

Кравчук М.Ю., кандидат юридичних наук, викладач кафедри міжнародного права та європейської інтеграції Юридичного факультету ТНЕУ

ІСТОРИЧНИЙ НАРИС СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано становлення та розвиток державного контролю у сільському господарстві України. Здійснено періодизацію розвитку державного контролю у сільському господарстві України. Окрема увага приділена позитивним і негативним сторонам державної політики у галузі сільського господарства царської Росії та радянської влади на українських землях. Проаналізовано широкомасштабні за обсягом і глибинні за суттю процеси переходу (на межі ХХ – ХХІ ст.) – від радянської системи до суспільства з ринковими відносинами та європейським орієнтиром. Підкреслено актуальність європейського досвіду для України.

***Ключові слова:** сільське господарство, державний контроль у сільському господарстві, контрольні органи, правові заходи щодо розвитку сільського господарства.*

***Кравчук М.Ю.**, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры международного права и европейской интеграции Юридического факультета ТНЭУ*

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОЧЕРК СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ УКРАИНЫ

В статье проанализированы становление и развитие государственного контроля в сельском хозяйстве Украины. Осуществлена периодизация развития государственного контроля в сельском хозяйстве Украины. Отдельное внимание уделено положительным и отрицательным сторонам государственной политики в области сельского хозяйства царской России и советской власти на украинских землях. Проанализированы широкомасштабные по объему и глубинные по сути процессы перехода (на рубеже ХХ - ХХІ вв.) - от советской системы к обществу с рыночными отношениями и европейским ориентиром. Подчеркнуто актуальность европейского опыта для Украины.

***Ключевые слова:** сельское хозяйство, государственный контроль в сельском хозяйстве, контрольные органы, правовые меры по развитию сельского хозяйства.*

M. Yu. Kravchuk, Candidate of legal sciences (Ph.D.), lecturer of International Law and European Integration Department of Law Faculty, TNEU

HISTORICAL REVIEW OF STATE CONTROL FORMATION IN AGRICULTURAL ECONOMY OF UKRAINE

The article analyzes the formation and development of state control in the agricultural economy of Ukraine. Periodization of state control development in the agricultural economy of Ukraine was done. Special attention was paid to the positive and negative sides of state policy in the field of agricultural economy of Tsarist Russia and Soviet government on Ukrainian lands. The extensive in scope and deep in sense processes of transition (on the verge of XX - XXI centuries.) - from the Soviet system to the society with market relations and European orienting point were analyzed. The topicality of the European experience for Ukraine was emphasized.

Keywords: *agricultural economy, state control in agricultural economy, supervisory bodies, legal measures as for agricultural economy development.*

Постановка проблеми. На сьогодні, аналіз історичного досвіду становлення державного контролю у сільському господарстві України є одним із актуальних питань. Із вивченням негативного й позитивного досвіду щодо пошуку шляхів ефективного механізму державного контролю в Україні можна забезпечити існування наукового базису нормотворчого процесу у напрямі врегулювання відповідних відносин.

Аналіз останніх досліджень. Проблема здійснення державного контролю над українськими сільськогосподарськими землями була предметом спеціального дослідження таких вчених, як: В.С. Кульчицький, В.І. Курило, Б.Д. Лановик, В.Я. Малиновський, Л.А. Пилипенко, В. Станіславський, В. Сухонос, В.П. Федоренко та інші.

Актуальність питання дослідження полягає у тому, що незважаючи на дослідження окремих історичних аспектів здійснення державного контролю у сільському господарстві України, певні теоретичні та практично-прикладні питання, пов'язані з вивченням обсягу процесів у становленні даного контролю, вивчені недостатньо.

Історичний досвід нашої держави та інших країн світу свідчить про те, що в суспільстві все частіше зростає інтерес до розвитку сільського господарства.

Виходячи із зазначеного, **метою наукової статті** є аналіз та вивчення особливостей державного контролю у сільському господарстві України для негайного усунення прогалини шляхом проведення ґрунтовних комплексних наукових досліджень із урахуванням історичного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сільське господарство належить до найдавніших видів господарської діяльності людини. В Україні історично сформувався тип селянина, який увібрав у себе багатовіковий досвід оброблення землі та розведення худоби, любові до сільськогосподарської праці, бажання і вміння працювати. Впродовж тривалого часу на українських землях переважало сільське населення і як бачимо, що й до тепер саме воно зайняте землеробською працею.

На території України трипільська культура розвинулася вже на рубежі IV – III тисячоліть до н. е. розвинулася. Основним заняттям трипільців було землеробство: вони сіяли ячмінь, просо, пшеницю, вирощували садово-городні культури, а ріллю спущували дерев'яною мотикою з кам'яним чи кістяним наконечником, пізніше – ралом. Під час археологічних розкопок трипільських поселень знаходили дерев'яні і кістяні серпи із крем'яною вкладкою та кам'яні зернотерки, на яких терли зерно на борошно [3, с. 11].

Певного рівня досягло тваринництво. Трипільці розводили переважно велику й дрібну рогату худобу. Як тяглова сила використовувалися бики, якими орали поля. Їх запрягали у візки, можливо сани [3, с. 11].

Розвиток землеробства, скотарства спостерігався у державно-племінних утвореннях VII – VIII століть. Основу господарської діяльності східнослов'янських племен становило орне землеробство. Саме наші предки селилися поблизу річок, струмків та озер, поряд із заплавленими луками – там, де були придатні й легкі для обробітку землі. Спочатку використовувалося дерев'яне рало, а згодом з'являються і залізні наральники та плуг із череслом і

лемешем. До того ж воли та коні були тягловою силою. Переважала перелогова система, коли поле обробляли й засівали аж до виснаження землі, а потім воно відпочивало до відновлення родючості. Використовувалися дво- і трипілля. Із зернових сіяли просо, пшеницю, жито, ячмінь. Знали бобові, ріпу, льон, гречку. Врожай збирали серпами та косами, а зерно мололи ручними жорнами [3, с. 26].

Поряд із землеробством традиційним для праукраїнців було тваринництво. Переважно розводили велику рогату худобу і свиней, рідше овець, кіз, коней [3, с. 26].

Отже, з давніх часів серед інших народів і країн наша держава вже була відома своєю сільськогосподарською продукцією.

Становлення та розвиток державного контролю у сільському господарстві України має надзвичайно багатий історичний досвід. Як зазначав Ролан Варт: „Немає нічого дивного в тому, що час від часу в певній країні виникає прагнення звернутися до фактів власного минулого й описати їх задля того, аби зрозуміти, що з ними можна зробити сьогодні: такі процедури переоцінки є, повинні бути систематичними” [4, с. 58].

Варто зазначити, що питання виникнення цього інституту завжди розглядалося як одна з найважливіших складових формування державності. Процес становлення і розвитку державного контролю та нагляду глибоко досліджували такі провідні вчені-правознавці, як: О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, В. М. Горшенєв, І. К. Залюбовська, В. І. Курило, Н. Р. Нижник, А. І. Рогожин та інші [6, с. 103]. Вони у своїх працях відзначали важливість здійснення державного контролю у сільському господарстві України.

Разом з тим вважаємо, що поряд із численними дослідженнями, певні теоретичні та практично-прикладні питання, пов'язані з вивченням позитивного досвіду щодо пошуку шляхів ефективного механізму державного контролю в Україні, опрацьовані недостатньо.

Виникнення державного контролю тісно пов'язано із формуванням української державності за часів *Київської Русі*. Так, у 988 р. при Володимирі

Великому було проведено адміністративну реформу, за якою все управління, включаючи державний контроль, у межах князівства зосереджувалось у княж-дворі, а в кордонах боярської вотчини – у руках службовців князя, які разом складали боярську раду. Київський князь Олег, який в IX ст. взяв владу та проголосив Київ „матір'ю городів руських” [6, с. 103], ввів основні елементи державності. Чи не найголовнішим з-поміж цих інститутів став контроль [6, с. 103].

Під час правління Ярослава Мудрого була прийнята „Руська правда”, що стала прообразом майбутньої Конституції [6, с. 103].

Відповідно до збірника законів „Руська правда” державний контроль взагалі, а зокрема державний контроль у сільському господарстві зокрема здійснювався на основі звичаєвого права. Поради щодо державного управління та реалізації державного контролю у різних сферах були викладені і у такому важливому документі як „Поучения детям”. Мономах застерігав своїх синів-князів не тільки не чинити беззаконня самим, а й заборонити „служивим” творити беззаконня [4, с. 62-63].

Починаючи з середини XII ст., Руська держава вступила в період розвиненого феодалізму, який характеризувався відцентровими тенденціями, викликаними зростанням продуктивних сил у сільському господарстві, ремісництві, пануванням феодальної власності на землю тощо.

Після розпаду Київської держави на кілька окремих князівств, політичний та культурний центр в українсько-руській державі у XIII ст. перемістився на західноукраїнські землі, де була збудована друга велика українська держава – *Галицько-Волинське князівство (королівство)*. Цей період характеризувався „боротьбою конфліктів” між князем та боярами і як наслідок таке протиборство за владу завдавало лиха не лише державі, а й здійсненню нею державного контролю зокрема.

Територія Галицько-Волинської держави поділялася на волості, які раніше були окремими князівствами (Галицька, Луцька, Холмська, Перемишльська, Белзька, Тереховлянська, Коломийська та ін.). Управляли

цими територіальними одиницями, за дорученням князя, великі землевласники – волостелі, які володіли адміністративними, воєнними та судовими повноваженнями [4, с. 67], а також безпосередньо здійснювали державний контроль у сільському господарстві.

Із виникненням Магдебурзького права певні його прояви не минули й тогочасне сільське господарство. Сільське місцеве самоврядування ґрунтувалося на німецькому праві, але у дещо спрощеній формі. Сільськими общинами управляли старости, які виконували і ряд інших функцій, включаючи здійснення державного контролю у сільському господарстві на певній території. Представником від сільської громади в сільській владі був війт, який, по суті, виступав посередником між селом та польським чи німецьким паном. Окремі галицькі села діяли на основі волоського права, яке на той час було притаманне Угорщині та Молдавії [4, с. 68].

У XIV ст. історичні події розвивались у несприятливому для України напрямку: Галичина потрапила до складу Польської держави, а Волинь і Наддніпрянщина перейшли під владу *Великого князівства Литовського*.

Литовське панування внесло вагомі зміни в устрій України. Вся влада у ньому була сконцентрована в руках Великого князя, який користувався майже необмеженою владою (він мав законодавчу, виконавчу, військову і судову владу) [4, с. 70]. Інші князі не були співправителями, а тільки дорадниками та виконавцями його волі [1, с. 59]. Таким чином можна зробити висновок, що державний контроль у різних сферах був зосереджений у руках Великого князя.

Під польським впливом у другій половині XV ст. у Литві впроваджується адміністративний поділ на воєводства і повіти, який згодом перейшов і в Україну. Найменшою адміністративною одиницею в повіті були села. Сільські уряди були виборними і самоврядними. Очолював громаду отаман, або старшина, який втілював у собі керівництво разом із громадською радою. Проте, незважаючи на часткове самоуправління в українських землях, з погляду реалізації державної політики в селі та здійсненні державного

контролю у сільському господарстві, вирішальною залишалася компетенція центральної княжої влади.

1569 року з Люблінською унією закінчується перехідна литовсько-руська доба в історії України – перехідна між княжим періодом і майбутньою козацькою добою. Політичне об'єднання Польщі та Литви у Річ Посполиту не залишало надій на відновлення української державності [4, с. 73].

Безперечно, *козацько-гетьманська держава* – унікальний феномен XVII ст., явище, що не мало прецеденту в Європі як оригінальна, створена українським народом, його думкою, спроба відновлення в нових історичних умовах втраченої державності. Ця спроба поєднала в собі традиціоналізм, що спирався на народні звичаї, традиції, що донесла історія, та новаторство політичної думки тих часів. Саме під час визвольної боротьби XVII ст. український народ зумів по-новому підійти до конкретної історичної ситуації та створити новітню форму державного правління – Гетьманську державу [4, с. 76].

Зазначимо, що повноваження публічної влади належали органам управління козацтва. Система державного управління складалась із трьох рівнів: генерального, полкового, сотенного [4, с. 77]. Після ліквідації польсько-шляхетського державного апарату козацька старшина виконувала усі адміністративні функції, однією з яких, було здійснення державного контролю у сільському господарстві. Однак згодом, авторитаризм гетьмана посилювався і виявлявся, насамперед, у потязі до перетворення козацького самоуправління в загальнодержавне, центром рішень якого був глава держави”.

Таким чином, характер гетьманату зумовлювався боротьбою двох тенденцій: монархічної і республіканської. Перевагу в другій половині XVII ст. здобула монархічна, яка знайшла свій вираз в особі самого Б. Хмельницького, у правничих документах, так званих „Гетьманських статутах” [4, с. 81].

5 квітня 1710 р. Пилип Орлик прийняв основний закон держави – „Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького”. Конституція складається з преамбули та 16 параграфів, у яких сформульовані головні

принципи побудови держави. Надзвичайно важливим для розвитку управлінської думки був шостий параграф, у якому закладені принципи державного управління та діяльності органів державної влади [4, с. 83].

Відповідно до положень Конституції, генеральна старшина (за посадою) і бунчукові товариші (за дорученням гетьмана) виконували військові, адміністративні, дипломатичні та судові функції. Звідси можна зробити висновок, що і державний контроль в різних галузях здійснювався вищезазначеними особами за дорученням гетьмана.

Додамо, що цей документ увійшов в історію як одна з перших в Європі конституцій демократичного суспільства (у той час лише Англія, Нідерланди і Швейцарія втілювали принципи конституціоналізму в політику й правову практику) [3, с. 186].

Хоча першу українську Конституцію і не було втілено в життя, все ж саме вона залишилась однією з найвидатніших пам'яток державницької думки, зайнявши належне місце у національній та європейській науці.

Безумовно, поразка у боротьбі за незалежність та запровадження для української системи правління у квітні 1722 р. нової установи – так званої Малоросійської колегії – урядового органу Москви, що наполовину складався з російських урядовців на чолі з генералом, позначилася важким політичним становищем в Україні. Внаслідок ліквідації автономії України-Гетьманщини, реальна влада перейшла до рук російського уряду, а відповідні структури імперської бюрократичної системи прийшли на зміну українським органам управління.

Протягом майже 150-ти років, тобто від кінця XVIII ст. до початку XX ст. українські землі перебували під владою двох імперій – Російської та Австрійської [4, с. 91].

В особі імператора (царя) символізувалася надмірно централізована політична влада, яка здебільшого ігнорувала погляди та бажання своїх підданих. Владні структури вимагали від останніх абсолютної покори й

вірності, за що імператор і його урядовці обіцяли підлеглим безпеку, стабільність і порядок [4, с. 91].

Суспільно-політичний устрій в Західній Україні у другій половині ХІХ – початку ХХ ст. розвивався під впливом утвердження і розвитку капіталізму. Для управління Галичиною у Відні в 1774 р. створено Галицьку надвірну канцелярію на чолі з канцлером, який виконував функції голови уряду [4, с. 93]. Після прийняття другої австрійської конституції Галичину б віддали Відню у повне управління польської верхівки, звідси польська аристократія отримала від династії Габсбургів необмежену владу у Галичині, а саме – право безконтрольно розпоряджатись усіма ресурсами краю.

Підсумуємо, що державний контроль у всіх сферах життєдіяльності української держави здійснювався виключно органами державного управління Російської та Австрійської імперій.

Однак, слід зазначити, що на території України, починаючи з часів Київської Русі і закінчуючи періодом Гетьманщини, жоден державний орган не видав законодавчого акту, який зміг би регулювати відносини в галузі сільського господарства. Зазначимо, що це питання не висвітлено навіть у відомостях, які містилися у „Руській правді”, Конституції Пилипа Орлика, а також гетьманських універсалах.

Вперше, саме царський уряд Росії, до якої належала Україна, прийняв нормативно-важливі документи з регулювання питань у галузі сільського господарства. Так, було видано укази про заборону ввезення з Америки виноградної лози (1873 рік) і картоплі (1875 рік), з метою уникнути проникнення небезпечних шкідників – філоксери виноградної – в першому, та колорадського картопляного жука – в другому випадку [7].

Відносини в галузі вирощування високопродуктивних сільськогосподарських культур, у тому числі зернових, активно почали складатися також за часів панування Російської імперії. В 1840 р. при навчальній фермі Гори-Горецького землеробського інституту організовано перше дослідне господарство („дослідна справа”) по вирощуванню вищих

сортів сільськогосподарських культур, яке проіснувало до 1863 р. Як нам відомо царська Росія всіляко прагнула заохочувати діяльність по вирощуванню нових і продуктивних сортів. У 1845 р. одне з відділень Департаменту сільського господарства мало важливе завдання „по видачі привілеїв” на винаходи у сільському господарстві. Під головуванням директора цього Департаменту організовано Комітет, обов’язки якого – розгляд заслуг у сільському господарстві і визначення за це певних нагород. Крім Комітету, існувала ще особлива інспекція сільського господарства південних губерній (створена шляхом реорганізації інспекції шовківництва, заснованої ще при імператорі Олександрі I), яка складалася з інспектора, чотирьох його помічників і чиновників із особливих доручень. Інспекцію засновано з метою „поширення і заохочення поліпшеного сільського господарства”, вона підпорядковувала в організаційно-технічному відношенні всі існуючі в південних губерніях казенні навчальні й зразкові сільськогосподарські установи. Окрім того її обов’язок полягав у випробуванні нових способів і систем у галузі сільського господарства, проведенні дослідів у сільському господарстві, аналіз результатів і причин їхнього успіху або невдачі, а також інформування Міністерства державного майна (сюди входив Департамент сільського господарства) щодо доцільності подальшого поширення подібних дослідів у сільському господарстві. Уряд встановив контроль за проведенням дослідів по вирощуванню нових сортів сільськогосподарських культур [5, с. 138-139].

У той же час, з ініціативи сільськогосподарських товариств виникли перші дослідні установи. Наприклад, Полтавське дослідне поле, створене з ініціативи Полтавського товариства сільського господарства (у 1855 р. на його базі була організована Полтавська дослідна станція), Одеське дослідне поле – з ініціативи Товариства сільського господарства південної Росії. Вже згодом засновуються інші дослідні станції. За рахунок державної казни в 1877 р. створюється станція для випробування насіння при імператорському ботанічному саді в Петербурзі [5, с. 139].

Отже, вже на початку ХХ ст. існували як дослідні станції, так і дослідні поля, на останніх проводили лише прості досліди і спостереження, без будь-яких досліджень у лабораторіях [5, с. 139].

Проте в дореволюційний період були закладено лише організаційні основи в піднесення селекційної роботи та у виробництві нових сільськогосподарських сортів. У цей період уряд не виражав особливої зацікавленості до розвитку насінництва.

Російська імперія, до якої входила і Україна, продовжувала пошук ефективного механізму державного контролю, а ця робота здійснювалась у двох напрямках. По-перше – надання контрольних функцій обраним від населення особам; по-друге – контроль, що відбувається за допомогою відповідних органів та посадових осіб. Так, певні ознаки контрольного органу в Росії мали: „Челобитные приказы”, „Приказы тайных дел” та інші [6, с. 104].

Перша світова війна значно загострила політичну ситуацію в Росії. І як наслідок, це – один із факторів, який прискорив вибух перевороту у лютому 1917 року. З перших днів Лютневої революції створена Українська Центральна Рада – загальноукраїнський громадсько-політичний центр. За часів її існування видано 4 універсали, які проголошували відновлення та утвердження української державної влади й здійснення нею контролюючих функцій у всіх сферах, але зазнавши трагічної поразки, Центральна Рада так і не змогла втілити ці ідеї в життя української держави.

Прорахунки в реалізації державної політики були зроблені і за часів існування *Української гетьманської держави*, де влада поєднувалась в особі Гетьмана, державне управління та контроль здійснювала Рада Міністрів, а на місцях – старости, які призначалися із земельних власників, народних діячів, військових і виконували управлінську роботу ще у царські часи. До того ж інших контролюючих органів не було створено. До позитивної сторони можна віднести прагнення підпорядкувати функції державного управління та контролю „букві” закону.

14 грудня 1918 р. гетьманська держава перестала існувати і у Києві проголошено відновлення *Української Народної Республіки*. Рада Міністрів передала владу Директорії, яка визнала себе як „тимчасову верховну владу революційного часу” [4, с. 112]. 12 листопада 1920 р. С. Петлюра затвердив два юридичні акти конституційного значення: закон „Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці” та закон „Про Державну Народну Раду УНР” [4, с. 114]. Хоча в цих документах проголошувалися народний суверенітет, верховенство влади народу, принцип розподілу влад та ін., але деформація демократії режимом особистої влади Голови Директорії була очевидною. Відповідно, проаналізувавши період влади Директорії Української Народної Республіки, можна дійти висновку, що революційні зміни щодо конкретно контролюючих органів так і не відбулися, а здійснення державного контролю в різних галузях, включаючи сільське господарство, було надмірно централізованим і мало односторонній характер.

На відміну від УНР, у *Західно-Українській Народній Республіці* за короткий час створена досить ефективна система управління. „Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії” [4, с. 115], ухвалений Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р., який став конституційним актом і визначав головні принципи державного ладу. На місце тимчасової влади ЗУНР швидко постав цілком сформований державний апарат. Згідно з розпорядженнями УНРади на всій території держави потрібно було ліквідувати всі старі органи місцевої влади й управління, а замість них шляхом виборів належало утворити нові – українські. Зокрема, у сільських і містечкових громадах ними могли б стати громадські й міські комісари та їх дорадчі органи – так звані прибічні ради, а у повітах – повітові комісари та повітові національні ради [4, с. 116], які на місцях виконували б функції державного управління та контролю в різних галузях, включаючи сільськогосподарську.

16 листопада 1918 р. видано закон „Про адміністрацію Західно-української Народної Республіки”, який регламентував порядок утворення,

структуру та функції місцевих органів влади та управління. На відміну від східноукраїнських урядів, ЗУНР створила досить розгалужену та добре організовану систему місцевого управління та контролю, авторитетну серед населення [4, с. 116].

За короткий час існування ЗУНР неможливо було видати нові закони у всіх сферах функціонування держави, а тим більше в сфері державного контролю сільським господарством.

Звичайно, правителі УНР і ЗУНР припустились чималих помилок, часто дуже серйозних. Але вони самовіданно намагалися відновити незалежну українську державність й діяли, хоч і не завжди послідовно, проте в інтересах усього українського народу, а не поміщиків і капіталістів, як це посилено мусувала радянська пропаганда [1, с. 185].

Мета російської влади, що встановилася на українських землях, полягала у тому, щоб юридично підтвердити своє панування. Радянське керівництво прагнуло створити в Україні міцні органи державної влади та контролю, межі компетенції яких не мали чіткого законодавчого оформлення. Це означало, що управління найважливішими сферами життя України здійснювалося з Москви вищими загальнофедеральними органами влади та управління.

Проте, важливо вказати, що після жовтневої революції у системі органів державного контролю відбулися суттєві зміни. Так, ефективний контроль за діяльністю органів влади та управління почався з боку громадських утворень, що діяли на підставі Положення про робітничий контроль [6, с. 105].

Певний науковий інтерес викликає те, що органи робітничого контролю мали право перевіряти усі документи та книги підприємств, запаси сировини, продуктів, інших матеріалів, стежити за виробництвом тощо. Рішення цих органів було обов'язковим для виконання. Службові особи, котрі, зловживаючи своїм становищем, сприяли розбазарюванню матеріалів, продукції та іншим злочинам, підлягали притягненню до кримінальної відповідальності. Робочі контролери мали розкривати злочини та притягувати винних посадових осіб до

відповідальності. Як бачимо, початок розбудови державного контролю після більшовицького перевороту супроводжувався інтеграцією народовладдя у державні контрольні функції, шляхом безпосередньої участі трудящих у здійсненні контролю [6, с. 105].

Спадкоємницею робітничого контролю стала Вища Рада народного господарства (ВРНГ), яка об'єднала функції як суспільного, так і державного контролю [6, с. 105].

Додамо, що далі розширювалась сама система органів контролю. Так, створювалися контрольні відділи та управління Рад. Крім того, як у провінції, так, і в центрі діяли галузеві та спеціальні органи контролю (комісії та комісари) [6, с. 106].

На початку 1920 р., під час перебудови контрольних органів у радянських республіках, особливої гостроти набуло залучення трудящих мас до участі у державному контролі та до боротьби за зміцнення соціалістичної законності. А також створено Всеукраїнську РСІ, яка за своєю юридичною суттю була органом державного управління і виконувала особливі контрольні функції. Діяльність робітничо-селянських інспекцій підпорядковувалась єдиній меті – покращенню роботи всіх установ та організацій незалежно від їх відомчої підпорядкованості.

Після утворення 30 грудня 1922 р. Союзу РСР, до якого ввійшла Україна, була прийнята Конституція, яка регламентувала повноваження союзних республік у тому числі й УСРР. Відповідно до її положень уряд республіки одержав права на керівництво сільським господарством, внутрішніми справами, юриспруденцією, освітою, охороною здоров'я, соціальним забезпеченням [4, с. 123]. Найвищим органом державної влади УРСР стала Верховна Рада, до компетенції якої належали: затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, керівництво всіма галузями народного господарства, включаючи сільське господарство, встановлення відповідності до законодавства СРСР місцевих податків, зборів і неподаткових доходів, законодавство про працю, організація суду, надання прав громадянства УРСР

тощо. Зазначимо, що на місцях функції державного управління та контролю мали виконувати обласні, міські, районні, сільські та селищні Ради народних депутатів та їх виконкоми [4, с. 127]. Реальна ж влада цілковито зосереджена в руках більшовицької партії в особі її диктатора і виконувала розпорядчі функції та функції державного контролю практично над усіма сферами життя України.

Безперечно, політика Й. Сталіна та запровадження ним силових, адміністративно-командних методів управління значно зменшило і так незначні владні повноваження республіканського партійно-державного керівництва. Україна, як і всі інші радянські республіки, остаточно втратила економічну самостійність. Новітні, впроваджені Москвою адміністративно-директивні методи управління, характеризувалися централізацією та строгою регламентацією.

Найбільш драматичними й радикальними були перетворення на селі. Реформа сільського господарства передбачала встановлення економічного та політичного контролю над селом через рішучу кампанію суцільної колективізації. Створивши колгоспи, держава встановила над ними всеохоплюючий диктаторський контроль, який полягав у примусі, страху, покаранні.

Радянський Союз став жорстко централізованою унітарною державою, а союзні республіки остаточно втратили залишки автономії. Звідси можна зробити висновок про те, що демократичні положення Конституції УРСР в умовах однопартійної диктатури залишалися лише пропагандистськими деклараціями [4, с. 128].

Широкомасштабні за обсягом і глибинні за суттю процеси переходу на межі ХХ – ХХІ ст. – від радянської системи до суспільства з ринковими відносинами та європейським орієнтиром породили в українському соціумі чимало проблем, які охопили усі сфери життєдіяльності держави. Українське село не уникло цих проблем.

Після розпаду Радянського Союзу розпочалися реформи в аграрному секторі загалом, і в сільському господарстві зокрема. Становлення і розвиток

незалежної України вимагало від керівництва чіткої і злагодженої роботи в усіх галузях, включаючи сільськогосподарську, тому першочерговими завданнями стало визначення нових механізмів та органів контролю, а також прийняття законодавства, яке б регулювало їхню діяльність.

На основі проведенного дослідження доцільно виділити наступні історичні етапи розвитку сільського господарства України та аналізу державного контролю у цій галузі:

Перший етап (IV тис. до н. е. – VIII ст. н. е.) характеризує становлення сільського господарства як основного виду діяльності людини.

Другий етап (IX – XII ст., Київська Русь) позначає перші спроби проведення князями адміністративної реформи, зростання продуктивних сил у сільському господарстві.

Третій етап (XII – XIV ст., Галицько-Волинське князівство) має яскраво виражений конфліктно-ворожий характер в усіх сферах життєдіяльності держави, включаючи галузь сільського господарства.

Четвертий етап (XIII – XVI ст., Велике князівство Литовське) констатує ґрунтовні зміни на користь Великого князя, зосередження у його особі контролю над усіма сферами та галузями держави.

П'ятий етап (XVII – XVIII ст., Козацько-гетьманська держава) вказує на авторитаризм гетьмана, виконання усіх адміністративних функцій, у тому числі, здійснення державного контролю у сільському господарстві, козацькою старшиною.

На шостому етапі (кін. XVIII ст. – поч. XX ст.) можна спостерігати владно управлінський вплив двох імперій, Російської та Австрійської, на життєдіяльність української держави загалом, та сільське господарство зокрема.

Сьомий етап – період існування УНР та ЗУНР (1918 р.) насичений революційними настроями щодо зміни контролюючих органів, а також виражає централізований та односторонній характер у реалізації державного контролю у всіх сферах, охоплюючи при цьому галузь сільського господарства.

Період радянського керівництва, як *восьмий етап*, розкриває драматичні й радикальні перетворення на селі, показує малоефективні результати організації та здійснення державного контролю – з однієї сторони, та розвиток відносин у сільському господарстві, початок формування нормативно-правової бази з регулювання питань у галузі сільського господарства – з іншого боку.

Розгляд *дев'ятого етапу* (від 90-х років ХХ ст. до сьогодні) свідчить про побудову Української держави на основі демократичних принципів; визначення нових механізмів та органів контролю; відновлення пріоритетності соціального розвитку в сільському господарстві. Оскільки, розвивається суспільство, держави, народи, нації і наша країна не оминає цього процесу.

Отже, нам потрібно врахувати європейський досвід, який є актуальним, цікавим та важливим для України. Проте, необхідно не забувати власну історію та помилки минулого.

Як слушно зауважив професор В. І. Курило, що „всі зусилля щодо реформування державного управління будуть марними без об'єктивної оцінки реальної історичної ситуації та перспектив розвитку. Неможливо розробити наукову концепцію реформування управлінського процесу та необхідного впливу суб'єктів соціального управління на різні сфери суспільного життя без глибокого осмислення об'єктивних законів суспільства” [2, с. 58].

Висновки з даного дослідження. Ми дійшли висновку, що державний контроль є важливим інструментом державного управління, і майже неможливо виділити сферу, де б він не застосовувався. Проте існує багато проблем, які потребують нагального вирішення і які продукують напрямки подальшого розвитку державного контролю загалом та в сільському господарстві зокрема. В більшості ці негативні тенденції пов'язані з відсутністю відповідної правової основи та належного правового механізму, які б у своєму взаємопоєднанні сприяли б ефективному здійсненню державного контролю в галузі сільського господарства.

Література:

1. Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України: [навчальний посібник] / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К.: Атіка, 2001. – 320 с.
2. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: [монографія] / В. І. Курило. – К.: Магістр – ХХІ сторіччя, 2007. – 312 с.
3. Лановик Б. Д., Лазарович М. В. Історія України: [навч. посіб.] / Б. Д. Лановик. – [3-тє вид., випр. і доп.] – К.: Знання–Прес, 2006. – 598 с.
4. Малиновський В. Я. Державне управління: [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Ред.-вид. відд. „Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
5. Станіславський В. В. Розвиток законодавства щодо вирощування високопродуктивних зернових культур / В. В. Станіславський // Право України. – 2004. – № 4. – С. 138–141.
6. Сухонос В. Становлення інституту державного контролю: історико-правовий аспект / В. Сухонос // Право України. – 2005. – № 2. – С. 103–108.
7. Федоренко В. П., Пилипенко Л. А. На сторожі фітосанітарної безпеки країни... / В. П. Федоренко. Л. А. Пилипенко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://a7d.com.ua/1356-na-storozhi-fitosanitarnoyi-bezpeki-rayini.html>.