

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

ГУЛЕВЕЦЬ О.В.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ДОРАДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: МИНУЛЕ І СУЧАСНІСТЬ**

Статтю присвячено огляду зарубіжного досвіду становлення сільськогосподарської дорадчої діяльності та правового регулювання цієї сфери. У процесі аналізу інформації з вітчизняних та зарубіжних джерел з'ясовано, що становлення і розвиток сільськогосподарської дорадчої діяльності в ряді країн світу характеризується спільними ознаками. По-перше, дорадча діяльність виникла та почала свій розвиток у XIX столітті, а поширювалась і набувала сучасних форм протягом XX століття, в рамках інтенсифікації сільськогосподарського виробництва. По-друге, для розвинених країн світу характерне повне або часткове державне фінансування дорадчої діяльності. По-третє, наявні тенденції до зростання комерціалізації дорадчої діяльності в країнах, де агропромисловий сектор досягнув високого рівня розвитку, і доходи агровиробників дозволяють оплачувати інформаційно-консультаційні послуги.

В ході дослідження авторка схиляється до думки щодо передчасності надмірної комерціалізації дорадчої діяльності в Україні на сучасному етапі розвитку дорадництва. Причиною низького рівня охоплення дорадчими послугами пропонується вважати вкрай малу кількість суб'єктів дорадчої діяльності в Україні, обмеженість фінансування з боку держави, низький рівень доходів сільськогосподарських товаровиробників та недостатній рівень розуміння ними важливості консультування. Дорадча діяльність в Україні є ще дуже молодим інститутом, який потребує всебічної підтримки з боку держави.

За результатами дослідження запропоновано зосередити увагу на перспективах збільшення кількості дорадників і експертів-дорадників, з метою покриття ними потреб вітчизняних сільгоспвиробників. Акцентовано увагу на потребі збільшення фінансування дорадчої діяльності з боку держави, що й так окреслено нормами чинного законодавства.

Ключові слова: сільськогосподарська дорадча діяльність, дорадник, експерт-дорадник, зарубіжний досвід дорадчої діяльності, правове регулювання дорадчої діяльності, Екстенсион, ADAS.

Статья посвящена обзору зарубежного опыта формирования сельскохозяйственной совещательной деятельности и правового регулирования этой области. В процессе анализа информации из отечественных и зарубежных источников было обнаружено, что формирование и развитие сельскохозяйственной совещательной деятельности в некоторых странах характеризуются общими чертами. Во-первых, сельскохозяйственная совещательная деятельность возникла и начала свое развитие в девятнадцатом веке, а в двадцатом веке получила распространение и приобрела современные формы как часть интенсификации сельскохозяйственного производства. Во-вторых, для развитых стран мира характерно полное или частичное государственное финансирование сельскохозяйственной совещательной деятельности. В-третьих, усиливаются тенденции коммерциализации сельскохозяйственной совещательной деятельности в странах, где агропромышленный сектор достиг высокого уровня развития, а доходы сель-

своєх господарств дозволяють їм оплачувати інформаційні та консультативні послуги.

В ході дослідження автор схильна до думки про передчасність надмірної комерціалізації сільськогосподарської консультативної діяльності в Україні на сучасному етапі розвитку консультативних послуг. Причиною низького рівня охоплення консультативними послугами пропонується вважати надзвичайно невелику кількість сільськогосподарських консультативних організацій в Україні, обмежене державне фінансування, низькі доходи сільськогосподарських виробників та недостатнє розуміння важливості консалтингу. Сільськогосподарська консультативна діяльність в Україні – це ще дуже молодий інститут, який потребує повної підтримки держави.

За результатами дослідження пропонується зосередити увагу на перспективах збільшення кількості радників та експертів-радників, щоб покрити потреби вітчизняних сільгоспвиробників. Особливу увагу приділяється необхідності збільшення фінансування сільськогосподарської консультативної діяльності з боку держави, що вже передбачено діючим законодавством.

Ключові слова: сільськогосподарська консультативна діяльність, радник, експерт-радник, зарубіжний досвід консультативної діяльності, правове регулювання консультативної діяльності, Екстеншин, ADAS.

The article is devoted to the review of foreign experience in the formation of agricultural advisory activities and legal regulation of this area. In the process of analyzing information from domestic and foreign sources, it was found that the formation and development of agricultural advisory activities in some countries are characterized by common features. First, advisory activities emerged and began their development in the nineteenth century, and spread and acquired modern forms during the twentieth century, as part of the intensification of agricultural production. Secondly, the developed countries of the world are characterized by full or partial state funding of advisory activities. Third, there are growing trends in the commercialization of advisory activities in countries where the agro-industrial sector has reached a high level of development, and the income of agricultural producers allows them to pay for information and consulting services.

In the course of the research, the author is inclined to think about the prematurity of excessive commercialization of advisory activities in Ukraine at the current stage of development of advisory services. The reason for the low level of coverage of advisory services is suggested to be the extremely small number of advisory entities in Ukraine, limited state funding, low incomes of agricultural producers and insufficient understanding of the importance of consulting. Advisory activities in Ukraine are still a very young institution that needs the full support of the state.

According to the results of the study, it is proposed to focus on the prospects of increasing the number of advisers and expert advisers, in order to cover the needs of domestic farmers. Emphasis is placed on the need to increase funding for advisory activities by the state, which is already outlined by current legislation.

Key words: agricultural advisory activity, advisor, expert advisor, foreign experience of advisory activity, legal regulation of advisory activity, Extension, ADAS.

Обґрунтування обраної теми дослідження.

Останніми роками Україна все більше утверджується як експортер аграрної продукції світового рівня. За роки незалежності аграрний сектор набув домінуючого значення, що з одного боку було обумовлено скороченням промислового виробництва, а з іншого – інтенсифікацією сільського господарства та поступовим впровадженням у нього сучасних технологій. При цьому, вітчизняна аграрна сфера характеризується значною кількістю проблемних моментів, вирішення яких вимагає, серед іншого, активізації сільськогосподарської дорадчої діяльності.

Особливої уваги в даному контексті заслуговує дослідження становлення і розвитку дорадчих структур в розвинених країнах світу, а також особливостей їх правового регулювання.

Усе це й обумовлює актуальність дослідження зарубіжного досвіду становлення сільськогосподарської дорадчої діяльності та її правового регулювання.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій.

Проблематика дослідження зарубіжного досвіду сільськогосподарської дорадчої діяльності та її правового регулювання, вже знаходила своє відображення у публікаціях вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, їй присвячували свою увагу такі дослідники як: М.Ф. Безкровний, О. А. Галич, В. В. Ключан, О. Д. Ковальчук, І. В. Колокольчикова, Р. Я. Корінець, Ю. Кухарук, В. В. Ровний, П.Т. Саблук, О. О. Сосновська, А. А. Naswem, Е. Р. Ejembi та ін.

Однак, динаміка розвитку сільськогосподарської дорадчої діяльності в світі та важливість врахування зарубіжного досвіду в ході становлення даного виду діяльності в Україні, обумовлюють актуальність нових досліджень у зазначеній сфері.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду сільськогосподарської дорадчої діяльності та її правового регулювання.

Основний зміст дослідження

Історія становлення сільськогосподарської дорадчої діяльності в розвинених країнах світу нерозривно пов'язана з інтенсивним шляхом розвитку сільського господарства та його стимулюванням з боку як держави, так і приватних структур. Ймовірно, саме тому активне впровадження дорадчої діяльності співпало з періодом, коли на зміну екстенсивним підходам у сільському господарстві прийшли інтенсивні підходи.

На думку ряду авторів, первинне поширення накопичених знань щодо ведення сільського господарства було обумовлено поширенням писемності, і хоча небагато стародавніх рукописів дійшло до наших днів, відомо, що найбільш ранні з них були написані ще в Давній Греції й Фінікії. З часом деякі з них були переписані римськими авторами. Деякі латинські письмена, створені в період з II століття до н.е. по IV століття н.е. описували практичні рекомендації з ведення сільського господарства. Вони склалися й поширювалися серед землевласників Римської імперії для того, щоб допомогти їм зберегти й підвищити доходи [1, с.7–8; 2, с. 350].

На сучасному ж етапі історичного процесу правове регулювання дорадчої діяльності зазвичай налагоджувалося вже тоді, коли вона набувала певного рівня розвитку (що, до речі, характерно і для України, де перші дорадчі служби виникли в середині 90-х років, а Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» було ухвалено лише в 2004 році [3]).

Однією з перших країн, де сформувалася сучасна система дорадництва, можна вважати Великобританію, де вже у XIX столітті, в рамках поширення фабричного способу виробництва у ході промислової революції, посилення конкуренції змушувало підприємців удосконалювати методи управління. Вже у 1867-1868 рр. у Кембриджському університеті були зроблені перші практичні спроби поширення нових знань [4]. Сьогодні ці процеси вважаються зародженням сучасного консалтингу, а ті з них, які стосуються сільського господарства – зародженням дорадництва у сучасного його розумінні.

На прикладі Великобританії зручно прослідкувати подальшу еволюцію дорадчої діяльності та її регулювання. Державна агенція сільськогосподарських консультацій та наукових досліджень (ADAS, ANDA), заснована Міністерством сільського господарства, рибальства і продовольства і діюча в його системі, була створена в 1944 році як Національна консультаційна служба (NAAS). Правовою підставою для її створення послугував Сільськогосподарський Акт, 1944 (Agriculture (Miscellaneous Provisions) Act, 1944), ухвалений урядом Великої Британії 27.07.1944 р. [5]. Однак у 1971 році NAAS було поєднано з іншими технічними службами Міністерства сільського господарства, рибальства і продовольства (MAFF), що і стало фактичним моментом утворення служби Сільськогосподарського розвитку та консультаційних послуг (ADAS) [6, с.3]. При цьому ANDA, як і раніше, об'єднує Британський інститут консультантів по сільському господарству (BIAC), Королівський інститут привілейованих експертів та інші наукові установи. Приватну ж консультаційну службу складають різноманітні консультаційні фірми – від великих багатofункціональних фірм до дрібних вузькоспеціалізованих. І якщо штат ADAS становить близько 2 тисяч осіб (а окрім того служба користується послугами близько 1800 фахівців і науковців в Англії та Уельсі), то у приватних фірмах агробізнесу консультаційною діяльністю займаються близько 70 тисяч осіб [7].

Історично у Великобританії склалася подвійна система фінансування дорадництва: дослідницька робота фінансувалася як державою, так і з фондів корпорацій виробників (наприклад, виробників мінеральних добрив, сільськогосподарської техніки та інших товарів, поширення яких у сільському господарстві підвищує його інтенсивність). Характерно, що на замовлення

уряду ADAS й далі надає безкоштовні консультації для фермерів за такими напрямками, як контроль за забрудненням у фермерських господарствах, охорона природи, оптимальне застосування органічних і мінеральних добрив з метою збереження джерел питної води.

У 1997 році Уряд Великобританії запропонував ADAS для продажу через тендерний процес, і продав його через Організації управління активами з підтримкою венчурного капіталу [6, с.3]. Тобто лише у 1997р., держава прийшла до висновку, що сільське господарство досягло досить високого рівня розвитку, а сільськогосподарські товаровиробники досить міцно стоять на ногах щоб дорадчу службу зробити комерційною, і дорадчі послуги стали платними. ADAS була приватизована і перейшла на самоокупність [7]. Дана тенденція є гарною відповіддю для апологетів приватизації вітчизняної системи дорадчих послуг. Якщо в майбутньому перехід до повністю комерційного формату дорадчих служб є доволі ймовірним, то в короткочасній перспективі, з огляду на українські реалії та з урахуванням британського досвіду розвитку дорадництва його можна вважати щонайменше передчасним.

Доволі цікавим видається досвід становлення та регулювання системи дорадництва США, як одного зі світових лідерів агропромислового виробництва. У США служби розповсюдження знань з питань сільського господарства почали формуватися у 1862р. Функції дорадництва виконує служба «Екстеншн», яка є державною кооперативною службою і об'єднує федеральний рівень (Міністерство сільського господарства) та системи служб штатів [7].

Сучасна ж, класична університетська «land-grant» модель екстеншн сервісу – державна служба екстеншн, бере свій початок з ухвалення Федерального закону Смітта про створення служби екстеншн, в 1914 році. Її часто називають «кооперативною службою екстеншн», тому що вона функціонує на основі партнерства університетів з коледжами, школами, дослідними станціями та офісами служби у округах штатів [8]. Поняття системи Екстеншн в США трактується як «поширення знань та інших ресурсів до людей, які знаходяться поза межами студентського містечка». Дорадчі служби в США функціонують на базі Університетів, вони фінансуються з різних джерел: 25% - департамент сільського господарства США, 40% - уряд штату, 35% - уряд округу [8]. Ухвалення Закону Сміта-Левера дало підстави для створення такої служби, яка розповсюджувала інформаційно-роз'яснювальні програми через університети, щоб інформувати сільських мешканців США про досягнення в сільськогосподарській практиці та технології. Вважається, що ці досягнення допомогли різко підвищити продуктивність сільського господарства Америки протягом 20 століття.

Сьогодні ж Екстеншн продовжує обслуговувати потреби в освіті та розвитку громад по всій Сполучених Штатах, підтримуючи клуби, класи та заходи, які допомагають громадянам йти в ногу зі швидкими сучасними досягненнями в галузі техніки та технологій сільського господарства [9]. Характерно, що наразі відбуваються зміни у фінансуванні служби Екстеншн. Державне фінансування скорочується, все більша увага приділяється недержавним джерелам фінансування (грантам, комерційним структурам тощо). І хоча мова не йде про приватизацію, як це відбулося в Великобританії, зростання частки приватного фінансування консультаційних послуг демонструє певну тенденційність.

Цікавим для України є аналіз дорадчої діяльності у сусідніх державах, зокрема тих, які мають спільний або подібний історичний досвід. В цьому контексті, доречно було б, бодай побіжно, згадати про досвід налагодження дорадчої діяльності в Польщі та Литві.

Аграрна дорадча служба в Польщі була заснована 1 серпня 1923 р. І з перших років свого існування вона є державною службою й утримується за рахунок бюджету. Однак, не можна сказати, що розвиток дорадництва в Польщі відбувався динамічно. Для прикладу, до 2005 року в Польщі було всього лиш 49 дорадчих центрів, які розподіляються на дві структури. Одна гілка дорадництва підпорядковувалася безпосередньо Міністерству сільського господарства й розв'язує питання на місцях; інформаційна та просвітницька діяльність для сільськогосподарських товаровиробників стосовно вступу Польщі до ЄС; забезпечення зв'язку сільськогосподарських товаровиробників із закладами науки та влади на національному рівні [8].

Друга гілка дорадництва підпорядковувалася адміністраціям воєводств (еквівалент обласних адміністрацій в Україні). Основною метою діяльності даної гілки є реалізація сільськогосподарської державної політики на місцях. При цьому, дорадча служба в Польщі працює на трьох рівнях: воєводства; району; сільської гміни (еквівалент української сільської ради). При цьому в цілому по всій Польщі Кількість зайнятих в Центрах сільськогосподарського консультування досягає 4500 осіб [10], що майже на порядок перевищує кількість дорадників і експертів-дорадників, задіяних в Україні.

Варто зазначити, що закон, який врегулював сільськогосподарську дорадчу діяльність у Польщі (*Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego*), побачив світ лише у 2004 році (як і український аналог) [11]. Що не завадило дорадчій діяльності розвиватися протягом 80 років до його ухвалення.

Литовські дорадчі служби були створені за участю Міністерства сільського господарства Литви, Литовського союзу фермерів і Литовської асоціації сільськогосподарських підприємств. Фінансування діяльності служб відбувається як за рахунок Фонду підтримки сільськогосподарських виробників (тобто з державного бюджету) так і за рахунок надання платних послуг. Функції Міністерства сільського господарства, регіональних управлінь сільського господарства і дорадчих служб чітко розділені [7]. При цьому, Міністерство й регіональні управління переважно беруть участь у процесах формування й реалізації сільськогосподарської політики, а дорадча служба надає потрібну практичну консультаційну та інформаційну допомогу сільськогосподарським товаровиробникам [12]. Наразі литовське дорадництво не має помітної переваги над українським, що відкриває можливості для співпраці та подальшого обміну досвідом, щодо впровадження тих чи інших програм і проєктів (зокрема, і в контексті апроксимації досвіду більш розвинених країн).

Висновки і перспективи подальших досліджень

Дорадча діяльність у розвинених країнах світу, в сучасному її розумінні, сформувалася у XIX столітті і набула поширення у XX столітті.

Досвід таких країн як США та Великобританія свідчить про необхідність тривалої державної підтримки дорадчих служб. Можливість переходу на комерційний пріоритет дорадчої діяльності, в українських реаліях стане нагальною в кращому випадку за кілька десятиліть.

Водночас, необхідною є активізація дорадчої діяльності, шляхом збільшення кількості дорадників і експертів-дорадників, а також обсягів реального фінансування з боку держави. Яскравим свідченням такої потреби є аналіз досвіду Польщі.

Ухвалення Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність № 1807-IV» у 2004 р. стало вагомим кроком активізації вітчизняного дорадництва. Однак, як свідчить досвід ряду країн, більш значущими є політична воля керівництва держави та ентузіазм сільськогосподарських товаровиробників, щодо взаємодії з науковцями і виробниками супутньої до агропромислового комплексу продукції (як то – налагодження консультацій від виробників сучасного обладнання і сільськогосподарської техніки). Подальшої уваги дослідників заслуговує питання застосування окремих ідей щодо організації та стимулювання діяльності дорадчих структур розвинених країн світу, у розвитку дорадництва в Україні.

Список використаних джерел:

1. Акканіна Н. В. Основные концепции сельскохозяйственного консультирования : учебно-методическое пособие. ПРОЕКТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА TEMPUS (TACIS) MP-23199-2002. «Академическая сеть по информационно-консультационной деятельности в Российской Федерации» М., 2004. 86 с.
2. Ровний В. В. Організація сільськогосподарської дорадчої діяльності: міжнародно-правовий досвід. Форум права, 2017. № 5. [Електронне видання]. URL : <https://forumprava.pp.ua/files/349-355-2017-5-----55-.pdf>
3. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: Закон України № 1807-IV від 17 червня 2004р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-15#Text>
4. Ковальчук О. Д., Поплавський П. Г. Функціонування екстеншн-служби державного університету північної Дакоти (США): досвід для України. 2009. URL : http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/3093/1/znpTDAU_2009_3_223_232.pdf
5. Agriculture (Miscellaneous Provisions) Act, 1944. / King's Printer of Acts of Parliament. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1944/28/pdfs/ukpga_19440028_en.pdf.
6. Naswem, A.A., S. Daudu and E.P. Ejembi. Legislated Policy as the Basis for Effective Extension Delivery: Lessons from The United Kingdom// Journal of Agricultural Extension. 2008. Vol 12. No 2.
7. Колокольников І. В. Досвід розвитку дорадчих служб країн світу та можливість його застосування в Україні. Інформаційний вісник із актуальних питань щодо дорадництва, №5. Науково – методичний центр аграрної освіти, м. Київ, 2010. URL : http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/5496/1/%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%87%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_2009%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%87%D0%B8_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B8.PDF

8. Сільськогосподарське дорадництво у світі. Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України (НАСДСУ). URL : <https://www.dorada.org.ua/na-dopomogu-doradniku/silskogospodarske-doradnistvo-u-sviti.html>
9. THE SMITH-LEVER ACT OF 1914. National archives foundation of the USA. URL : <https://www.archivesfoundation.org/documents/smith-lever-act-1914/>
10. В. В. Ключан, В. Ф. Ключан. ОСОБЛИВОСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОНСУЛЬТАЦІЙНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ. Ефективна економіка, 2012. № 1. [Електронний журнал] URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=884>
11. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego. 2004-10-22. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20042512507>
12. Галич О.А. Сосновська О.О. Сільськогосподарське дорадництво. Навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 368 с.

УДК 342.951:349.41

КОВАЛЬЧУК І.М.

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

В статті на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права виявлено і описано юридичну природу публічного адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні. Доведено що це форма реалізації публічної виконавчої влади суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення прав та інтересів власників земельних ділянок, ефективного використання і охорони земель сільськогосподарського призначення (публічного інтересу) та інтересів користувачів (орендаторів) землі, що здійснюється законодавчо прописаними інструментами публічного адміністрування.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, адміністративно-правовий захист, земельна реформа, земельне законодавство, земельні правовідносини, землі сільськогосподарського призначення, публічна адміністрація, юридична природа.

В статье на основе действующего законодательства и мнений на эту проблематику ученых в области административного права исследовали юридическую природу публичного администрирования оборота земель сельскохозяйственного назначения в Украине. Доведено, что это форма реализации публичной власти субъектами публичной администрации с целью обеспечения прав и интересов собственников земельных участков, эффективного использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения (публичного интереса) и интересов пользователей (арендаторов) земли, осуществляется законодательно прописанными инструментами публичного администрирования.

Ключевые слова: административно-правовая защита, административно-правовая норма, земельная реформа, земельное законодательство, земельные правоотношения, земли сельскохозяйственного назначения, публичная администрация, юридическое природа.

The article examines the legal nature of public administration of agricultural land turnover in Ukraine on the basis of current legislation and opinions on this issue of