

С. Марченко

**Попытки реформирования аграрной сферы
экономики Украины во второй половине
80-х годов XX века**

В статье автор раскрывает попытки реформирования аграрной сферы экономики Украины путём реорганизации системы управления агропромышленным комплексом в годы перестройки.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, Государственный агропромышленный комитет, РАПО, система управления, реформирование, перестройка.

S. Marchenko

**Attempts of Reformation of the Ukraine's Agrarian
Sphere of Economy in the Second Part of 1980s**

In the article the author exposes the attempts of reformation of agrarian segment of economy of Ukraine by reorganization of control system of the agroindustrial complex during the period of «perestroika».

Key words: agroindustrial complex, State Agroindustrial Committee, RAPO, control system, reforming, «perestroika».

Потреба реформування аграрної сфери економіки України, як і в цілому Радянського Союзу, назріла на рубежі 70 – 80-х років XX століття, оскільки тогочасну радянську економіку охопили значні кризові явища. Системним проявом кризи в аграрній сфері стало загострення продовольчої проблеми. Саме на вирішення цієї проблеми була спрямована Продовольча програма 1982 року, якою передбачався «пропорційний та збалансований розвиток агропромислового комплексу, удосконалення управління, планування і економічного стимулювання в усіх його галузях»¹. Зважаючи на агропромислову спрямованість Продовольчої програми, а саме її націленість на посилення інтеграції сільського господарства з галузями, що займалися заготівлею, транспортуванням, зберіганням, переробкою сільськогосподарської продукції, у 1982 році була зроблена спроба агропромислової реформи. Проте завдання Продовольчої програми так і не були виконані. Наступна спроба реформування аграрного сектору економіки була зроблена в часи перебудови у другій половині 80-х років XX століття.

До проблем аграрного сектору економіки України у другій половині 80-х років XX століття зверталися у своїх працях такі вітчизняні історики, як М.М. Ігнатенко, С.С. Падалка², Г.І. Сургай³ та інші. Цей період відображений і в узагальнюючій колективній праці «Історія українського селянства»⁴. Незважаючи на певну увагу науковців до різних аспектів розвитку аграрної сфери еконо-

УДК [94(477):338.43.021.8]«198»

© Світлана Марченко
(Житомир)

**СПРОБИ РЕФОРМУВАННЯ АГРАРНОЇ
СФЕРИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ
ПОЛОВИНІ 80-Х РОКІВ XX СТОЛІТТЯ**

У статті автор розкриває спроби реформування аграрної сфери економіки України шляхом реорганізації системи управління агропромисловим комплексом у роки перебудови.

Ключові слова: агропромисловий комплекс, Державний агропромисловий комітет, РАПО, система управління, реформування, перебудова.

міки радянської України, потребує більш глибокого розгляду питання реформування цієї сфери в добу перебудови, що і зумовило вибір автором теми даного дослідження.

Одним з важливих напрямів реформування аграрної сфери економіки України у 80-х роках ХХ століття були спроби удосконалення системи управління. Початок формуванню АПК як самостійного об'єкта управління було покладено ще у 1982 році. З метою координації діяльності міністерств і відомств агропромислового комплексу республіки, їх місцевих органів та підвідомчих підприємств і організацій, спрямованої на виконання Продовольчої програми, передбачалося утворення Комісії Президії Ради Міністрів Української РСР з питань агропромислового комплексу, а також обласних та районних агропромислових об'єднань (РАПО)⁵.

Проте утворення РАПО не привело до подолання відомчої роз'єднаності, скорочення дублюючих ланок управління, раціонального поєднання територіального та галузевого принципів управління.

Як і в попередні роки, сільськогосподарські підприємства УРСР були поділені між дев'ятьма міністерствами і відомствами союзного та республіканського рівня⁶.

Чергова реорганізація управлінської ланки здійснювалась на етапі перебудови. Після проголошення М.С. Горбачовим курсу на перебудову розпочалася робота з формування нових органів управління агропромисловим комплексом республіки. У 1985 році з метою подолання відомчих бар'єрів на республіканському рівні ліквідували 7 міністерств і відомств, на їх базі створили єдиний орган – Державний агропромисловий комітет (Держагропром) УРСР⁷.

Голова Держагропрому був одночасно першим заступником голови уряду, членами комітету були міністри меліорації і водного господарства, лісового господарства, хлібопродуктів, начальник Укрголоврибгоспу, голова правління Укоопспілки, перші заступники голови Держплану та міністра фінансів, заступник голови Держпостачу, заступники начальника ЦСУ та керуючого Укрконтролю Держбанку СРСР, а також голови облагропромів та вчені. Всього 51 особа. Такого поважного складу, як зазначають М.М.Ігнатенко та С.С.Падалка, не мав жоден з органів держуправління. Сам факт концентрації такої кількості високопоставлених чиновників в одній структурі мав за мету завдяки об'єднанню зусиль багатьох господарських і управлінських структур виправити ситуацію в аграрному виробництві⁸.

Слід також взяти до уваги, що діяльність підприємств і організацій Міністерства водного господарства УРСР, Міністерства хлібопродуктів

УРСР, Міністерства лісового господарства УРСР, Укрголоврибгоспу, Укоопспілки планувалася і фінансувалася як єдине ціле з системою Держагропрому, хоча у них залишалася колишня відомча належність. Міністерства, підприємства яких виробляли засоби виробництва, постачали ресурси для агропромислового комплексу, координували свою роботу із системою Держагропрому⁹.

У 1986 році, коли завершувалось формування управлінської вертикалі структур Держагропрому, чисельність центрального апарату Держагропрому була визначена у кількості 1682 особи, чисельність працівників апарату агропромів областей – 18453 особи, районних агропромислових об'єднань – 45135 осіб¹⁰. Сумарно управлінський апарат нараховував понад 65 тисяч працівників.

Держагропрому республіки були підпорядковані 9,6 тисячі колгоспів і радгоспів, більше 2 тисяч міжгосподарських організацій, понад 1,7 тисячі підприємств м'ясо-молочної та харчової промисловості, 1,8 тисячі будівельних організацій, 4 тисячі підприємств і організацій, що обслуговували сільське господарство, більше 150 наукових установ¹¹.

Перебудова управління здійснювалась і на обласному рівні. Так, рішеннями обласних рад народних депутатів утворювалися обласні агропромислові комітети на базі управління сільського господарства облвиконкомів, апаратів обласних об'єднань «Сільгосптехніки», інших організацій агропромислового комплексу¹².

Одночасно здійснювалась перебудова РАПО. У віданні РАПО перебували усі виробничі підрозділи, розташовані на територіях районів, крім птахофабрик, племгосподарств, великих державних тваринницьких комплексів, харчових підприємств і постачальницьких організацій, які мали подвійне підпорядкування.

У 1988 році в Сумському районі Сумської області було створено агропромислове об'єднання, до складу якого зі згоди трудових колективів увійшли 18 колгоспів, 7 радгоспів, 3 міжгосподарських підприємства та ряд інших організацій району, передбачалося з'єднати ремонтно-транспортне підприємство і райпостач, було створено райагробуд. У зв'язку з цією реорганізацією, за інформацією секретаря Сумського райкому Компартії України В.Коломійця, на 40% було скорочено апарат агропромислового об'єднання¹³.

Інформація про таке суттєве скорочення управлінського апарату викликає серйозні сумніви і більш ймовірно свідчить про намагання районного партійного керівництва голосно заявити про свої успіхи, які, на нашу думку, носили лише «паперовий» характер, оскільки загальний аналіз наслідків реформування свідчить, що, як правило, організаційно-структурні зміни приводили лише до чергового зростання кількості управлінців.

На утримання громіздкого управлінського апарату господарства витрачали значні кошти. Наприклад, у 1987 році господарства Сумського району Сумської області перерахували на утримання вищих організацій 667 тисяч карбованців¹⁴.

Чергова спроба вдосконалення управління агропромисловим комплексом була «бюрократично-кабінетною» реорганізацією, вона породила, по суті, надбудовного бюрократичного монстра, в структурі і організаціях якого наприкінці 80-х років було задіяно 7 мільйонів працівників, 619 тисяч управлінців. Питома вага адміністративного управління та обслуговуючого персоналу в агропромисловому комплексі становила 9% від кількості працівників¹⁵.

Науковці другої половині 80-х років визначальним чинником перебудови в агропромисловому комплексі та в управлінні ним вважали поєднання централізованого керівництва підприємствами АПК з їх оперативно-господарською і фінансовою самостійністю, що становило основний принцип міжгалузевого госпрозрахунку¹⁶. Проте фактичного поліпшення керівництва агропромисловим комплексом у цей період не відбулося, бо більшість главків, управлінь Держагропрому копіювали казенно-формальний стиль та методи роботи колишніх міністерств і виявилися неготовими до переходу на госпрозрахункові принципи діяльності.

Критичні думки з приводу неефективності діяльності Держагропрому почали лунаати вже у 1986 році. У довідці, підготовленій першому секретарю ЦК КПУ В.В. Щербиському Черкаським обкомом у січні 1986 року, підкреслювалася недосконалість існуючого господарського механізму і нездатність органів управління належним чином вирішувати питання комплексного розвитку сільського господарства¹⁷.

Неефективність управлінської трансформації змушене було визнати навіть вище партійне керівництво країни. Виступаючи на Всесоюзній науково-практичній конференції з проблем розвитку агропромислового комплексу у листопаді 1987 року, член Політбюро ЦК КПРС Є.К. Лігачов зазначив: «Створення Держагропрому, органів його управління – великий крок вперед по координації сил і засобів, але в багатьох випадках відбулося лише механічне об'єднання агропромислових служб із збереженням ще значної частини відомчих інтересів, які не орієнтуються на досягнення максимуму виробництва продукції при зниженні витрат»¹⁸. На наш погляд, таке механічне поєднання попередніх агропромислових управлінських структур із збереженням відомчих інтересів відбувалося практично скрізь.

Реформування системи управління на республіканському, обласному та районному рівнях доповнювалося спробами удосконалення структури

управління виробництвом в агропромисловому комплексі. Як «прогресивний» захід розглядалося переведення виробництва на цехову структуру управління. Така управлінська структура передбачала наявність постійних елементів (ланки, бригади, загони) й вертикальні виробничі зв'язки. Лінійні зв'язки існували між керівником підприємства та керівниками рослинницького і тваринницького цехів, а також керівниками обслуговуючих підрозділів – автопарку, ремонтних майстерень загального призначення. Інколи в окремий цех виділяли переробні та промислові виробництва. Керівник цеху рослинництва, як правило, головний агроном господарства, відповідав за весь технологічний процес у галузі, за зв'язки з іншими цехами та службами господарства і підпорядковувався безпосередньо керівникові підприємства. Аналогічно функціонував і цех тваринництва. Станом на травень 1987 року в господарствах Держагропрому УРСР на цехову структуру управління виробництвом було переведено 4228 господарств або 46% від загальної кількості. Проте, як зазначалося у звітних документах, повільно впроваджувалася цехова структура управління в радгоспах і колгоспах Кримської області – 16%, Одеської – 14%, Житомирської – 12%, Львівської – 11% і Закарпатської – 6% від загальної кількості господарств¹⁹.

Спробою подолати галузеву відокремленість в аграрній сфері економіки було створення агропромислових комбінатів. З 1986 року в Україні передбачалося створення чотирьох таких комбінатів: «Нікопольського» на Дніпропетровщині, «Донбасу» у Донецькій області, «Дністра» на Львівщині, «Чугуївського» на Харківщині. До їх складу увійшли 182 підприємства й організації, зокрема 59 колгоспів, 30 радгоспів, 14 переробних підприємств та 29 міжгосподарських підприємств і організацій²⁰.

У 1988 році в Україні вже існувало 20 агрокомбінатів і об'єднань, 22 агрофірми й агроторгові підприємства²¹. У 1989 році кількість агропромислових комбінатів зросла до 38, агрооб'єднань – до 28, агрофірм – до 30, агроторгових підприємств – до 16, а кількість науково-виробничих об'єднань і систем перевищила 260²².

Агрокомбінати мали забезпечувати інтеграцію дій сільськогосподарських, переробних та торговельних підприємств у межах адміністративного району і таким чином долати відомчі бар'єри. Однак їх формування часто проходило методом спроб і помилок. Процес гальмувався через брак досвіду, відсутність необхідної законодавчої бази. Подекуди проявлялося й відверте небажання господарників міняти узвичаєні порядки. Для створення справжніх інтегрованих формувань не було фінансових ресурсів та підготовленої державної програми, яка включала б науково обґрунтовані та апробовані моделі нових господарських струк-

тур²³. Неякісно були виконані техніко-економічні обґрунтування розвитку агрокомбінатів. Так, закладений у розрахунки рівень рентабельності робив неможливим перехід на самофінансування. Порядок планування діяльності комбінатів не відповідав новим вимогам: зберігалось планування роботи, аналогічне РАПО. Завдання по багатьох показниках нав'язувались їм згори²⁴.

Ще одна спроба модернізувати систему управління в агропромисловому комплексі була здійснена у 1988 – 1990 роках.

Новий Примірний статут колгоспів, прийнятий на IV Всесоюзному з'їзді колгоспників (23 – 25 березня 1988 року), підтвердив право виробничих колективів самим визначати структуру виробництва і форми господарювання²⁵. Однак це не призвело до скасування командних методів дій партійних комітетів і виконавчих органів державної влади щодо колгоспів і радгоспів, інших організаційно-виробничих структур агропромислового комплексу. Відповідальні працівники Держагропрому УРСР, партійних і радянських органів продовжували «надавати практичну допомогу на місцях» у вирішенні ряду питань у період збирання врожаю чи заготівлі кормів²⁶. До колгоспів і радгоспів продовжували надходити численні листи, телеграми, в яких були вказівки, що сіяти, як і коли збирати²⁷. Крім того, «керували» колгоспами й деякі інші установи та організації, в тому числі створені в 1982 році сільгоспвідділи райкомів партії.

У квітні 1988 року РАПО як державні органи управління були ліквідовані, а замість них створювалися виборні колегіальні органи – Ради агропромислових об'єднань районів, які формувались за рішенням уповноважених представників господарств і підприємств і мали працювати на демократичних принципах управління²⁸.

Згідно з постановою березневого (1989 року) пленуму ЦК КПРС «Про реорганізацію органів управління агропромисловим комплексом», у країні було створено Державну комісію Ради Міністрів СРСР з продовольства і закупівель (замість Держагропрому СРСР, який було ліквідовано)²⁹.

Подібні «удосконалення» системи управління в АПК були приречені на невдачу. Адже, по суті, нічого не мінялося. Керівництво аграрним сектором економіки, як і раніше, відзначалося жорсткою регламентацією, плановою зарегульованістю, мало авторитарний, командно-натискний характер. Заходи адміністративного характеру не могли забезпечити належної інтеграції сільського господарства з переробною промисловістю, подолати відставання колгоспно-радгоспного виробництва, що мало затяжний, хронічний характер і пояснювалось більш складними, глибокими причинами.

Останньою спробою радянського керівництва подолати кризовий стан в аграрному секторі,

як і в економіці в цілому, була програма переходу до ринкових відносин, яка передбачала і суттєві зміни в принципах управління. У листопаді 1989 року на Всесоюзній науково-практичній конференції була озвучена концепція економічної реформи. Вона визначала основні риси нової господарської системи: багатоманітність форм власності, державне регулювання економіки на основі гнучкого економічного та соціального планування та інші³⁰. Першочергове значення в агропромисловому комплексі надавалось створенню нових виробничо-економічних відносин на основі посилення інтеграційних процесів, зміцнення господарського розрахунку, заміни командно-адміністративних методів управління економічними, покращення фінансового стану підприємств. Саме ці напрямки мали забезпечити нарощування обсягів виробництва і підвищення його ефективності, вирішення гострих соціальних проблем села.

Подібні ініціативи звучали і на місцевому рівні. Так, у положенні про Раду агропромислових формувань Вінницької області, прийнятому на установчих зборах уповноважених представників районних агропромислових формувань, госпрозрахункових об'єднань, підприємств і організацій у грудні 1989 року, мова чи не вперше йшла про впровадження різноманітних форм власності³¹. Агропромрада Волинської області, створена у травні 1990 року, серед головних завдань виділяла створення соціальних і правових умов для розвитку різноманітних форм власності і господарювання, переходу агропромислового комплексу до регульованої ринкової економіки³².

Проте рішення місцевих органів влади, як і рішення пленумів ЦК КПРС та відповідних постанов союзного і республіканського (УРСР) урядів, носили в більшості формально-декларативний характер.

У травні 1990 року урядову програму переходу до ринкових відносин виклав М.І. Рижков у доповіді на засіданні Верховної Ради СРСР. Вона передбачала децентралізацію управління народним господарством, перехід деяких підприємств у приватну власність, а також зміну принципів ціноутворення, що означало підвищення цін. Це був перехід до ринкової економіки під жорстким державним контролем. Проте через запропоноване підвищення цін Верховна Рада СРСР відкинула цю програму³³. В цілому «ринковий план» союзного уряду передбачав поєднання непеєднаних речей: ринкової економіки та планування. Загальна поміркованість програми свідчила швидше про наміри декларувати радикальне реформування економіки, ніж реально здійснювати перехід до ринку.

На протипагу урядовій програмі навесні 1990 року була розроблена програма Г.О. Явлінського,

О.Ю. Михайлова і М.М. Задорнова під назвою «400 днів довіри», трансформована згодом у програму «500 днів». Основною ідеєю програми була відмова від вертикального підпорядкування республік центру та створення економічного співтовариства рівноправних республік без участі Центру (концепція «15 + 0»)³⁴. Тобто перехід від планової до ринкової економіки мав відбуватися за умови збереження єдиного економічного простору СРСР на основі Договору суверенних республік про економічний союз. Мова йшла про заміну СРСР як федеративної держави економічним союзом самостійних держав.

Верховна Рада СРСР не прийняла жодного із названих варіантів. Натомість у жовтні 1990 року схвалила президентський варіант під назвою «Основні напрямки стабілізації народного господарства і переходу до ринкової економіки», більш близький до програми М.І. Рижкова³⁵. Це була програма поступового, впродовж багатьох років, створення в СРСР планово-ринкової економіки із значним збереженням директивних методів.

Відсутність єдиного концептуального підходу до розуміння реформ у союзному центрі і в республіках ускладнювала процес реформування. Непослідовність у програмних намірах і діях свідчила про неготовність політичного керівництва СРСР здійснювати серйозні економічні реформи та про небажання втрачати економічну владу. Радикальна економічна реформа в Радянському Союзі не змогла подолати опір командно-адміністративної системи. Консервативна позиція союзного керівництва, з одного боку, та бажання республік запровадити ринкові відносини, з другого боку, зумовили вихід економічної ситуації з-під контролю союзних відомств та центральних партійних органів. Замість очікуваного подолання кризи неминучим наслідком непослідовного реформування став розвал єдиного народногосподарського комплексу.

Зміни в управлінні АПК, що здійснювались у 80-ті роки ХХ століття, не зачіпали основ існуючих виробничих відносин. Сільськогосподарські виробники залишались повністю залежними від діючої системи, не були зацікавлені у нарощуванні виробництва і зростанні продуктивності праці. Реформи переважно управлінської сфери АПК об'єктивно були не здатні привести до якісних змін і дійсного інтегрування сільського господарства з галузями, що займалися зберіганням, транспортуванням і переробкою сільськогосподарської продукції.

¹ Продовольственная программа. Нормативные акты / Отв. ред. Денисов А.А. – М.: Юрид. лит., 1984. – С.12.

² Ігнатенко М.М., Падалка С.С. Аграрна політика в Україні: підсумки та уроки 1960-1980 років. – Ялта: РІО КГУ, 2006. – 120 с.

³ Сургай Г.І. Сільське господарство України: уроки минулого і сучасний аграрний курс. – К.: Либідь, 1991. – 184 с.

⁴ Історія українського селянства. Нариси в 2-х т. / Редкол. В.М. Литвин (голова), В.М. Геєць, В.М. Даниленко та ін. – К.: Наукова думка, 2006. – Т.2. – 654 с.

⁵ Про поліпшення управління сільським господарством та іншими галузями агропромислового комплексу республіки. Постанова ЦК Компартії України і Ради Міністрів Української РСР від 15 червня 1982 р. № 330. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP820330.html

⁶ Сургай Г.І. Сільське господарство України: уроки минулого і сучасний аграрний курс. – К.: Либідь, 1991. – С.103.

⁷ Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф.1. – Оп.25. – Спр.3352. – Арк.43.

⁸ Ігнатенко М.М., Падалка С.С. Аграрна політика в Україні: підсумки та уроки 1960-1980 років. – Ялта: РІО КГУ, 2006. – С.45.

⁹ Історія українського селянства. Нариси в 2-х т. / Редкол. В.М. Литвин (голова), В.М. Геєць, В.М. Даниленко та ін. – К.: Наукова думка, 2006. – С.488.

¹⁰ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.25. – Спр.3008. – Арк.1.

¹¹ Там само. – Арк.15.

¹² Державний архів Вінницької області. – Ф. Р-2700. – Оп.17. – Спр.3119. – Арк.87.

¹³ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.32. – Спр.2492. – Арк.81.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Історія українського селянства. Нариси в 2-х т. / Редкол. В.М. Литвин (голова), В.М. Геєць, В.М. Даниленко та ін. – К.: Наукова думка, 2006. – Т.2. – С.488.

¹⁶ Гайдучкий П.И. АПК: проблемы перестройки. – К.: Политиздат Украины, 1988. – С.19.

¹⁷ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.32. – Спр.2251. – Арк.15.

¹⁸ Там само. – Оп.25. – Спр.3176. – Арк.6.

¹⁹ Державний архів Житомирської області. – Ф.Р-2622. – Оп.4. – Спр.197. – Арк.86.

²⁰ ЦДАГО України. Ф.1. Оп.25. Спр.3177. Арк.5, 9.

²¹ ЦДАГО України. Ф.1. Оп.25. Спр.3352. Арк.44.

²² ЦДАГО України. Ф.1. Оп.11. Спр.1692. Арк.2.

²³ Ігнатенко М.М., Падалка С.С. Аграрна політика в Україні: підсумки та уроки 1960-1980 років. – Ялта: РІО КГУ, 2006. – С.24.

²⁴ ЦДАГО України. Ф.1. Оп.25. Спр.3177. Арк.5.

²⁵ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.25. – Спр.3352. – Арк.2.

²⁶ Там само. – Арк.71.

²⁷ Історія українського селянства. Нариси в 2-х т. / Редкол. В.М. Литвин (голова), В.М. Геєць, В.М. Даниленко та ін. – К.: Наукова думка, 2006. – Т.2. – С.488.

²⁸ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.25. – Спр.3352. – Арк.43.

²⁹ Там само.

³⁰ Абалкин Л. Неиспользованный шанс: Полтора года в правительстве. – М.: Политиздат, 1991. – 304 с. – С.72.

³¹ Державний архів Вінницької області. – Ф. Р-2700.
– Оп.17. – Спр.3594. – Арк.51.

³² Державний архів Волинської області. – Ф.Р-32. –
Оп.22. – Спр.628. – Арк.83 – 84.

³³ Рыжков Н.И. Я из партии по имени «Россия». –
М.: Информационно-аналитическое агентство «ОБОЗ-
РЕВАТЕЛЬ», 1995. – 440 с. – С.242.

³⁴ Абалкин Л. Неиспользованный шанс: Полтора
года в правительстве. – М.: Политиздат, 1991. – 304 с. –
С.207.

³⁵ Там само. – С.239.