

ДО ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АГРАРНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Реформа системи державного управління аграрної економіки України “ це складова трансформаційних процесів та умова економічного зростання. Аналіз результатів ринкових перетворень дає змогу зробити висновок, що цей напрямок аграрної політики, опрацьований абстрактно-теоретично, в практиці реформування реалізується повільно.

В умовах проголошеної стратегії утвердження громадянського суспільства держава продовжує концентрувати регулювання економічних процесів. Так, система управління сільського господарства зберігає державний і централізований характер. Функції, методи діяльності та сфера відповідальності територіальних управлінь сільського господарства і продовольства не відповідають завданням трансформаційної економіки. Вони не стали дієвими інститутами реформування агропромислового комплексу, як передбачено концепціями економічного розвитку України й адміністративної реформи. Зазначимо, що зменшення можливостей адміністративного впливу на господарському рівні поєднується з регламентацією та бюрократизацією прийняття рішень владними структурами. Не вирішена проблема співвідношення економічної діяльності виконавчої та представницької влади. Залучення громадських організацій бізнесменів і підприємців до управлінської діяльності не має правового або договірної характеру. Отже, коло суб'єктів регулювання аграрної економіки та зміст регулятивної діяльності не відповідають кардинально змінній системі господарюючих об'єктів регулювання, завданням їх господарського зміцнення та інституалізації взаємодії з органами виконавчої влади.

Опрацьовуючи шляхи розв'язання вищезазначених проблем слід помітати, що Україна має досвід аграрного реформування в умовах розвитку індустріально-ринкової економіки й етатизації господарських відносин, у тому числі в 20"30-их рр. ХХ ст. на західноукраїнських землях. Вітчизняна історична практика об'єктивно важлива, оскільки з точки зору порівняльного аналізу має теоретичне та практичне значення для оцінки сучасної технології державного управління, синтезу основних вимог до його ефективного функціонування та національних господарсько-генетичних чинників.

У 20"30-их рр. розвиток сільського господарства Західного регіону України був об'єктивно зумовлений аграрною політикою Речіпосполитої Польської, стратегічна мета якої полягала у продовольчо-сировинному самозабезпеченні країни на основі становлення і розвитку промислово-підприємницьких суб'єктів господарювання, агроринкової економіки. Складність трансформації сільського господарства виявлялася в переважанні натурально-споживчого сектора, який представляли селянські господарства (площею до 50 га). Вони становили 99,8% аграрної структури, володіли половиною земельних і 3/4 сільськогосподарських угідь, 81% сіножатей і пасовищ, понад 80% великої рогатої худоби і 92,6% коней, виробляли 80% ринкової продукції. Серед них третина (35,3%) господарств Польської держави, Волині й Полісся та лише десята частина Галичини володіли землею понад 5 га, отже, в організаційно-господарському плані мали потенційні можливості для підприємницького розвитку [1]. Основним змістом аграрної реформи був перехід від натурально-відтворювального та дрібнотоварного сільського господарства до ринкового, формування передумов його індустріалізації.

Завдання індустріально-ринкової трансформації аграрної економіки, що ускладнювалася економічною кризою 1929"1933-их рр. і наступною депресією, визначали формування системи державного регулювання. Слід зазначити, що Польща зберегла управлінські традиції Російської, Австро-Угорської та Німецької імперій, до яких входили її землі до відновлення державності, а також використала визнаний світовою практикою досвід організації сільського господарства в індустріально-ринковій економіці.

Польська модель управління сільського господарства мала наступну організаційну структуру. На центральному рівні виконавчу владу уособлювали Міністерство внутрішніх справ, Міністерство сільського господарства, Міністерство аграрних реформ (у 1932 р. дві останні структури були об'єднані), Головна земельна комісія, Державний сільськогосподарський банк, Державний науковий інститут сільського господарства у м. Пулави. У регіонах "відділи сільського господарства та самоврядування воеводських управлінь, відділи самоврядування повітових староств. Управлінську діяльність органів самоврядування ("рілничої" комісії при воеводі, рад повітових і рад громад) визначали законодавчо-нормативні документи (наприклад, Закон "Про сільськогосподарську працю самоврядування та співпрацю в ньому вільних сільськогосподарських організацій" від 22 березня 1928 р., розпорядження Міністерства внутрішніх справ від 29 січня 1937 р. "Про відповідальність сільських рад за господарський розвиток села"). Були створені органи господарського самоуправління "воеводські аграрні палати та повітові аграрні комітети, до яких входили представники адміністративних, самоврядних і приватно-правових інститутів. У 1925 р. при Міністерстві сільського господарства засновано Державну сільськогосподарську раду із 50 представників сільськогосподарських установ, навчальних закладів та осіб, яких визначив уряд [2].

У системі аграрного господарського самоуправління законодавчо визначене місце мали вільні (громадські) організації виробників товарів і послуг: шість польських регіональних товариств сільського господарства, українське Крайове товариство "Сільський господар" з центром у м. Львові, галузеві союзи: Союз експортерів зерна, Польський беконовий союз, Союз годівельників свиней тощо. Їх діяльність контролювали органи самоврядування. У червні 1935 р. створено Союз сільськогосподарських палат і організацій, який репрезентував сільське господарство Польської держави. Загалом організованість агропромислових була на низькому рівні. У 1938 р. із 3,3 млн. господарств лише 14% були членами громадських організацій. У Галичині монопольне становище прагнуло посісти Малопольське товариство хліборобське, яке у 1937 р. об'єднало 52115 господарів у 1971 гуртку [3]. Членами "Сільського господаря" на початок 1939 р. були 60 філій і 2000 гуртків у 53,8% сільських громад Галичини, 2254 кооперативи та їх союзи, 155655 фізичних осіб (17,6% українських господарств) [4].

Таким чином, система органів аграрної політики як суб'єктів державного регулювання мала територіально-ієрархічний (центр " регіони) та суспільний (державно-громадський) характер. Це сприяло вирішенню проблеми ефективності управління регіональним розвитком:

- збалансовувалися загальнодержавні та регіональні інтереси, завдання державної та муніципальної аграрної політики;
- визначалися функції та повноваження центральних і місцевих (регіональних) органів державної влади, виконавчих і представницьких структур, їх взаємовідносини з приватним сектором;
- інститути сільськогосподарського самоуправління представляли інтереси індивідуальних господарств, окремих груп господарств, повітів і воеводств;
- зростала господарська ініціатива та прагнення сільських господарів до самоорганізації, забезпечувалося їх представництво в регіональних управлінських структурах. Приватний сектор перетворювався на організовану суспільну силу, що сприяло громадському впливу і контролю;
- формувалася політика партнерства, відповідальності сільських господарів і держави за результативність аграрного реформування.

Розглянемо практичну організацію розподілу праці та співробітництва між інститутами аграрної політики.

Центральні органи державної влади розробляли аграрну політику, зокрема систему управління сільського господарства, складові та механізм макро- і мікрорівневого державного регулювання сільського господарства. Так, сільське господарство Польської держави розвивалося на основі індикативних трирічних планів (1934"1936 і 1937"1939 рр.). У мікроекономічній регуляторній діяльності були визначені два напрямки: забезпечення економіко-правових (зовнішніх) умов діяльності суб'єктів агрогосподарювання; створення системи державно-громадських заходів сприяння і підтримки економічної діяльності

конкретних господарств, визначення межі та масштабів адміністративного втручання в їхню організацію. Конструювалася комплексна система таких функцій, як цільова, нормативна, загальнокерівна, делегування повноважень, організація заходів загальнодержавного значення, стимулююча, координаційна, контролююча, інформаційна.

Воєводські та повітові адміністрації представляли владу, виконували державні обов'язки і функції, переважно контрольно-наглядові та інформаційно-консультативні.

Органи господарського самоуправління, функції та повноваження яких були законодавчо визначені, реалізовували їх в аграрному секторі.

Воєводські аграрні палати були головним аналітичним, регулятивно-координуючим, організуючим і контролюючим органом на місцевому рівні: готували й аналізували проекти законів, відповідали за виконання державних програм і використання державних коштів, самостійно розробляли регіональну політику та її фінансове забезпечення, організовували статистичні дослідження, формували систему вищої сільськогосподарської освіти та налагоджували науково-дослідну справу, інтеграційні зв'язки з промисловими підприємствами, інфраструктуру місцевого аграрного ринку, координували і контролювали діяльність повітових аграрних комітетів та об'єднань агровиробників. На українських землях здійснювали таку діяльність Львівська, Волинська, Поліська хліборобські палати. Львівська хліборобська палата (створена 1 серпня 1933 р.) складалася з таких комісій: ревізійної, фінансово-бюджетної, аграрної політики, спеціалізованих за галузями сільського господарства, видавничої, дрібних господарств.

Повітові аграрні комітети реалізовували завдання аграрного реформування, займалися організацією сільського господарства на територіально-господарському рівні: розробляли і координували плани розвитку сільського господарства повіту та громад, проекти їх бюджетів, здійснювали земельну реформу, проводили меліоративні роботи та упорядкування громадських земель, розвивали систему нижчої (народної) сільськогосподарської освіти та дослідної справи, організовували службу агрономічної допомоги селянам (дорадництва), ветеринарну діяльність, боротьбу з хворобами і шкідниками рослин, займалися страхуванням і постачанням засобів виробництва, створювали комунальні кредитові інституції, міжкомунальні електрифікаційні союзи, захищали інтереси хліборобів у державних органах. Інструктори-агрономи здійснювали свою діяльність через осередки товариств сільського господарства та сільськогосподарські кооперативи.

Товариства сільського господарства виникли як інститути самоорганізації, самопомогі та представництва, стали першою організованою суспільною силою, що започаткувала свідоме регулювання сільського господарства на мікрорівні. У процесі становлення системи державного регулювання економіки законодавче визначення їхніх функцій і повноважень зумовило переростання у саморегульовані організації ринкової економіки та інститути аграрного господарського самоуправління. Їхнє головне завдання "задоволення приватно-економічних інтересів сільських господарів" вирішували через організацію служби дорадництва. Для цього товариства створювали власні агрономічні організації. У 1939 р. у польських товариствах працювали майже 2000 інструкторів, у тому числі 37% з академічною освітою [5]. Діяльність агрономічних організацій була спрямована на структурне, технологічно-технічне, організаційно-економічне реформування виробничих процесів, полягала в поширенні сільськогосподарських знань, організуванні практично-показових та організаційно-виробничих заходів, у тому числі впровадженні наукових досягнень, організаційному плануванні, галузевій структуризації та спеціалізації конкретного господарства, організації торговельно-збутових операцій, міжгосподарському кооперуванні та вертикальній інтеграції виробників і переробників, укладанні контрактів на постачання продукції, забезпеченні її якості та стандартизації. Сприяння економічній діяльності конкретного господарства було основою зміцнення економічного стану реального сектора сільської громади, повіту чи воєводства.

Союз сільськогосподарських палат і організацій координував діяльність інститутів господарського самоуправління, забезпечував гуртові ринки збуту та організовував освітньо-видавничу діяльність.

Оцінюючи діяльність польських виконавчих і самоврядних структур як антиукраїнську, "Сільський господар" разом з українськими кооперативними союзами створив національну систему громадського регулювання аграрного розвитку галицького регіону. На регіональному рівні щорічні з'їзди та господарські наради товариства "Сільський господар", з'їзди українських агрономів здійснювали загальне керівництво, визначали завдання і методику громадсько-агрономічної діяльності; головні організаційна та галузеві секції при правлінні товариства займалися плануванням, методичним забезпеченням, контролем, інформаційно-консультативною діяльністю; Інспекторат агрономічної праці, до якого входили представники товариства, центральних союзів кооперативів та освітніх громадських організацій, займався координацією та фінансовим забезпеченням. На повітовому та сільському рівні з'їзди осередків товариства, організаційні секції при філіях і гуртках здійснювали практичну агрокультурну роботу, координували економічну діяльність селянських господарств. Члени "Сільського господаря" представляли та захищали селянські інтереси в польському парламенті, самоврядних територіальних і господарських інститутах, були віце-президентами Львівської аграрної палати.

Таким чином, історико-економічне дослідження повноважень органів виконавчої влади, територіального самоврядування і господарського самоуправління на західноукраїнських землях у складі Польщі в 20-30-их рр. XX ст. дає змогу говорити про комплексний, системний, цілеспрямований підхід до управління аграрною економікою і реалізації регулятивних функцій щодо підтримки аграрного підприємництва на рівні регіонів. В діяльності регіональних інститутів аграрної політики простежуємо два основних напрямки: виконання завдань загальнодержавного значення та сприяння розвитку масового сільського господарства (агрослужба); задоволення власне приватних інтересів (агродопомога).

На нашу думку, питання реформування управління аграрною економікою України у контексті концепцій регуляторної та регіональної економічної політики, адміністративної реформи необхідно розглядати з урахуванням:

- інституалізації організаційної структури державного управління через делегування (фактичне повернення) повноважень представницьким органам і створення системи сільськогосподарського самоуправління;
- опрацювання теоретичних засад і практичної діяльності Служби дорадництва (агродопомоги) як складової управлінських процесів усіх органів аграрної політики. Перший практичний крок – введення при сільських радах посад агронома й агроекономіста як представників державної аграрної політики та організаторів аграрної реформи;
- зміни пріоритетності та територіальної ієрархії функцій державного регулювання як закономірності трансформаційних процесів.

Література

1. Рева-Родіонова Л. А. Українське товариство "Сільський господар" (1899"1944). Історія. Досвід. " Тернопіль: Підручники і посібники, 2000. " С. 85"102.
2. Сільський господар. " 1926. " № 1. " С. 3; Сільський господар. " 1938. " № 16. " С. 244; Центральний державний історичний архів у Львові (ЦДІАЛ). " Фонд 302. " On.1. " Спр. 44. " Арк. 1"15; Grabsky W. Reforma agronomii spoiecznej. " Warszawa, 1928. " S. 13.
3. Pawlikowski W. Agronomia spoieczna. Rozwyj agronomii spoiecznej w Polsce w latach 1918"1939. " Warszawa, 1978. " S. 15, 56,
4. Звідомлення з праці Красового господарського товариства "Сільський господар" за 1938 рік. " Л.: накладом т-ва "Сільський господар" у Львові, 1939. " С. 21"22.
5. Pawlikowski W. Agronomia spoieczna. Rozwyj agronomii spoiecznej w Polsce w latach 1918"1939. " S. 53.