



Т. А. Кравченко\*

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ДОРАДНИЦТВА В УКРАЇНІ

Формування сільськогосподарського дорадництва, яке нині відіграє роль “механізму відродження села”<sup>1</sup>, — це тривалий і складний історичний процес. Створення сільськогосподарських інформаційно-консультаційних служб у нашій країні у XIX-XX ст.ст. являло собою далеко не ординарний характер. Їх поява була викликана формуванням ринкового господарства. Як відомо, ринкова економіка — одна із форм господарювання, що виникає і розвивається за наявності відповідних історичних умов. Разом з тим характер таких умов визначив специфіку, національні форми (моделі) інформаційно-консультаційних служб, які в Україні за польською аналогією визначилися як дорадництво.

Подальший розвиток АПК України ускладнюється не тільки наслідками тоталітарного минулого, але й ринково-реформаторськими процесами останніх років. Недостатня теоретична розробка інституціональних основ ринкової інфраструктури, нехтування значенням регуляторних механізмів в управлінні трансформаційними процесами в сільському господарстві є однією з головних причин незначної дієвості сучасних аграрних реформ. Намагання використати традиційні наукові підходи до розуміння інфраструктури як допоміжної, другорядної економічної категорії, загальмували забезпечення органів влади рекомендаціями щодо проведення відповідної економічної політики.

Актуальність розвитку мережі сільськогосподарських дорадчих служб зумовлена земельною реформою та значимістю аграрної галузі в економіці України. Зарубіжний та вітчизняний досвід дорадництва постійно вдосконалюється на підставі досліджень учених-економістів М. В. Гладія, П. Т. Саблука, В. П. Ситника, М. Ф. Кропивка, Р. Я. Корінця та ін. Однак питання інституціональних засад становлення сільськогосподарського дорадництва в Україні потребують подальшого наукового обґрунтування і практичного втілення, що й обумовило актуальність теми.

Метою публікації є дослідження і аналіз інституціональних особливостей становлення інституту дорадництва, розгляди напрямків подальшого вдосконалення дорадництва як складової частини інфраструктури села.

Актуальність дослідження полягає в тому, що відродження сільської місцевості в умовах ринкових перетворень шляхом розвитку дорадчих служб, як інструменту, стало одним із першочергових напрямків аграрної політики України.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні й прикладні аспекти формування організаційно-правових форм дорадництва, оптимізація їх структури.

У процесі становлення мережі дорадчих служб України можна виділити три основних періоди (питання періодизації дорадництва потребує спеціального дослідження<sup>2</sup>):

- зародження дорадництва в епоху капіталізму;
- соціалістичний (радянський) період розвитку;
- сучасний стан формування організаційно-правових норм дорадництва.

*Зародження дорадництва в епоху капіталізму.* Своєрідним каталізатором появи інформаційно-консультаційних служб Росії послужила століпінська реформа селянського землеволодіння наділами. Вона певною мірою прискорила й полегшила залучення селянської землі у ринковий обіг. У Росії, із запізнілим капіталістичним розвитком, загальні заходи економічної політики виявилися недостатніми, і тут мало місце багатостороннє державне втручання в економіку. Специфічні методи прямого державного втручання і підтримки ключових галузей економіки мали своїм результатом стрімке розширення державного фінансування останніх.

© Кравченко Т. А., 2008

\* доцент кафедри державного управління Класичного приватного університету (м. Запоріжжя), кандидат державного управління, доцент

<sup>1</sup> Закон України “Про сільськогосподарську дорадчу діяльність”: Науково-практичний коментар / Р. Я. Корінець, М. П. Гриценко, Ю. М. Берездецький, Ю. Я. Кухарук та ін. / За ред. Р. Я. Корінця. — Львів: НВФ “Українські технології”, 2007. — С. 3.

<sup>2</sup> Науковий аналіз дозволяє узагальнити науково-технологічний розвиток людства і дійти висновку, що історії відомі три типи технології: доіндустріальна (аграрна), індустріальна та інформаційна (постіндустріальна).



Особистий внесок П. А. Столипіна у вирішення земельного питання вочевидь історичний: велике переселення селян, різке збільшення площ селянського землеволодіння, підтримка кооперативного руху, розвиток кредитування селян, і що особливо цінне, вперше в світі запровадження певних агрокультурних заходів (у нашому розумінні — дорадництва). За роки столипінських реформ селянам надавалася широкомасштабна агроекономічна допомога. Спеціально створювалися агропромислові служби для селян, запроваджувалися прогресивні форми сільськогосподарського виробництва. У 1913 р. у Росії працювали 9 000 співробітників сільськогосподарської інформаційно-консультаційної служби, у той час, як у Голландії, наприклад, лише 35.

Доречно згадати надбання видатного вченого-аграрного економіста Олександра Васильовича Чайнова. Саме на його працях, зокрема, “Участковая агрономия и организационный план крестьянского хозяйства”, “Сельскохозяйственная помощь населению” (остання витримала 7 видань, за кордоном теж) та інших американські, західноєвропейські дорадники починали вчитися на початку ХХ ст. О. В. Чайнов опублікував за кордоном у 1917 році підручник з сільськогосподарського консультування, який потім було перекладено російською мовою.

Деякі вчені дотримуються точки зору, що за часів О. В. Чайнова сільськогосподарська консультаційна служба в Росії, можливо, була кращою в світі. Його теоретична спадщина полягає в тому, що він вбачав головну роль дорадчої служби в підвищенні спроможності сільськогосподарських виробників приймати власні управлінські рішення.

Окреслюючи завдання консультаційної допомоги населенню, він ще в 1911 році сформулював наступне:

- впровадити в народне господарство країни удосконалені методи землеробства і скотарства;
- змінити організаційний план господарств з метою більш відповідального ставлення до поточних умов економічного стану країни;
- організувати місцеве населення в союзи і групи, які, з одного боку, шляхом кооперування окремих сторін виробництва збільшили б силу господарств, а з іншого боку — взяли б на себе зміцнення і подальше поглиблення реформ народного господарства.

Для сучасних дорадників не втратила своєї актуальності думка О. В. Чайнова про те, що для органів місцевого самоврядування важливо лиш організувати місцеве населення, яке самостійно задовольнить свої багаточисельні потреби: “Для суспільної агрономії найбільш характерними моментами стане не програма, а насамперед спосіб реалізації цієї програми”<sup>3</sup>. Сучасною мовою це не що інше, як регламентований механізм державного регулювання дорадництва.

Такі науковці, як О. А. Галич, О. О. Сосновська<sup>4</sup> вважають, що дорадництво зародилося ще в 1705 р. в Петербурзі, де члени вільного економічного товариства (ВЕТ) на основі статистично-економічних досліджень розробляли заходи щодо ефективного ведення сільського господарства. З ініціативи ВЕТ на території Чернігівщини, Херсонщини, Харківщини функціонували навчальні заклади та бібліотеки, які здійснювали певну освітньо-інформаційну діяльність. Товариство видало понад 280 томів “Праць”. Як знати, можливо після вивчення програми цього товариства дослідники назвуть 1705 рік роком зародження дорадництва в Росії.

До революції у Східній Україні на 46 сільськогосподарських дослідних станціях працювало близько 150 науковців, які сприяли поширенню знань серед населення. У Галичині такою діяльністю займалося товариство “Сільський господар”, метою створення якого було піднесення культури сільгоспвиробництва та підвищення прибутковості сільських господарств. Ініціаторами заснування цього товариства були представники української сільської інтелігенції — агрономи, юристи, вчителі, священики. Це товариство змушене було припинити свою просвітницьку діяльність у 1939 р., після встановлення в Західній Україні радянської влади.

*Соціалістичний (радянський) період розвитку дорадництва.* Уже в 1919 р. створюється Сільськогосподарський науковий комітет України, на який було покладено завдання координувати всю сільськогосподарську науково-дослідницьку діяльність республіки. Усвідомленню необхідності поширення сільськогосподарських знань серед селян сприяли регіональні засоби масової інформації: радіо, газети, прокламації та ін. Типовою

<sup>3</sup> Чайнов А. В. Крестьянское хозяйство: Избранные труды / Ред. Л. И. Абалкин и др. — М.: Экономика, 1989. — С. 217.

<sup>4</sup> Галич О. А., Сосновська О. О. Сільськогосподарське дорадництво. Навч. посіб. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — С. 23.



була рубрика “Ліквідуємо сільськогосподарську неписьменність”. Популяризації агрономічних знань серед населення сприяло Всеукраїнське агрономічне товариство, Товариство сільського господарства Південної України. Впровадження наукових досліджень було покладено на НДІ, ВНЗ та діючі у їх складі факультети підвищення кваліфікації. В багатьох таких підрозділах (близько 170) функціонували сільськогосподарські музеї, які, по суті, виконували функції дорадництва. Головною особливістю дорадництва того періоду була жорстка централізація влади, яка категорично відкидала основні принципи господарювання, сформульовані О. В. Чаїновим, і одночасно усувала сільгосптоваровиробника від можливості приймати власні рішення. До того ж партійне колгоспно-радгоспне керівництво особливою потребою в консультаціях не переймалося.

Після Другої світової війни, коли в світі і особливо в напівзруйнованій Європі, загострилася продовольча проблема, вперше в політиці багатьох країн пріоритетним напрямком у розвитку сільського господарства стає якісний фактор — впровадження нових знань і передового досвіду. Інтелектуальний ресурс набуває визначального характеру при створенні Європейської економічної спільноти. ЄЕС повністю фінансував створення і діяльність системи “Extension Service” (ES) — інтелектуального сервісу фермерства. Ця розгалужена мережа системи знань в сільському господарстві відіграла вирішальну роль у збільшенні об’ємів виробництва продовольства. Пізніше, в кінці 70-х років, коли продовольча проблема в Європі була вирішена завдяки якісному перетворенню виробництва (багаторазовому підвищенню продуктивності рослинництва і тваринництва), уряди почали фінансувати організації ES лише на 50 %.

У сільському господарстві колишнього СРСР, подібно ES, сервіс — знання здійснювали машинно-тракторні станції та інші підприємства сфери послуг сільського населення. В подальшому ця робота виконувалась організаціями Держкомсільгосптехніки. Тоді зверталась увага на якісні фактори розвитку. Як наслідок, приймалися масштабні програми освоєння в сільському господарстві комплексної механізації, хімізації, меліорації земель. Незважаючи на значні капіталовкладення, не вдалося суттєво збільшити виробництво продовольства, і насамперед тому, що більшість керівників і спеціалістів господарств сприймали нові знання, передовий досвід формально і були нездатні реформувати виробництво. Пріоритети надавалися кількісним факторам — освоєнню нових земель, збільшенню об’ємів матеріально-технічних ресурсів та ін. Керівництву країни не вдалося знайти ефективних методів стабільного залучення знань до сільського господарства. Хоча існувала система професійної освіти та підвищення кваліфікації, в більшості випадків вона була формальною, і велика частина наукових розробок не була впроваджена в сільськогосподарське виробництво.

Після 1985 р. в галузі розпочалося освоєння інтенсивних технологій, об’єми виробництва продукції стали динамічно зростати завдяки підвищенню продуктивності рослинництва і тваринництва. Але закріпити досягнення не вдалося. Інтенсивні технології насаджувалися директивними методами, що не сприяло росту професійного рівня спеціалістів, формуванню на селі інтелектуального сервісу — найближчого партнера сільськогосподарських товаровиробників. Створені в ряді регіонів так звані виробничі системи, ефективні за своєю функцією, не стали нагальною потребою сільського господарства. Після розпаду Радянського Союзу в Україні почала згасати просвітницька робота в галузі сільськогосподарського виробництва і на початку 90-х років майже повністю припинилася за браком уваги і коштів на її фінансування. Несприятливість планової економіки до науково-технологічного прогресу була вирішальним фактором відставання СРСР від передових країн.

*Сучасний стан формування організаційно-правових форм дорадництва.* В Україні дорадництво почало відроджуватися на початку 90-х років минулого століття за підтримки міжнародного співтовариства. Необхідність створення системи сільськогосподарського дорадництва викликана насамперед кардинальними змінами в аграрному секторі економіки, що розпочалися в 1992 р. реорганізацією колишніх колгоспів у колективні сільськогосподарські підприємства і були прискорені відомими Указами Президента України в 1994, 1995, 1999 роках. Поява різних форм сільськогосподарських товариств, приватних підприємств, кооперативів, фермерських господарств, посилення статусу сільської громади об’єктивно сприяло розвитку дорадництва. В умовах аграрної і земельної реформи держава вдало використала інформаційно-консультаційні служби як інструмент супроводу новоприйнятого Земельного кодексу.

Перший нормативний акт з дорадництва — це спільний наказ Міністерства аграрної політики України, Української академії аграрних наук, Національного аграрного



університету від 25 квітня 2001 р. № 144/36/165, яким було затверджено “Концепцію становлення і розвитку мережі сільськогосподарських дорадчих служб в Україні”. Цей наказ сьогодні має швидше пізнавальне значення, ніж юридичне. Він допомагає зрозуміти процес становлення сільськогосподарських дорадчих служб.

Вперше на законодавчому рівні сільськогосподарське дорадництво згадується в Законі України “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років”<sup>5</sup>, де у ст. 2 зазначається, що до пріоритетних напрямків розвитку сільського господарства відноситься, зокрема, і сприяння розвитку мережі дорадчих сільськогосподарських служб. Розпочалося формування мережі сільськогосподарських дорадчих служб України.

З 1 січня 2005 року вступив у дію Закон України “Про сільськогосподарську діяльність”<sup>6</sup>. Відповідно до закону місією дорадчої служби в Україні є:

– підвищення рівня знань та вдосконалення практичних навичок сільськогосподарських товаровиробників;

– надання послуг з питань менеджменту, маркетингу, права, екології, застосування сучасних технологій в розвитку соціальної сфери села;

– надання сільськогосподарським товаровиробникам та сільському населенню практичної допомоги щодо освоєння методів прибуткового господарювання;

– поширення та впровадження у виробництво сучасних досягнень науки, техніки і технологій;

– розвиток соціальної сфери села.

Згідно із ст. 2 Закону дорадча діяльність в Україні регулюється: Конституцією України<sup>7</sup>; Господарським кодексом України<sup>8</sup>; Цивільним кодексом України<sup>9</sup>; підзаконними нормативно-правовими актами (Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів, нормативно-правовими актами місцевих органів державної влади, локальними нормативними актами).

Нормативно-правовими актами України встановлюються лише спеціальні норми (такі, що не стосуються інших видів діяльності) у частині сільськогосподарської діяльності. Тобто, для того щоб юридична особа мала право здійснювати дорадчу діяльність, необхідно виконати вимогу Закону України “Про сільськогосподарську дорадчу діяльність”. Однак інші сторони діяльності такої юридичної особи регулюються в частині податків — податковим законодавством, у частині господарської діяльності — Господарським кодексом України, у цивільних відносинах — Цивільним кодексом України тощо.

У ст. 6 Закону України “Про сільськогосподарську дорадчу діяльність” вперше в українському законодавстві використовується термін “соціально спрямовані дорадчі послуги”, які здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України.

На сьогодні інформаційно-консультаційна служба АПК (сільськогосподарське дорадництво) має власну потужну законодавчу та розгалужену, хоча і не завершену, структуру. Так, за 7 років існування дорадництва (законодавчо існує з 2001 року) прийнято 19 нормативно-правових актів. Мережа дорадчих служб налічує більше 35 центрів, а враховуючи представництва в районах — близько 138.

Дорадча діяльність має два види регулювання: державне та громадське. Державне регулювання сільськогосподарської дорадчої діяльності полягає в забезпеченні формування та розвитку інфраструктури сільськогосподарської дорадчої діяльності в Україні, забезпеченні інтересів суспільства з питань сільськогосподарської дорадчої діяльності, створенні конкурентного середовища серед суб’єктів сільськогосподарської дорадчої служби та серед вищих навчальних закладів, що здійснюють професійну підготовку сільськогосподарських дорадників. Громадське регулювання сільськогосподарської дорадчої діяльності здійснюється всеукраїнською громадською організацією, яка об’єднує суб’єктів сільськогосподарської дорадчої служби. На сьогодні такою громадською організацією є Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України.

<sup>5</sup> ОВУ. — 2001. — № 7. — Ст. 264.

<sup>6</sup> ОВУ. — 2004. — № 28. — Ст. 1851.

<sup>7</sup> ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>8</sup> ОВУ. — 2003. — № 11. — Ст. 462.

<sup>9</sup> ОВУ. — 2003. — № 11. — Ст. 461.



В Україні нині формується трирівнева система організації дорадчих служб, яка потребує чіткої координації та регламентації цієї діяльності, зокрема:

- центральний рівень: Міністерство аграрної політики; Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України — громадська організація;
- регіональний рівень: головні управління агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій;
- локальний рівень: управління агропромислового розвитку районних державних адміністрацій; вищі навчальні заклади, що здійснюють професійну підготовку сільськогосподарських дорадників; інформаційно-консультаційні центри (ІКЦ) — суб'єкти сільськогосподарської дорадчої служби.

Діючі суб'єкти сільськогосподарського дорадництва можливо згрупувати за наступними організаційно-правовими формами: товариство з обмеженою відповідальністю; громадська організація; структурні підрозділи державних вищих навчальних закладів; комунальне підприємство; сільськогосподарський обслуговуючий кооператив (у проекті). Сільськогосподарські дорадчі служби різних організаційно-правових форм та різних форм власності не можуть уніфіковано здійснювати сільськогосподарську дорадчу діяльність та працювати за єдиними правилами. Одночасно в організації взаємодії дорадчих служб з державними органами управління необхідно враховувати специфіку сільгоспвиробництва в кожному регіоні (відмінності земель, скажімо, Полісся і Донбасу очевидні).

Від організаційно-правової форми об'єктів дорадництва значною мірою залежить розмір і форми сплати податків, можливості фінансування, отримання коштів з державного та місцевого бюджетів, здійснення підприємницької діяльності, надання комерційних послуг тощо. Ст. 5 Закону України “Про сільськогосподарську дорадчу діяльність” визначає три основні джерела фінансування: кошти державного бюджету; кошти місцевих бюджетів; кошти суб'єктів господарювання, включаючи сільське населення. У державному бюджеті на 2008 рік передбачено видатки на суму 10,5 мільйонів гривень на підтримку сільськогосподарських дорадчих служб, що на 0,5 млн. грн. більше, ніж було освоєно з цієї статті видатків у Державному бюджеті в 2007 р. Динаміка росту фінансування здається невелика, але це свідчить про твердий намір держави розвивати інститут дорадництва. Радикальні структурні зміни, які відбулися в аграрному секторі економіки, потребують адекватної зміни раніше набутих форм і методів ведення аграрного бізнесу.

Підсумовуючи вище викладене, зазначимо, що сільськогосподарське дорадництво є важливим інструментом державної аграрної політики. Воно має стратегічні перспективи та дасть змогу: зробити доступними сучасні знання для всіх верств сільського населення, підвищити його доходи; збільшити прибутковість сільгосптоваровиробників; сприяти розвитку інфраструктури села, знизити рівень безробіття на селі тощо.

Реагуючи на потреби ринку, в Україні створилася потужна система дорадництва, яка задекларувала надання інформаційно-консультаційних послуг сільськогосподарському товаровиробнику. Однак надання таких послуг наразі що не має системного характеру, а їх якість часто не відповідає запитам споживачів. Основними причинами такого стану є низька платоспроможність сільських товаровиробників, а також неспроможність держави створити ефективний механізм державного регулювання дорадництва. Недосконалість юридичного забезпечення і відсутність злагоджених дій різних рівнів (район, область) гальмує розвиток дорадчих служб у регіонах.

Сучасне законодавство потребує кодифікації в частині уточнення фінансових та організаційних відносин між структурними підрозділами Міністерства аграрної політики і Національною асоціацією сільськогосподарських служб. На нинішньому етапі становлення дорадництва актуально звучить необхідність державного регулювання (координації) діяльності всіх суб'єктів інституту дорадництва. Реалізуючи інноваційну, наукову, освітню та соціальну функцію, поєднуючи науку, освіту та виробництво — сільськогосподарське дорадництво виступає каталізатором науково-технічного прогресу в агропромисловому комплексі та потребує інституціональних змін в сучасних соціально-економічних умовах України. Маючи потужний інтелектуальний потенціал, Україна не лише може, а й повинна як найшвидше перейти від політекономії праці і капіталу до політекономії інформації.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та адміністративного менеджменту Класичного приватного університету (протокол № 6 від 20 лютого 2008 року)*