

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДОРАДНИКІВ ТА ЕКСПЕРТІВ-ДОРАДНИКІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ДОРАДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

РОВНИЙ Віктор Васильович - викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

В статті на основі аналізу існуючих проблем в сфері сільськогосподарської консультативної діяльності визначені проблеми правового регулювання діяльності консультантів та експертів-консультантів, дана загальна характеристика і проведено розмежування їх правового статусу.

Ключові слова: *дорадництво, правове регулювання діяльності дорадників, дорадник, експерт-дорадник.*

Постановка проблеми

Сільськогосподарська дорадча діяльність – сукупність дій та заходів, спрямованих на задоволення потреб особистих селянських та фермерських господарств, господарських товариств, інших сільськогосподарських підприємств усіх форм власності і господарювання, а також сільського населення щодо підвищення рівня знань та вдосконалення практичних навичок прибуткового ведення господарства. Визначення поняття «сільськогосподарська дорадча діяльність» має ключове значення в аграрному законодавстві у питанні регулювання правовідносин, що виникають у процесі надання дорадчих послуг. Суб'єктами сільськогосподарської дорадчої діяльності є: дорадники, експерти-дорадники, дорадчі служби.

Проблеми господарсько-правового регулювання сільськогосподарської дорадчої діяльності в Україні становлять один із неопрацьованих і малодосліджених напрямів у вітчизняній господарсько-правовій науці.

У чинному законодавстві зазначено перелік суб'єктів дорадчої діяльності, але щодо їхнього правового статусу, то ці питання є не досить врегульованими, насамперед стосовно сільськогосподарських дорадників та експертів-дорадників.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми

Деякі питання, що стосуються проблематики цього дослідження, знайшли своє відображення у працях відомих вітчизняних та зарубіжних науковців: Н. В. Бесчастної, А. І. Бучацького, Л. С. Васильєва, О. М. Вінника, В. М. Гайворонського, О. А. Галича, Р. П. Дорохова, В. П. Жушмана, Р. Я. Корінця, В. М. Корнієнко, Т. А. Кравченко, І. М. Криворучко, М. Ф. Кропивко, В. К. Мамутова, П. М. Музики, С. В. Петровського, О. О. Погрібного, О. П. Подцерковного, П. Т. Саблук, Н. О. Саніахметової, Н. М. Сіренко, Д. І. Степанова, О. М. Томич, В. С. Щербіни, В. З. Янчука та ін.

Нормативну базу дослідження становить господарське і цивільне законодавство України.

У цьому контексті **метою статті** є аналіз та визначення проблем правового регулювання діяльності сільськогосподарських дорадників та експертів-дорадників.

Виклад основного матеріалу

Дорадча діяльність за своєю сутністю не є абстрактним поняттям. Надання дорад-

чих послуг, як уже зазначалося, може здійснюватися лише через певних суб'єктів, які мають певний правовий статус і відповідний рівень досвіду та інформації. Взагалі дорадча діяльність – це передусім інтерактивний діалог між клієнтом і суб'єктом дорадчої діяльності, успіх якого здебільшого залежить від особистих якостей, рівня підготовки й інформаційної підготовки останнього.

Проте якщо розглядати цю діяльність під кутом зору останніх вимог, то можна зазначити, що вони не можуть застосовуватися до всіх суб'єктів дорадництва, оскільки мають якості, що притаманні лише фізичним особам.

Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» ч. 1 ст. 1 до кола суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності (далі – суб'єкти дорадчої діяльності) відносить дорадників, експертів-дорадників та дорадчі служби [1].

Зазвичай дорадчі служби є юридичними особами, що утворюються, відповідно до вимог закону, за умов наявності в їхньому складі не менше ніж трьох дорадників, які фактично й надають будь-які дорадчі послуги споживачам. При цьому надання згаданих послуг залежить від якісних характеристик дорадників. У системі інформаційно-консультаційної діяльності в Україні великим недоліком є відсутність головної ланки – спеціально підготовленого професійного дорадника.

Згідно з даними інтерв'ювання, проведеного автором серед потенційних клієнтів дорадчої служби – сільськогосподарських товаровиробників, голів сільських та селищних Рад Дніпропетровської області у червні–серпні 2011 р. та у травні–липні 2012 р., до дорадників та експертів-дорадників висуваються такі вимоги:

- а) мати високий професійний рівень і володіти відпрацьованою технологією рішення поставлених йому завдань;
- б) думка повинна носити вільний та об'єктивний характер;
- в) абстрагованість від суб'єкта, якому надаються послуги;
- г) з метою набрання досвіду необхідно працювати з багатьма клієнтами;
- д) мати навчальний вплив на клієнтів.

Таким чином, до фахівців-дорадників ставляться вимоги щодо їхньої освіти, знань, досвіду, кваліфікації. Лише за наявності високого рівня згаданих якостей дорадник спроможний передавати їх споживачам дорадчих послуг, у свою чергу, підвищуючи їхній освітній рівень.

Як зазначає Т. А. Кравченко, з дорадництвом виникла слушна нагода творчого поєднання можливостей так званої формальної та неформальної освіти дорослих (підготовки кадрів). Формальна освіта – це освіта, спрямована на одержання, зміну знань, підвищення кваліфікації в навчальних закладах згідно з державними освітньо-професійними програмами, заходами атестації та отримання відповідних документів про освіту. Неформальна освіта – це одержання знань, умінь, навичок членами суспільства, не регламентоване місцем здобуття, терміном та формою навчання, заходами державної атестації [2, с. 85–86].

На сьогодні обидва шляхи отримання необхідних знань активно використовуються для підготовки фахівців-дорадників.

Основний шлях професійного навчання і підготовки дорадників та експертів-дорадників – підготовка у вищих навчальних закладах.

Так, відповідно до ст. 10 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» навчання дорадників та експертів-дорадників за програмами базової підготовки здійснюється вищими навчальними закладами на замовлення центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики, дорадчих служб, саморегульованої організації тощо. Підвищення кваліфікації дорадників та експертів-дорадників здійснюється не менше одного разу на п'ять років і є необхідною умовою для здійснення професійної діяльності у сфері сільськогосподарського дорадництва.

Відповідно до Системи професійного навчання дорадників та експертів-дорадників, затвердженої наказом Мінагрополітики України від 11.07.2005 р. № 311, передбачається три напрями професійного навчання дорадників та експертів-дорадників: підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації.

Щодо підготовки дорадників на базі вищих навчальних закладів потрібно зауважити, що складовою навчального процесу є практична підготовка студентів. Можна з упевненістю стверджувати, що науково-технічний потенціал аграрних навчальних закладів повністю відповідає вимогам дорадництва.

Дорадництво, безперечно, належить до інтерактивних форм навчання, базисом яких є імітація характерних виявів соціально-економічних відносин у навчальних цілях. В їх основі лежить моделювання ситуації, розроблення і прийняття рішень в умовах, властивих життєдіяльності підприємств агропромислового сектору економіки України.

Дорадництво, як специфічна форма навчання, повинно ґрунтуватися на принципово нових підходах до навчального процесу науковців та викладачів аграрних вищих навчальних закладів, які включають застосування активних методів навчання; інформаційне забезпечення, що ґрунтується на розповсюдженні вірогідної, перевіреної та практично корисної інформації для конкретних умов господарювання; безпосередньо орієнтоване на потреби практичної діяльності консультування з конкретно визначених проблем технологічного, технічного, економічного та організаційного характеру. Можливості використання дорадництва в аграрних вищих навчальних закладах практично невичерпні [2, с. 77].

Перепідготовка дорадників та експертів-дорадників здійснюється з дотриманням таких умов: стосовно фахівців, які мають спеціальність «Менеджмент організації» зі спеціалізацією «Інформаційно-консультативна діяльність в АПК» і працювали за фахом не менш як 2 роки, або стосовно працівників, які мають повну вищу освіту і працювали за фахом не менш як 3 роки.

Проте такий стан правового регулювання перепідготовки фахівців-дорадників вважаємо необґрунтованим з огляду на сутність дорадчої діяльності, зазначеної у ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», метою якої є задоволення потреб особистих селянських

та фермерських господарств, господарських товариств, інших сільськогосподарських підприємств усіх форм власності і господарювання, а також сільського населення у підвищенні рівня знань та вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства. Тобто перепідготовку дорадників та експертів-дорадників слід здійснювати стосовно не будь-яких фахівців, що мають вищу освіту, а лише тих, фах яких має істотне значення для сільськогосподарського товаровиробника та сільського населення у підвищенні рівня знань і вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства. Документом про перепідготовку дорадників та експертів-дорадників є Кваліфікаційне свідоцтво дорадника.

Підвищувати кваліфікацію дорадники й експерти-дорадники, які мають кваліфікаційне свідоцтво, повинні не рідше одного разу на п'ять років, а також шляхом участі дорадників і експертів-дорадників у цільових семінарах відповідно до їх компетенції та професійних інтересів і стажування на базі діючих дорадчих служб. Документами, що підтверджують факт підвищення кваліфікації, є відмітка у свідоцтві дорадника чи експерта-дорадника про підвищення кваліфікації, а також довідки про проходження стажування (щодо семінарів та стажування на базі дорадчих служб).

Реалізуючи інноваційну, наукову, освітню та соціальну функції, з'єднуючи науку, освіту і виробництво, сільськогосподарське дорадництво виступає катализатором науково-технічного прогресу в сільському господарстві, сприяє розповсюдженню нових знань і є цілком обґрунтованим та необхідним у сучасних соціально-економічних умовах України.

Отже, ні законом, ні підзаконними нормативно-правовими актами не встановлено вимог щодо організаційно-правової форми діяльності дорадника. Аналізуючи чинне законодавство, слід виокремити три основні організаційно-правові форми професійної діяльності дорадника:

- 1) дорадник – співробітник дорадчої служби;
- 2) дорадник – фізична особа-підприємець;

3) дорадник – незалежний професійний діяч.

Усі форми мають свої особливості та правовий статус. Співробітник дорадчої служби здійснює дорадчу діяльність від імені дорадчої служби (як юридичної особи) та є учасником трудових правовідносин. При цьому стороною у дорадчих, податкових, процесуальних та інших правовідносинах, пов'язаних з наданням дорадчих послуг, виступає юридична особа – дорадча служба. Дорадник не набуває статусу суб'єкта господарської діяльності.

Зауважимо, що, крім прав та обов'язків, передбачених для нього як дорадника, він може бути наділений додатковими правами та обов'язками, передбаченими ст. 10, 11 Законом України «Про господарські товариства» [3].

Правовий статус дорадників-співзасновників дорадчої служби, створеної у формі господарського товариства, та правовий статус дорадника, який виконує свої функції в організаційній формі фізичної особи-підприємця є досить відмінним. Лише у разі використання цієї організаційно-правової форми дорадник виступає повноцінним суб'єктом господарської діяльності.

У ст. 42 Конституції України вказано, що кожний громадянин має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом [4]. Це право закріплено і в ст. 50 ЦК України [5]. Також зазначається, що фізична особа здійснює своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом.

Статус фізичної особи-підприємця є юридичним статусом, який засвідчує право особи на заняття підприємницькою діяльністю, а саме: самостійною, ініціативною, систематичною, на власний ризик господарською діяльністю, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та отримання прибутку. При цьому юридичний статус «фізична особа-підприємець» сам собою не впливає і ніяким чином не обмежує будь-які правомочності особи, які випливають з її цивільної право- та дієздатності.

Водночас згідно з ч. 1 ст. 128 ГК України громадянин визнається суб'єктом господарювання у разі здійснення ним підприємницької діяльності за умови державної реєстрації його як підприємця без статусу юридичної особи відповідно до ст. 58 цього Кодексу [6].

У ст. 50 ЦК України вказано, що правоздатність індивідуального підприємця практично прирівнюється до правоздатності юридичних осіб – комерційних організацій. Може мати права і обов'язки, що необхідні для здійснення будь-яких видів діяльності, не заборонених законом, та стосовно яких законом не передбачено обмежень. Зазначене прослідковується, зокрема, з огляду на положення ст. 91 ЦК України.

Ще однією формою діяльності дорадників є незалежна професійна діяльність. Ця організаційно-правова форма характеризується певною спірністю та недостатньою законодавчою врегульованістю. Передусім спірним залишається питання про належність особи, яка здійснює незалежну професійну діяльність, до переліку суб'єктів господарської діяльності.

Так, згідно з п.п. 14.1.226 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України незалежна професійна діяльність – участь фізичної особи в науковій, літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, адвокатів, аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайнятої релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою – підприємцем та використовує найману працю не більш як чотирьох фізичних осіб [7].

Водночас п.п. 1.2. п. 1 Порядку здійснення контролю за ввезенням на митну територію України окремих товарів цільового призначення, затвердженого Наказом Державної митної служби України від 26.12.2003 р. № 913, визначено, що суб'єкт господарської діяльності – підприємство, установа, організація (їх філія, представництво, відділення) незалежно від форми власності, іноземна юридична особа (її філія, представництво, відділення), фізична особа

– суб'єкт підприємницької діяльності, що здійснює господарську діяльність на митній території України [8].

У Законі України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [9] не згадується про Кваліфікаційне Свідоцтво на право заняття дорадчою діяльністю, а отже, сама лише наявність відповідного документа є недостатньою підставою для визнання дорадника суб'єктом господарської діяльності.

Незалежна професійна дорадча діяльність не належить до сфери господарських відносин. Водночас відповідно до ст. 3 ГК України під господарською діяльністю у цьому Кодексі розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Згадана неоднозначність є прикладом недосконалості юридичної техніки та підґрунтям для зловживань. Таким чином, від організаційно-правової форми діяльності дорадника залежить, якими нормами законодавства регулюється його діяльність (цивільно- чи господарсько-правовими), це є прямим порушенням принципу унітарності правового регулювання [10, с. 84].

Тому вважаємо за необхідне законодавчо закріпити організаційно-правову форму діяльності дорадника як фізичну особу-підприємця шляхом фіксування відповідної вимоги у законі.

Сільськогосподарський дорадник (далі – дорадник) – фізична особа, яка на професійній основі проводить дорадчу діяльність, склала кваліфікаційний іспит, отримала кваліфікаційне свідоцтво і внесена до Реєстру сільськогосподарських дорадників та сільськогосподарських експертів-дорадників (далі – Реєстр дорадників).

Сільськогосподарський експерт-дорадник (далі – експерт-дорадник) – фізична особа, яка проводить дорадчу діяльність не на постійній основі, має достатній фаховий рівень та отримала кваліфікаційне свідоцтво відповідно до вимог законодавства і надає дорадчі послуги на запит дорадчих служб та дорадників і відповідає вимогам, передба-

ченим цим Законом. Експертами-дорадниками є працівники закладів науки та освіти, інші вузькоспеціалізовані фахівці, які внесені до Реєстру дорадників [11].

Ці суб'єкти дорадчої діяльності мають спільні та відмінні ознаки. Відповідно до норм Положення «Про Реєстр сільськогосподарських дорадників і експертів-дорадників», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.07.2006 р. № 897, до них висуваються однакові вимоги та вимагається подання однакового пакету документів [12]. Обидва є фізичними особами, проводять дорадчу діяльність, склали кваліфікаційний іспит, отримали кваліфікаційне свідоцтво і внесені до спільного реєстру – Реєстру сільськогосподарських дорадників та сільськогосподарських експертів-дорадників.

Однією з кваліфікаційних ознак сільськогосподарського дорадника, на відміну від експерта-дорадника, є здійснення діяльності на професійній основі.

Аналізуючи чинне законодавство, можна визначити, що на сьогодні поняття «професійна діяльність» досить рідко зустрічається як у нормативних актах, так і в науковій літературі. Інколи законодавець посилається на такі терміни, як «професія», «професіонал», «діяльність», «професійна відповідальність», проте в нормативних документах не розкривається зміст таких понять та не зазначається, в якому розумінні, в яких випадках та яким чином їх застосовувати.

Дослідник О. А. Файер, приділивши достатньо уваги питанню визначення професійної діяльності, пропонує її визначення – вид трудової діяльності професіоналів, що володіють комплексом спеціальних теоретичних знань та практичних навичок, набутих внаслідок спеціальної підготовки та досвіду роботи, що мають високу ділову репутацію та володіють професійною етикою, сутність якої полягає в доцільній зміні та перетворенні навколишнього середовища шляхом виконання покладених на них професійних обов'язків та здійснюючи надані їм для цього права [13].

Аналізуючи наведене визначення, доцільно зробити висновок, що діяльність як дорадника, так і експерта-дорадника відпо-

відає всім вимогам професійної діяльності. Стверджуючи, що здійснення дорадчої діяльності на професійній основі є ознакою винятково дорадників, ми автоматично декларуємо, що експерти-дорадники не є професіоналами, що не відповідає дійсності.

У законі вказано, що експертами-дорадниками є працівники закладів науки та освіти, інші вузькоспеціалізовані фахівці. Проте це не може бути відмінною ознакою суб'єктів, адже дорадники також мають право бути за сумісництвом працівниками закладів науки та освіти, або ж іншими вузькоспеціалізованими фахівцями.

Однією з відмінностей є здійснення експертом-дорадником своєї діяльності не на постійній основі. Однак законодавець, вживаючи термін «не на постійній» основі, не дав його тлумачення. Тобто не встановив, у якому саме значенні вживається ця категорія та який критерій визначення «регулярності». Зміст цього твердження загалом є спірним, адже фактично експерт-дорадник відповідає на запити дорадчих служб та дорадників постійно в міру їх надходження, а не протягом певних періодів. Таким чином, звідси висновується, що експерт-дорадник постійно готовий прийняти запит від дорадника чи дорадчої служби, а отже, здійснює свою діяльність на постійній основі.

Особливістю діяльності дорадника є те, що правовідносини консультування виникають між ним, з одного боку, та виробниками сільськогосподарської продукції – з іншого. При цьому дорадник виступає консультуючим суб'єктом, а виробник – суб'єктом, що отримує консультацію.

Стосовно експерта-дорадника, то правовідносини консультування виникають між ним, з одного боку, та дорадником – з другого. При цьому експерт-дорадник виступає консультуючим суб'єктом, а дорадник – суб'єктом, що отримує консультацію. Тобто дорадник у таких умовах є посередником між експертом-дорадником та споживачем дорадчих послуг – виробником сільськогосподарської продукції.

Отже, можна стверджувати, що легальні визначення понять «дорадник» та «експерт-дорадник», що наведені у ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу

діяльність», є недосконалими та перевантаженими. Вважаємо за необхідне вилучити з понятійного апарату дорадчої діяльності категорію «експерт-дорадник» та викласти відповідні норми Закону у наступній редакції:

«Сільськогосподарський дорадник (далі – дорадник) – фізична особа, яка має достатній фаховий рівень, склала кваліфікаційний іспит та одержала кваліфікаційне свідоцтво відповідно до вимог законодавства, внесена до Реєстру сільськогосподарських дорадників (далі – Реєстр дорадників) і проводить дорадчу діяльність на постійній основі».

Висновок

Потребує законодавчого закріплення організаційно-правова форма діяльності дорадника, в якості фізичної особи-підприємця, шляхом фіксування відповідного припису в законі. Внесення цих змін матиме, як наслідок, уніфікацію правового регулювання дорадчої діяльності; встановлення відповідності статусу суб'єкта дорадчої діяльності характеру правовідносин, учасником яких він виступає; єдність методів державного регулювання та контролю.

Поділ дорадників на дорадників та експертів-дорадників є недоцільним, оскільки основні відмінні ознаки дорадників та експертів-дорадників, що закріплені безпосередньо у легітимному визначенні цих понять, є штучними та необґрунтованими, оскільки: діяльність дорадника, як і діяльність експерта-дорадника відповідає всім вимогам професійної діяльності; дорадники, як і експерти-дорадники, мають право бути за сумісництвом працівниками закладів науки та освіти, або ж бути іншими вузькоспеціалізованими фахівцями, що не може бути кваліфікуючою ознакою кожного із суб'єктів дорадництва; діяльність і дорадників, і експертів-дорадників здійснюється на постійній основі.

Вважаємо за необхідне вилучити з понятійного апарату дорадчої діяльності категорію «експерт-дорадник».

Література

1. Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17.06.2004 р. // ВВР України. – 2004. – № 38. – Ст. 470.

АНОТАЦІЯ

У статті на основі аналізу існуючих проблем у сфері сільськогосподарської дорадчої діяльності визначено проблеми правового регулювання діяльності дорадників і експертів-дорадників, схарактеризовано та проведено розмежування їхнього правового статусу.

SUMMARY

The article based on the analysis of existing problems in the field of agricultural Advisory activity identifies the problems of legal regulation of advisers and the expert-advisers, the General characteristic and a distinction in the legal status of them.

2. Кравченко Т. А. Сільськогосподарське дорадництво і навчально-виховний процес в аграрних ВНЗ / Т. А. Кравченко // Удосконалення навчально-виховного процесу в вищому навчальному закладі: зб. наук.-метод. пр.; Таврійський державний агротехнологічний університет. – Мелітополь, 2008. – Вип. 12. – С. 75–80.

3. Закон України “Про господарські товариства” від 19.09.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

4. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11 (28.03.2003). – Ст. 461.

6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11 (28.03.2003). – Ст. 462.

7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229–230 (04.12.2010).

8. Наказ Державної митної служби України “Про Порядок здійснення контро-

лю за ввезенням на митну територію України окремих товарів цільового призначення” від 26.12.2003 р. № 913 // Урядовий кур’єр. – 2006. – № 32.

9. Закон України “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” від 19.09.1991 р. // ВВР України. – 2011. – № 47. – Ст. 532.

10. Дорохов Р. П. До питання про теоретико-методологічні засади нормотворчості / Р. П. Дорохов // Митна справа. – 2011. – № 5 (77). – Ч. 2. – С. 84.

11. Закон України “Про сільськогосподарську дорадчу діяльність” від 17.06.2004 р. // ВВР України. – 2004. – № 38. – Ст. 470.

12. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження положень про реєстри сільськогосподарських дорадчих служб, а також сільськогосподарських дорадників і експертів-дорадників” від 03.07.2006 р. № 897 // Урядовий кур’єр. – 2006. – № 25.

13. Файер О. А. Поняття професійної діяльності та її структурні елементи / О. А. Файер // Університет. наук. зап. – Х., 2009. – № 3 (31). – С. 126–131.