



СЕКЦІЯ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.422

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ДОРАДНИЦТВА В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Григор'єва Х.А., к. ю. н., доцент
кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню правових засад державної підтримки сільськогосподарської дорадчої діяльності в Україні в розрізі сучасних реалій та подальших перспектив.

Ключові слова: *сільськогосподарське дорадництво, сільськогосподарська дорадча діяльність, державна підтримка, протекціонізм, соціально спрямовані дорадчі послуги.*

Статья посвящена исследованию правовых основ государственной поддержки сельскохозяйственной совещательной деятельности в Украине в разрезе современных реалий и последующих перспектив.

Ключевые слова: *сельскохозяйственное консультирование, сельскохозяйственная совещательная деятельность, государственная поддержка, протекционизм, социально направленные совещательные услуги.*

Nryhorieva K.A. LEGAL BASIS STATE SUPPORT OF AGRICULTURAL EXTENSION SERVICES IN UKRAINE: REALITIES AND PROSPECTS

The article investigates the legal principles of state support for agricultural advisory activities in Ukraine in the context of current realities and future prospects.

Key words: *agricultural extension, agricultural advisory services, state support, protection, socially oriented advisory services.*

Постановка проблеми. Сучасний розвиток сільського господарства України – провідної галузі економіки нашої держави – не можна оцінити як стабільний та рівномірний. Посилена орієнтація на виробництво «експортних» культур (зернових і технічних) містить у собі багато загроз, у тому числі занепад тих галузей сільського господарства, які забезпечують продовольством внутрішній ринок (наприклад, тваринництво, овочівництво тощо). На тлі глибоких реформ в оподаткуванні гостра потреба у виваженій державній підтримці наразі постає як ніколи актуально. Серед усієї різноманітності напрямів державної підтримки особливе місце займає підтримка сільськогосподарської дорадчої діяльності. Специфічність такої підтримки полягає в тому, що вона не спрямована безпосередньо на виробництво, але здійснює неоціненний вплив на його розвиток шляхом підвищення рівня знань та поширення інноваційних і ефективних технологій. Історія державної підтримки сільськогосподарського дорадництва в Україні складна та суперечлива: з одного боку, постійне декларування її необхідності, а з іншого – згортання бюджетного фінансування. Закладення в Державний бюджет на 2017 рік видатків на програму «Фінансова підтримка заходів в АПК» (яка включає в себе і фінансування сільськогосподарського дорадництва) суми коштів у 12 разів більшої, ніж за останні 4 роки, виносить на порядок денний питання щодо відновлення надання

підтримки дорадчої діяльності. Це, у свою чергу, вимагає наукового аналізу законодавчих засад її надання.

Аналіз стану дослідження. Окремі аспекти законодавчого забезпечення державної підтримки сільського господарства були предметом дослідження багатьох вітчизняних вчених: О.В. Гафурової, А.В. Духневича, В.М. Єрмоленка, В.П. Жушмана, І.І. Каракаша, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулиничка, С.І. Марченко, В.В. Носіка, І.П. Сафонова, В.І. Семчика, А.М. Статівки та інших науковців. Правовим питанням організації сільськогосподарської дорадчої діяльності в Україні приділяли увагу Д.В. Бусуйок [1], С.Ф. Домбровський [2], Т.В. Курман [3], О.М. Савельєва [4], Л.С. Тараненко [5], О.М. Туєва [6], В.Ю. Уркевич [7] та інші. Сільськогосподарське дорадництво вивчають також вчені-економісти М.Ф. Кропивко [8], І.П. Кудінова [10], І.П. Сокольська [11], О.І. Шаманська [12] та інші. Однак існує потреба в розкритті особливостей правового механізму державної підтримки сільськогосподарського дорадництва на сучасному етапі з одночасним прогнозуванням можливостей його подальшого вдосконалення.

Метою даної статті є виявлення характерних особливостей і проблемних аспектів державної підтримки сільськогосподарської дорадчої діяльності, а також окреслення шляхів подальшого реформування законодавчих засад її надання.

Виклад основного матеріалу. Державна підтримка сільськогосподарського дорадництва в Україні характеризується низхідною динамікою, навіть незважаючи на досить сприятливу нормативно-правову основу, що регулює дані правовідносини. Так, у Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» [13] присвячено окрему статтю питанням державної підтримки дорадництва. Аналіз даної статті виявляє три основні види державної підтримки дорадчої діяльності: 1) передбачення щорічно в Державному бюджеті України окремим рядком коштів на фінансування такої підтримки; 2) передбачення щорічно в місцевих бюджетах коштів на відповідні цілі; 3) передбачення в державних цільових програмах, спрямованих на розвиток сільського господарства та сільської місцевості, фінансування дорадчої діяльності в розмірі не менше 5% коштів. Практика невблаганно вказує на декларативність даних положень. Зокрема, в жодній державній програмі, спрямованій на розвиток сільського господарства і сільської місцевості, не було передбачено 5% коштів на консультаційний (дорадчий) супровід [9], а виділення коштів на місцевому рівні є епізодичним явищем та являє скоріше виключення, ніж загальне правило. Найбільший інтерес представляє саме пряма підтримка сільськогосподарського дорадництва за рахунок коштів державного бюджету. Сутність даного механізму полягає в наступному. Уповноважені державні органи визначають перелік заходів у рамках сільськогосподарського дорадництва, які будуть профінансовані за рахунок державного бюджету на відповідний рік. Законодавством такі послуги названі соціально спрямованими. Загальна концепція сільськогосподарської дорадчої діяльності в Україні побудована на засадах оплатності таких послуг за рахунок замовника. Однак є такі дорадчі послуги, які суб'єкти господарювання та сільське населення не замовлять та не оплатять з різних причин, але в наданні таких послуг є необхідність і державний інтерес. Саме такі послуги підпадають під категорію соціально спрямованих та є об'єктом державної підтримки. Серед суб'єктів дорадчої діяльності, які бажають здійснити такі заходи, проводиться конкурс, із переможцями якого управління агропромислового розвитку облдержадміністрації укладає договір про надання дорадчих послуг. За умовами такого договору повне виконання зумовлених послуг передусім їх оплаті, що надає даному виду державної підтримки компенсаційного характеру. У такий спосіб держава в особі уповноважених органів виступає замовником надання певних послуг для суб'єктів господарювання та сільського населення. Слід зазначити, що зарубіжний досвід свідчить про те, що запуск сільськогосподарського дорадництва переважно відбувається саме за ініціативи та за кошти держави [5; 8; 14], тому практика державної підтримки в Україні не є унікальною та є цілком закономірним явищем. Розглянемо деякі правові аспекти надання державної підтримки сільсько-

господарському дорадництву за описаним правовим механізмом.

Коло суб'єктів отримання державної підтримки визначено нечітко. У Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» передбачено, що претендентами на підтримку є всі суб'єкти дорадчої діяльності, тобто сільськогосподарські дорадчі служби, дорадники та експерти-дорадники. Однак постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 року вносить невизначеність у це питання своєю назвою: «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки сільськогосподарської дорадчої служби» [15]. При цьому в тексті даної постанови йдеться про всіх суб'єктів дорадчої діяльності, а не лише про служби. Виявлена суперечність, на наш погляд, вказує на прикрий дефект законодавчої техніки.

Незважаючи на формальний допуск усіх суб'єктів дорадчої діяльності до участі в конкурсі, де-факто його здатні пройти лише дорадчі служби. Такий висновок випливає з аналізу критеріїв, що висуваються до переможців, а саме: а) спеціалізація (відповідність дорадчих послуг, передбачених кваліфікаційними свідоцтвами, запропонованим планам заходів); б) кадрова забезпеченість (наявність достатньої кількості кваліфікованих кадрів, що можуть бути залучені); в) матеріально-технічна забезпеченість (наявність необхідної матеріально-технічної та інформаційної бази, організаційно-методичного забезпечення); г) вартісна пропозиція (запропонована вартість витрат на надання соціально спрямованих дорадчих послуг) [16]. Фактично другий та третій критерії спрямовані не на індивідуального дорадника, а на їх сформований колектив. Варто також окремо наголосити, що в якості конкурсного критерію не розглядається попередній досвід та досягнення суб'єктів дорадчої діяльності, що потенційно відкриває новоствореним суб'єктам дорадництва рівний доступ до програм державної підтримки.

Напрями та обсяги фінансування в рамках аналізованої програми державної підтримки визначені на підзаконному рівні. У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки сільськогосподарської дорадчої служби» надається узагальнений перелік соціально спрямованих дорадчих послуг: а) проведення навчальних семінарів, б) організація демонстраційних показів форм і методів роботи, в) надання індивідуальних дорадчих послуг, г) випуск і розповсюдження друкованої продукції. Як бачимо, акцент зроблено саме на формах послуг, а не на їхньому змісті. Загальний характер такого формулювання має позитивні аспекти (адже охоплює велику кількість можливих змістовних варіантів дорадчих послуг) та деякі негативні аспекти. Останні виявлені в ході дослідження судової практики та полягають у складності встановлення факту цільового чи нецільового використання бюджетних коштів. Наприклад, Глибоцькій районній громадській організації



«Сільськогосподарська дорадча служба» довелось доводити в суді, що витрати на фуршет (каву, воду і солодощі), який був проведений у рамках навчального семінару, були оплачені за рахунок державного бюджету правомірно. Суд встановив, що відповідно до п. 2 Порядку бюджетні кошти спрямовуються на оплату дорадчих послуг без розшифрування конкретних складових таких заходів та видатків на їх оплату, а тому факту нецільового використання бюджетних коштів не відбулося [17].

Специфіка даного виду державної підтримки полягає в попередньому наданні дорадчих послуг та подальшій їх оплаті в строго лімітованих обсягах. Так, наказом Міністерства аграрної політики України та Міністерства економіки України «Про затвердження вартості соціально спрямованих дорадчих послуг» від 21.11.2007 року встановлено граничний розмір державної підтримки по кожному виду послуги (одноденний семінар на 25 осіб – 2000 грн., демонстраційний показ на 30 осіб – 3294,24 грн., індивідуальна послуга за 1 годину консультації – 25 грн., інформаційні видання за 1 примірник – 200 грн.) [18]. Судова практика вказує на такий проблемний аспект. У випадку присутності на заході (семінарі чи демонстраційному показі) меншої кількості учасників, ніж зазначено в наказі (менше 25 та 30 осіб відповідно), надання такої послуги за рахунок державного бюджету оплачуватися не повинно (див., наприклад, рішення [19]). З іншого боку, присутність більшої кількості учасників додатково не оплачується. На наш погляд, такий підхід є позитивістським та не відповідає принципу аграрного протекціонізму. Було б більш правильно здійснити оплату пропорційно кількості фактичних учасників заходу і тим самим стимулювати залучення більшої кількості слухачів.

Основними проблемами надання державної підтримки сільськогосподарському дорадництву можна вказати такі:

1) *згортання фінансування*. Статистика є досить промовистою: до 2007 року в державному бюджеті коштів на державну підтримку сільськогосподарської дорадчої діяльності не передбачалося, в 2007 році було виділено 10 млн. грн, у 2008 році – 10,5 млн. грн., у 2009 році – 1,5 млн. грн., у 2010–2012 роках – по 2 млн. грн. З 2013 по 2016 роки на всі напрями бюджетної програми «Фінансова підтримка заходів в АПК», до якої входить і програма підтримки дорадництва, виділялося по 5 млн. грн., що є сміховинною сумою для серйозного фінансування таких проектів. Таким чином, падіння рівня фінансування сільськогосподарського дорадництва впритул наблизилося до нуля. Передбачення в Державному бюджеті України на 2017 рік на загальну програму «Фінансова підтримка заходів в АПК», до складу якої входить і підтримка сільськогосподарського дорадництва, коштів в обсязі 60 млн. грн., дає підстави сподіватися на відновлення фінансування державної підтримки сільськогосподарської дорадчої діяльності;

2) *безсистемність надання*. Програмні документи, що приймалися відносно розвитку

сільськогосподарського дорадництва в Україні, відзначалися стабільно декларативним характером та безрезультатністю. Державна цільова програма сільськогосподарської дорадчої діяльності на період до 2009 року [20], Концепція формування державної системи сільськогосподарського дорадництва [21] залишилися невиконаними, а сільськогосподарська дорадча діяльність розвивається стихійно, без плану та орієнтирів. Цьому сприяє також і відсутність єдиної системи суб'єктів, яка б мала бути представлена центральною та місцевими ланками [1, с. 210];

3) *територіальна та змістовна фрагментарність*. Розподіл бюджетних коштів відбувається пропорційно кількості сільських жителів в області. Фахівцями підраховано, що сільськогосподарським дорадництвом охоплено мізерні 5% сільського населення [22, с. 8]. При цьому державною підтримкою охоплено лише деякі дорадчі служби, а це зменшує відсоток сільського населення, яке отримує соціально спрямовані дорадчі послуги. Змістовне наповнення соціально спрямованих дорадчих послуг (тематику семінарів, демонстраційних показів тощо) визначає відповідний підрозділ облдержадміністрації. Існує потреба в науковій розробці та обґрунтуванні системного надання соціально спрямованих послуг, що посилює б ефект від їх організації, а значить, і від державної підтримки.

Кваліфікація державної підтримки сільськогосподарського дорадництва як такої, що відноситься до «зеленої скриньки» СОТ, актуалізує питання щодо відновлення та активізації її надання. На наш погляд, державна підтримка сільськогосподарському дорадництву повинна мати не один механізм – фінансування соціально спрямованих послуг, а має бути посилена низкою додаткових дієвих механізмів. Зокрема, було б доцільно розробити механізм індивідуального субсидування отримання дорадчих послуг суб'єктами господарювання з питань, що стосуються пріоритетних напрямів розвитку сільського господарства (наприклад, у випадках переходу господарства на органічне виробництво, організації сільського зеленого туризму, використання альтернативних джерел енергії в сільськогосподарській діяльності тощо). Особливу вагу, на наш погляд, варто приділити державній підтримці у сфері навчання фахівців дорадників та підвищенню їхньої кваліфікації.

Популяризації сільськогосподарської дорадчої діяльності серед цільової аудиторії (дрібних та середніх сільськогосподарських товаровиробників і сільського населення) посприяло б залучення суб'єктів сільськогосподарського дорадництва до системи державної підтримки сільського господарства. Таке залучення може мати безліч корисних форм: поширення інформації щодо різновидів державної підтримки серед потенційних отримувачів; консультування та формування пакетів документів, їх подання до уповноважених органів; залучення до експертного оцінювання конкурсних проектів на отримання державної підтримки тощо. Для запровадження таких способів державної підтримки сільсько-

господарського дорадництва необхідним є доповнення ст. 8 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» та комплексне оновлення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки сільськогосподарської дорадчої служби».

Висновки. Дослідження правових засад державної підтримки сільськогосподарського дорадництва в Україні демонструє наявність ряду проблем у цій сфері. Незважаючи на те, що даний вид підтримки відноситься до заходів «зеленої скриньки» СОТ, тобто обсяги її надання не лімітуються, а навіть вітаються, корінні проблеми полягає саме у даному аспекті. Відсутність належного фінансування протягом довгого часу зробило існування такої підтримки декларацією, що згубно впливає на виконання завдань, які покладені на систему сільськогосподарської дорадчої діяльності. У сучасних умовах державна підтримка сільськогосподарського дорадництва в Україні вимагає не лише відновлення, але й розширення форм і способів її надання. У першу чергу, доцільним є перегляд та осучаснення порядку фінансування соціально спрямованих дорадчих послуг, а саме: а) перерахування вартості окремих послуг з урахуванням сучасного рівня цін; б) запровадження механізму пропорційної оплати надання соціально спрямованих дорадчих послуг у залежності від кількості учасників, охоплених організаторами. Необхідним є також розширення спектру форм державної підтримки сільськогосподарського дорадництва за рахунок запровадження додаткових правових механізмів: а) індивідуального субсидування витрат на отримання консультаційних послуг; б) фінансування навчання та підвищення кваліфікації сільськогосподарських дорадників. На наш погляд, було б доречно залучати суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності до системи державної підтримки, що надається сільськогосподарським товаровиробникам, у ролі допоміжного суб'єкта.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бусуйок Д.В. Правові аспекти надання сільськогосподарських дорадчих послуг / Д.В. Бусуйок // Часопис Київського університету права. – 2014. – Вип. 3. – С. 207–212.
2. Домбровський С.Ф. Окремі проблеми кодифікації національного аграрного законодавства та його адаптації до законодавства Європейського Союзу / С.Ф. Домбровський // Університетські наукові записки. – 2015. – № 1(59). – С. 120–131.
3. Курман Т.В. Правові засади удосконалення механізму державної підтримки як засобу забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва / Т.В. Курман // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного і екологічного права : матер. Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 90-річчю акад. В.З. Янчука (Київ, 22-23 трав. 2015 р.). – К., 2015. – С. 142–144.
4. Савельєва О.М. Деякі правові аспекти розвитку агро-виробничих відносин в Україні у XXI сторіччі /

О.М. Савельєва // Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти : матер. «круг. столу» (Харків, 5 груд. 2014 р.). – Х., 2014. – С. 290–293.

5. Тараненко Л.С. Правове регулювання сільськогосподарського дорадництва в Україні : автореф. дис...12.00.06 / Л.С. Тараненко. – К., 2012. – 20 с.

6. Туєва О.М. Про деякі правові питання функціонування дорадчої сільськогосподарської служби / О.М. Туєва // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : матер. «круг. столу», присвяч. пам'яті акад. О. О. Погрібного (Харків, 13 черв. 2014 р.). – Х., 2014. – С. 187–189.

7. Арістова І.В., Уркевич В.Ю. Права природа сільськогосподарської дорадчої діяльності / І.В. Арістова // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2(4). – С. 76–84.

8. Кропивко М.Ф. Шляхи розвитку сільськогосподарського дорадництва в Україні / М.Ф. Кропивко // Науковий вісник НУБіП України. Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес». – 2011. – Вип. 168. – Ч. 3. – С. 10–16.

9. Коринец Р. Становление сельскохозяйственного консультирования в Украине / Р. Коринец [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dorada.org.ua/Korinets_RU_KIEV.pptx.

10. Кудінова І.П. Розвиток дорадчої діяльності у сільському господарстві / І.П. Кудінова // Науковий вісник НУБіП України. Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес». – 2011. – Вип. 168. – Ч. 3. – С. 247–251.

11. Сокольська І.П. Інформаційно-консультативне забезпечення сільськогосподарського виробництва / І.П. Сокольська // 36. наук. праць УНУС. – 2011. – Вип. 76. – Ч. 2. – С. 174–180.

12. Шаманська О.І. Сільськогосподарська дорадча діяльність: сутність та особливості здійснення / О.І. Шаманська, О.М. Тітаренко // Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики. – 2015. – № 1. – С. 44–50.

13. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність : Закон України від 17.06.2004 року // ВВР. – 2004. – № 38. – Ст. 470.

14. Кравченко Т.А. Становлення інституту дорадництва в Україні: історичний аспект та зарубіжний досвід / Т.А. Кравченко // Економіка та держава. – 2008. – № 10. – С. 73–76.

15. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки сільськогосподарської дорадчої служби : постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 71. – Ст. 9.

16. Про затвердження Порядку та умов проведення конкурсу з надання соціально спрямованих дорадчих послуг : наказ Міністерства аграрної політики України від 12.03.2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 29. – Ст. 74.

17. Рішення Господарського суду Чернівецької області від 31.01.2011 року у справі № 10/67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13672489>.

18. Про затвердження вартості соціально спрямованих дорадчих послуг : наказ Міністерства аграрної політики України та Міністерства економіки України від 21.11.2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 92. – Ст. 6.

19. Рішення Сумського районного суду Сумської області від 18.11.2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/6902310>.

20. Про затвердження Державної цільової програми сільськогосподарської дорадчої діяльності на період до 2009 року : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 52. – Ст. 116.

21. Про схвалення Концепції формування державної системи сільськогосподарського дорадництва : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 86. – Ст. 130.

22. Калетнік Г.М. Стратегіко-інституційні засади ефективності використання потенціалу аграрного сектору економіки / Г.М. Калетнік // Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики. – 2015. – № 1. – С. 3–15.