

Організаційно-правова форма державної системи сільськогосподарського дорадництва

Ідея створення державної системи сільськогосподарського дорадництва була законодавчо задекларована ще у 2011 році, однак і досі залишається не реалізованою на практиці. Метою статті є визначення організаційних та правових рамок функціонування Державної системи сільськогосподарського дорадництва в Україні. Досліджено організаційні аспекти функціонування суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності в умовах інтеграції України до європейського економічного простору. Виявлено проблему нерозвиненості мережі представництв сільськогосподарського дорадництва в Україні на місцевому рівні. Запропоновано усунути зазначену проблему шляхом створення Національної системи сільськогосподарського дорадництва, з обов'язковою дольовою участю держави, об'єднаних територіальних громад, сільськогосподарських підприємств у формуванні її статутного капіталу. Доведено, що організаційна структура такої системи повинна враховувати адміністративно-територіальний устрій держави та функціональні особливості її структурних елементів. Здійснено аналіз нормативно-правових засад формування Національної системи сільськогосподарського дорадництва на правах державної (наукових установ), громадської (об'єднаних територіальних громад) та приватної (сільськогосподарських підприємств, в тому числі фермерських господарств) власності. Виявлено, що оптимальною організаційно-правовою формою Національного центру сільськогосподарського дорадництва, що має діяти на загальнонаціональному рівні, є державне (казенне) підприємство. Запропоновано створювати обласні дорадчі служби, які діють на територіальному рівні, у формі акціонерних товариств, а їх територіальні відділи, першочергово формувати в сільських об'єднаних територіальних громадах, на правах філій.

Ключові слова: дорадництво, дорадча служба, інформаційно-консультаційне забезпечення, організаційно-правові форми, сільські території, сільське господарство України.

N.M. POHYLENKO

('Institute of Agrarian Economics' National Scientific Center, Kyiv, Ukraine)

Organizational and Legal Form of the State System of Agricultural Extension Services

The idea of creating the State System of Agricultural Extension Services was legally declared as early as 2011, but still remains unrealized. The purpose of the article is to determine the organizational and legal framework for the functioning of the State System of Agricultural Extension Services in Ukraine. The organizational aspects of the functioning of the subjects of agricultural advisory activity in the conditions of Ukraine's integration into the European economic space were examined. The problem of the underdevelopment of the network of agricultural extension services in Ukraine at the local level was revealed. It was proposed to solve the mentioned problem by creating the National System of Agricultural Extension Services, with mandatory participation of the state, joint territorial communities, agricultural enterprises in the formation of its authorized capital. It was proved that the organizational structure of such system should take into account the administrative-territorial structure of the state and the functional features of its structural elements. The analysis of the legal bases for the formation of the National System of Agricultural Extension Services on the base of engagement of the state (scientific institutions), public (joint territorial communities) and private (agricultural enterprises, including farms) property was carry out. It was found that the optimal organizational and legal form of the National Center for Agricultural Extension Services, which should operate at the national level, is a state enterprise. The author suggests creating the regional extension services that operate at the regional level, in the form of joint-stock companies, and their territorial divisions form in the rural joint territorial communities as affiliates.

Keywords: counseling, advisory service, information and consulting support, organizational and legal forms, rural areas, agriculture of Ukraine.

* Похиленко Наталія Михайлівна, науковий співробітник відділу організації менеджменту, публічного управління та адміністрування Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки» (м. Київ).

Постановка проблеми. Входження України в економічний простір Європейського союзу вимагає встановлення спільної сільськогосподарської політики (САП), одним з елементів якої, відповідно до Регламенту (ЄС) № 73/2009 Ради ЄС, є використання спільних правил для схем прямої підтримки фермерів. До останніх можна віднести «надання допомоги фермерам у цілях відповідності стандартам сучасного, високоякісного сільського господарства», що вимагає від держав-членів ЄС продовження всебічної системи консультування фермерів. Така система консультування фермерів має бути спрямована на допомогу фермерам «в отриманні більшої інформації про потоки матеріалів і процеси на фермах, що належать до екології, безпеки продуктів, здоров'я та захисту тварин без будь-якого впливу на їх зобов'язання щодо виконання відповідних стандартів» [7, с. 265-266].

В Україні система консультування фермерів, відповідно до статті 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», представлена суб'єктами дорадчої діяльності: дорадники, експерти-дорадники, дорадчі служби [6]. Однак, якщо розглядати дорадчу діяльність не лише з точки зору формально зареєстрованого виду діяльності, але й з точки зору реалізації подібного виду діяльності, то необхідним є врахування рівня активності наукових установ НААН та ВНЗ аграрного профілю. Адже з відміною централізованого управління ці елементи втратили взаємопов'язаність і нині не формують організовану систему, а перебувають в конкурентній боротьбі за кошти державної підтримки. Відповідно інформаційно-консультаційне забезпечення сільського населення та господарюючих суб'єктів на селі зайнятих агровиробництвом носить безсистемний характер, що «не відповідає соціально-економічним потребам суспільства, рівню розвитку сільськогосподарського виробництва та продовольчої безпеки держави» [8].

З метою забезпечення системності такого виду діяльності здійснено спробу просунення ідеї формування державної системи сільськогосподарського дорадництва, яка була підтримана розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. № 1098 «Про схвалення Концепції формування державної системи сільськогосподарського дорадництва». Оскільки ж план заходів щодо її реалізації схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 303-р [9] є досі не реалізованим, виникає необхідність перегляду дольової участі держави у формуванні такої системи та визначення оптимальної організаційно-правової форми Державної системи сільськогосподарського дорадництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним та практичним аспектам розвитку сільськогосподарського дорадництва як важливої складової інноваційної трансформації аграрного виробництва та перебудови соціально-економічних умов життєдіяльності на селі приділили увагу такі вітчизняні вчені, як М.Ф. Кропивко, Р.Я. Корінець,

С.М. Григор'єв, О.М. Бородіна, Т.П. Кальна-Дубінюк, І.Т. Кіщак, О.А. Галич, О.О. Сосновська, В.В. Клочан, І.М. Криворучко, М.І. Лобанов та ін. Дослідниками обґрунтовано необхідність створення єдиної системи сільськогосподарського дорадництва з територіально розвиненою мережею. Однак, недостатньо уваги приділено організаційним засадам системи сільськогосподарського дорадництва в Україні, що, безперечно, впливає на її практичний розвиток.

Метою статті є визначення організаційних та правових рамок функціонування національної системи сільськогосподарського дорадництва в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нерозвиненість мережі представництв сільськогосподарського дорадництва в Україні на місцевому рівні створює перепону в реалізації визначених Законом України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» завдань такої діяльності. Альтернативою вирішення цієї нагальної проблеми є створення Національної системи сільськогосподарського дорадництва.

Адміністративно-територіальний устрій України зумовлює необхідність розбудови трьох рівнів Національної системи сільськогосподарського дорадництва за схемою «центр-область-район (громада)». В той же час функціонально оптимальною є дворівнева структура, адже необхідність створення Національного центру на першому рівні зумовлена потребою стратегічного планування та координацією дорадчої діяльності, а створення на другому рівні обласних дорадчих служб з їх територіальними відділами – безпосереднього інформаційно-консультаційного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників та сільського населення. Тому формування організаційної структури Національної системи сільськогосподарського дорадництва України передбачає наявність: Національного центру сільськогосподарського дорадництва та 24 обласних сільськогосподарських дорадчих служб з їх районними відділами у 403 сільських об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ), які утворились в рамках адміністративно-територіальної реформи станом на січень 2018 року (далі – районний відділ ОДС НДУ).

З огляду на відмінність цілей визначених структурних складових системи сільськогосподарського дорадництва, найбільш прийнятним є створення кожного з двох рівнів за різними організаційно-правовими формами.

Так, Національний центр сільськогосподарського дорадництва, з огляду на концентрацію його уваги на забезпеченні інтересів соціальної спільноти, тобто публічний характер мети його діяльності, на нашу думку, повинен бути створений у формі юридичної особи публічного права. Серед організаційно-правових форм юридичних осіб законодавством до юридичних осіб публічного права віднесено державні підприємства, комунальні підприємства, органи державної влади та місцевого самоврядування,

державні та комунальні організації у значенні установ, закладів, в тому числі навчальних. Національний центр сільськогосподарського дорадництва може бути створений як державне унітарне (а саме – казенне) підприємство, що обумовлено потребою надання суспільно необхідних послуг, які за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, не можуть бути рентабельними (згідно статті 76 Господарського кодексу України [1]). За статтею 77 Господарського кодексу України, джерелами формування майна казенного підприємства «Національний центр сільськогосподарського дорадництва» можуть бути: «державне майно, передане підприємству відповідно до рішення про його створення; кошти та інше майно, одержані від реалізації продукції (робіт, послуг) підприємства; цільові кошти, виділені з Державного бюджету України; кредити банків; частина доходів підприємства, одержаних ним за результатами господарської діяльності, передбачена статутом; інші джерела, не заборонені законом».

Обласні сільськогосподарські дорадчі служби необхідно створювати як юридичні особи приватного права, що засновані на правах державної (наукових установ), громадської (ОТГ) та приватної (сільськогосподарських підприємств, в тому числі фермерських господарств) власності в співвідношенні 51 x 24 x 25 % відповідно. Обов'язковість дольової участі у статутному капіталі зазначених власників забезпечить паритет інтересів кожного з них.

З ряду існуючих організаційно-правових форм, заснованих на дольовій участі, Господарським та Цивільним кодексами України визначено можливість створення юридичних осіб на правах спільного комунального підприємства чи господарського товариства.

Однак, термін «спільне комунальне підприємство», який введений в законодавче поле 63 статтею Господарського кодексу України [1] і представляє юридичну особу приватного права, яка створюється на договірних засадах, перебуває в правовій колізії. Зокрема, законодавчо закріплене тлумачення «спільне» вживається в контексті спільного капіталу, управління, розподілу результатів та ризиків діяльності з іншою державою, відповідно до абз. 44 статті 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [4], а термін «комунальне» передбачає розпорядчу процедуру виділення майна органом місцевого самоврядування, що визначає його як юридичну особу публічного права і унеможливує дольову участь інших засновників за статтею 78 Господарського кодексу України [1].

Натомість можливість формування обласних сільськогосподарських дорадчих служб у вигляді господарських товариств, що створені державними науковими установами з метою використання об'єктів права інтелектуальної власності, підтверджена статтею 60 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [5].

З ряду описаних видів господарських товариств застосування організаційно-правових форм повного та командитного товариства є неприйнятним з огляду на необхідність участі засновників не лише майновими внесками, а й безпосередньо особистою діяльністю. Проте, як передбачається ні наукові установи, ні ОТГ, ні сільськогосподарські підприємства не будуть здійснювати дорадчу діяльність. Застосування ж форм товариства з обмеженою чи додатковою відповідальністю обмежить максимальну кількість учасників (не більше 100), що в умовах великої кількості ОТГ та сільськогосподарських підприємств, як потенційних засновників дорадчих служб, звужує їх можливість. Відтак оптимальною організаційно-правовою формою обласних сільськогосподарських дорадчих служб є акціонерні товариства.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про господарські товариства», господарські товариства можуть створювати представництва, філії чи дочірні підприємства [2]. Оскільки правосуб'єктність представництв обмежується лише укладенням контрактів, захистом інтересів юридичної особи, відокремленим підрозділом якого він є, то можливості організаційних форм дорадчих служб створених на території сільських об'єднаних територіальних громад мають філії і дочірні підприємства, правосуб'єктність яких забезпечує можливість виконання дії (або їх частини), які здійснює відповідно до статутних документів юридична особа, що їх створила. В порівнянні з дочірніми підприємствами (самостійні юридичні особи) створення сільськогосподарських дорадчих служб у вигляді філіалів має ряд переваг: відсутність потреби внесення статутного капіталу, адже товариство-засновник зобов'язане наділити філіал необхідними засобами, розмір яких законодавчо не визначений; економія коштів за відсутності гербового збору при внесенні статутного капіталу та податків, що накладаються при розподілі прибутків. Отже, районні відділи обласних сільськогосподарських дорадчих служб доцільно формувати у вигляді філій.

Описані організаційно-правові форми структурних складових Національної системи сільськогосподарського дорадництва (рис. 1) забезпечують взаємозв'язок з органами державної влади на 1 рівні та науковими установами, сільськогосподарськими підприємствами, в тому числі фермерськими, галузевими та професійними асоціаціями на 2-му рівні.

Формування Національної системи сільськогосподарського дорадництва за описаною схемою відповідає ознакам державно-приватного партнерства, де державним партнером виступає Державне підприємство «Національний центр сільськогосподарського дорадництва», а приватним – акціонерні товариства «Обласні сільськогосподарські дорадчі служби».

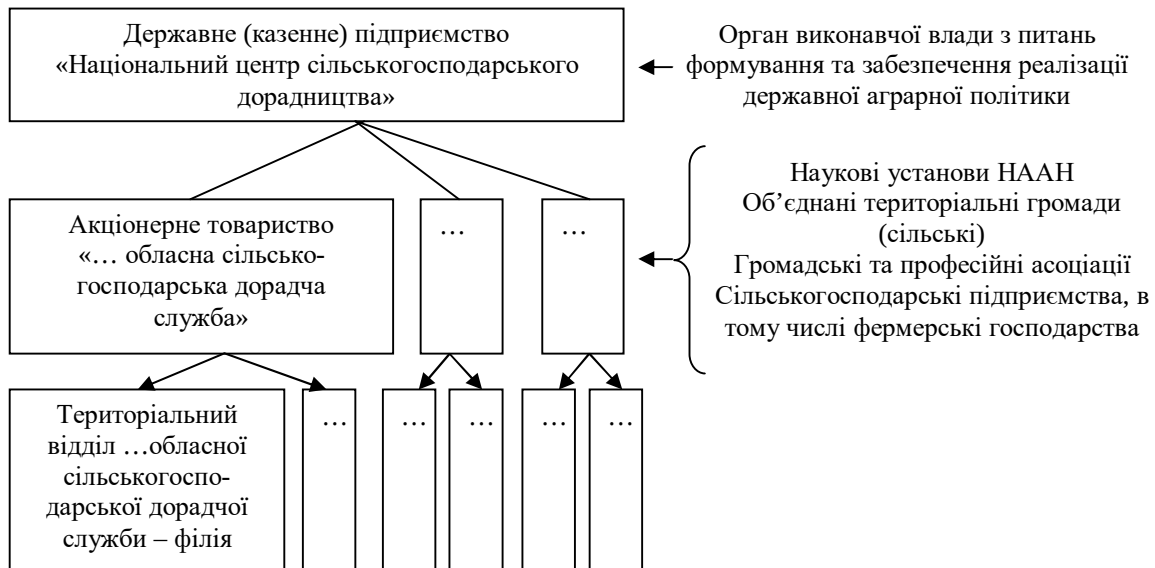


Рис 1. Організаційно-правова форма Національної системи сільськогосподарського дорадництва

Джерело: сформовано автором.

Така взаємодія відповідатиме ознакам державно-приватного партнерства, визначеним статтею 1 Законом України «Про державно-приватне партнерство»[3]:

– надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;

– довготривалий характер відносин (від 5 до 50 років);

– передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

– внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Таким чином, вважаємо, що Національна система сільськогосподарського дорадництва має розбудовуватись за змішаною моделлю, поєднуючи державну, громадську та приватну складову.

Висновки. Розв'язати проблему нерозвиненості мережі представництв сільськогосподарського дорадництва в Україні на місцевому рівні можливо через створення Національної системи сільськогосподарського дорадництва. Хоча адміністративно-територіальний устрій України зумовлює необхідність розбудовувати її на трьох рівнях з відповідністю схемі «центр-область-район», функціонально оптимальною є дворівнева структура у складі Національного центру сільськогосподарського дорадництва на першому рівні та 24 обласних сільськогосподарських дорадчих служб з їх територіальними відділами у 403 сільських ОТГ на другому рівні. В межах норм законодавства оптимальними організаційно-правовими формами структурних складових такої системи є державне

(казенне) підприємство та акціонерні товариства з їх філіями.

Перспективним напрямом подальших досліджень є визначення необхідних обсягів фінансових ресурсів на створення структурних складових Національної системи сільськогосподарського дорадництва та обґрунтування джерел їх покриття.

4 Список використаних джерел

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 18.05.2018)

2. Про господарські товариства: Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1576-12/para0349#o349> (дата звернення: 18.05.2018)

3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 24.05.2016 р. № 2404-17. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/para163#n163> (дата звернення: 18.05.2018)

4. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/959-12> (дата звернення: 18.05.2018)

5. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 18.05.2018)

6. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: Закон України від 17.06.2004 р. № 1807-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1807-15> (дата звернення: 18.05.2018)

7. Інтеграція та самоорганізація аграрного бізнесу в умовах децентралізації влади: колективна монографія / Ю. О. Лупенко, М. Ф. Кропивко, М. Й. Малік та ін. К.: ННЦ «Інститут аграрної економіки», 2015. 484 с.

8. Кропивко М. Ф., Похилено Н. М. До питання створення Державної системи сільськогосподарського дорадництва в Україні. *Організація бізнесу в Україні*

дорадництві для успішного впровадження інновацій: збірник статей Міжнародного круглого столу. К.: Вид. центр НУБіП України. 2012, С. 7-16.

9. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції формування державної системи сільськогосподарського дорадництва на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 303-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/303-2012-p>

4 References

1. Verkhovna Rada Ukrainy. (2003). *Hospodarskyi kodeks Ukrainy* [Economic Code of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

2. Verkhovna Rada Ukrainy. (1991). *Zakon Ukrainy «Pro hospodarski tovarystva»* [Law of Ukraine «On Business Associations»]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1576-12/para0349#o349>

3. Verkhovna Rada Ukrainy. (2016). *Zakon Ukrainy «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo»* [Law of Ukraine «About public-private partnership»]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/para163#n163>

4. Verkhovna Rada Ukrainy. (1991). *Zakon Ukrainy «Pro zovnishnoekonomichnu diialnist»* [Law of Ukraine «On foreign economic activity»]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/959-12>

5. Verkhovna Rada Ukrainy. (2015). *Zakon Ukrainy «Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu diialnist»* [Law of Ukraine «About scientific and scientific and technical activity»]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/959-12>

6. Verkhovna Rada Ukrainy. (2004). *Zakon Ukrainy «Pro silskohospodarsku doradchu diialnist»* [Law of Ukraine «About on agricultural extension activities»]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1807-15>

7. Lupenko, Yu. O., Kropyvko, M. F., Malik, M. Y. et al. (2015). *Intehratsiia ta samoorhanizatsiia ahrarnoho biznesu v umovakh detsentralizatsii vlady* [Integration and self-organization of agrarian business in conditions of decentralization of power] (ed. by Yu. O. Lupenko, M. F. Kropyvko, M. Y. Malik). Kiev: NNTs IAE.

8. Kropyvko, M. F., Pokhylenko, N. M. (2012). *Do pytannia stvorennia Derzhavnoi systemy silskohospodarskoho doradnytstva v Ukraini* [On the issue of the creation of the State system of agricultural extension services in Ukraine]. In *Orhanizatsiia biznes shkil v doradnytstvi dlia uspishnoho vprovadzhenia innovatsii* (pp. 7-16). Kyiv: Natsionalnyi universytet bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy.

9. Kabinet ministriv Ukrainy. (2012). *Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii formuvannia derzhavnoi systemy silskohospodarskoho doradnytstva na period do 2015 roku* [On approval of the plan of measures for the implementation of the Concept for the formation of the state system of agricultural extension services up to 2015]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/303-2012-p>