes history of formation and development of administrative and legal regulation of activity of enterprises of agroindustrial complex of Ukraine. It is proposed to supplement periodization of government agrarian relations history of fourth period, which began on September 16, 2014 with ratification of Association Agreement between Ukraine and EU. This period is characterized by process of adaptation of national legislation and legal practice of EU law, including in area of administrative and legal regulation of agrarian relations, in order to ensure output of domestic products to European markets. The prospect of such a positive way justified by historical experience.

Key words: agrarian relations, administrative and legal regulation, agribusiness, historical experience, public administration, agricultural products.