

ПРАВОВА ПРИРОДА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ДОРАДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



**Арістова Ірина
Василівна,**

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету



**Уркевич Віталій
Юрійович,**

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри земельного та аграрного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

У статті проаналізовано правову природу сільськогосподарської дорадчої діяльності, визначено місце правового інституту цієї діяльності в системі галузей права.

Ключові слова: дорадництво, сільськогосподарська дорадча діяльність, сільськогосподарські дорадчі послуги, публічні послуги, правовий інститут

Новим видом відносин в аграрній сфері є сільськогосподарське дорадництво, що останнім часом отримало нормативну основу свого функціонування та розвитку. Зважаючи на триваючі кризові явища в діяльності аграрних товаровиробників, сільськогосподарська дорадча служба має надавати різноманітні консультаційні та інші послуги суб'єктам аграрного господарювання. Дорадча діяльність покликана сприяти аграрним товаровиробникам у збільшенні прибутковості їх виробничо-господарської діяльності, тому з'ясування правової природи дорадчих послуг має важливе як теоретичне, так і практичне значення.

Зазначимо, що окремі проблеми функціонування сільськогосподарського дорадництва в Україні були предметом наукового аналізу в юридичній літературі [1, с. 383–395; 2], проте правова природа сільськогосподарської дорадчої діяльності досі окремо не вивчалася. Тож мета даної статті – з'ясувати правову природу сільськогосподарської дорадчої діяльності та визначити місце правового інституту сільськогосподарського дорадництва в системі галузей права України.

Слід зауважити, що правові засади здійснення сільськогосподарської дорадчої діяльності в Україні визначені Законом України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17 червня 2004 р., № 1807-IV [3] (далі – Закон), який спрямований на поліпшення добробуту сільського населення та розвиток сільської місцевості.

Згідно зі ст. 1 Закону [3], сільськогосподарська дорадча діяльність визначається як 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 у підвищенні рівня знань та вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства. Така діяльність здійснюється шляхом надання відповідних дорадчих послуг, що визначені Законом [3] як послуги, що надаються суб'єктами сільськогосподарської дорадчої діяльності суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сільській місцевості, сільському населенню, а також органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади. Зрозуміло, що названа діяльність, змістом якої є надання дорадчих послуг, здійснюється певними суб'єктами, які іменуються Законом [3] як сільськогосподарські дорадники, сільськогосподарські експерти-дорадники, сільськогосподарська дорадча служба. Остання легально визначається як юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, структурний підрозділ аграрного навчального закладу, науково-дослідної установи, які внесені до Реєстру дорадчих служб, здійснюють дорадчу діяльність, у складі яких працює не менше трьох дорадників, які пройшли реєстрацію відповідно до законодавства і внесені до Реєстру дорадників.

У юридичній літературі пропонується більш широке поняття сільськогосподарської дорадчої діяльності. Так, на переконання Л. С. Тараненко, під поняттям «дорадча діяльність»

слід розуміти інформаційно-довідкову, консультативну, організаційну, управлінську, інноваційну, навчальну та іншу діяльність, необхідну для повноцінного розв'язання завдань, покладених на АПК України [2, с. 13]. У цілому погоджуючись з наведеним, зазначимо, що дорадча діяльність і дорадчі послуги носять комплексний характер, включають різноманітні види діяльності, головна мета здійснення якої – збільшення прибутковості аграрного господарювання, поліпшення добробуту сільського населення, розвитку сільської місцевості через надання відповідних послуг. З'ясуємо характер таких послуг.

Безперечно, орієнтація України на інтеграцію до Європейського Союзу потребує насамперед впровадження концепції публічно-сервісної держави. Метою діяльності такої держави постає задоволення потреб її громадян, а права людини – найбільша цінність, що є пріоритетною у політиці держави, визначає зміст і спрямованість дій органів державної влади. Першим національним нормативно-правовим актом, що ознаменував перехід України до розбудови публічно-сервісної держави, стала Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р., № 810 [4]. Мета цієї реформи зокрема пов'язана з формуванням системи державного управління, що стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння національним інтересам, надання широкого кола державних послуг.

Вважаємо, що впровадження адміністративної реформи в Україні зумовлює змістовну переоцінку характеру взаємовідносин між владою і приватними особами (фізичними та юридичними): держава повинна не управляти суспільством, а створювати механізм структурно-правового забезпечення надання публічних послуг. Однак це не означає, що держава повністю передає функцію надання публічних послуг бізнес-структурам. Держава має, як і раніше, виступати основним регулятором та гарантом для громадян та юридичних осіб: вона має визначати регулювання порядку надання публічних послуг бізнес-структурами, а також безпосередньо надавати публічні послуги [5, с. 9].

На жаль, у чинному законодавстві України не закріплено визначення поняття «публічні послуги». Тому можна підтримати точку зору Ю. О. Тихомирова: «Публічні послуги означають юридично та соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави та громадян» [7, с. 200]. «За своїм змістом публічні послуги, дійсно, завжди соціально значущі дії, адже юридично значущими постає лише їх частина» [5, с. 14]. Слід підкреслити, що сьогодні це практично єдине визначення поняття «публічні послуги» у юридичній літературі. Ознаки ж публічних послуг досліджувалися досить ґрунтовно. Простежується загальна тенденція щодо їх визначення, а саме: індивідуальність та соціальна спрямованість, ініціатива особи. Публічні послуги – це послуги, які надаються безмежному

колу осіб з метою задоволення публічного інтересу [8, с. 5].

Варто звернути увагу на те, що з метою ґрунтовного комплексного дослідження публічних послуг у літературі було здійснено класифікацію останніх за різними критеріями. Визначаючи корисність багатьох із запропонованих класифікацій, вважаємо за доцільне скористатися у нашій роботі класифікацією за критерієм «юридична значущість», яка впливає з визначення поняття «публічні послуги», наданого Ю. О. Тихомировим [7, с. 200]. Таким чином, публічні послуги можна представити як систему утворення, складовими якого постають: адміністративні, інформаційно-довідкові, консультаційні та господарські послуги.

Оскільки в основу публічних послуг покладений публічний інтерес, автори повністю поділяють позицію Ю. О. Тихомирова, що задовольняти суспільно значущі, публічні інтереси мають як держава (що безпосередньо пов'язано з її публічними функціями, тобто головними напрямками діяльності, і впливає із цих функцій), так і недержавні структури (органи місцевого самоврядування, комерційні та некомерційні організації) [5, с. 11]. До того ж держава, з одного боку, може делегувати надання публічних послуг органам місцевого самоврядування або спеціально створеним для цих цілей організаціям, з іншого, організувати їх надання комерційними та некомерційними організаціями, а також контролювати їх діяльність щодо доступності та якості публічної послуги. Важливо також підкреслити, що сутність зазначених

послуг, що надаються державою та недержавними структурами, не змінюється від назви суб'єкта надання – вона залишається публічною. Головне, що об'єднує ці органи, – це зацікавленість в їх послугах суспільства, соціальна значущість послуг, які вони надають [5, с. 12].

На нашу думку, можна висунути наступну гіпотезу, що сільськогосподарські дорадчі послуги є публічними послугами. Чи правильна ця гіпотеза? Відповідь можлива після з'ясування: 1) чи існує суспільний інтерес в отриманні сільськогосподарських дорадчих послуг, чи є вони соціально значимими? 2) чи мають сільськогосподарські дорадчі послуги індивідуальний характер? 3) чи надаються сільськогосподарські дорадчі послуги за ініціативою особи (фізичної чи юридичної)? 4) чи суб'єкти сільськогосподарської дорадчої діяльності (відповідно до Закону [3] це сільськогосподарська дорадча служба, сільськогосподарські дорадники, сільськогосподарські експерти-дорадники) постають суб'єктами надання публічних послуг?

Аналіз положень Закону [3] дозволяє дати на перші три питання ствердну відповідь. На четверте питання відповідь визначається узагальнюючим результатом проведення перевірки на трьох етапах: позитивний узагальнюючий результат свідчить про те, що оскільки сільськогосподарські дорадчі послуги – це публічні послуги, то й відповідні суб'єкти (сільськогосподарська дорадча служба, сільськогосподарські дорадники та експерти-дорадники) постають суб'єктами надання публіч-

них послуг. Таким чином, висунута гіпотеза має право на існування.

Враховуючи те, що у науковому середовищі обговорюються питання щодо формування комплексного правового інституту публічних послуг, що має міжгалузевий характер і для якого характерним є поєднання публічно-правових та приватноправових методів (причому, далеко не однаково у різноманітних сферах і стосовно різних суб'єктів – отримувачів публічних послуг) [5, с. 57], можна вважати, що зазначений висновок безпосередньо стосується і сільськогосподарських дорадчих послуг. Відтак необхідно продовжити аналіз правової природи сільськогосподарської дорадчої діяльності.

Але яке місце займають сільськогосподарські дорадчі послуги у системі публічних послуг? Варто нагадати, що структурними елементами публічних послуг (критерій класифікації – за юридичною значущістю) є адміністративні, інформаційно-довідкові, консультаційні та господарські послуги. До речі, лише адміністративні послуги передбачають юридичні дії (наслідки), інші послуги – це фактичні дії. Передусім з'ясуємо, чи можуть сільськогосподарські дорадчі послуги бути адміністративними послугами. З цією метою проаналізуємо відповідні положення Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р., № 5203-VI [9], зокрема ст. 1, в якій дано визначення понять «адміністративна послуга», «суб'єкт звернення», «суб'єкт надання адміністративної послуги». Водночас ще раз акцентуємо увагу на положеннях Закону [3],

в яких закріплюється понятійний апарат, особливості реєстрації та сертифікації у сфері сільськогосподарської дорадчої діяльності та ін. Порівняльний аналіз положень зазначених законів дозволяє дійти наступних висновків.

Так, якщо виходити з видів суб'єктів, що надають сільськогосподарські дорадчі послуги, та їх повноважень, то названі послуги не надаються органами державної виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а здійснюються суб'єктами господарювання, що належать до приватного сектору економіки, або ж структурними підрозділами аграрних навчальних закладів, науково-дослідних установ. Якщо проаналізувати сільськогосподарські дорадчі послуги крізь призму юридичних наслідків (як одну з визначальних ознак адміністративних послуг), то очевидно, що внаслідок діяльності щодо їх надання правозастосовчі акти не видаються. Результати отримання дорадчих послуг запроваджуються аграрними товаровиробниками у виробництва за їх власною ініціативою.

Таким чином, сільськогосподарські дорадчі послуги, будучи публічними послугами (адже їм притаманні основні ознаки останніх), не належать до адміністративних послуг, які мають, по-перше, лише їм притаманну ознаку – юридичні наслідки (правозастосовчого акта) і, по-друге, інший склад суб'єктів надання послуги. Проте між адміністративними послугами та сільськогосподарськими дорадчими послугами можна просте-

жити певний зв'язок. Пропонуємо сільськогосподарську дорадчу діяльність розглядати як двохетапний процес: 1) організація дорадчої служби, утворення суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності; 2) надання сільськогосподарських дорадчих послуг. Причому другий етап не пов'язаний із наданням адміністративних послуг.

Перший етап у діяльності сільськогосподарської дорадчої служби пов'язаний передусім із необхідністю отримання суб'єктами сільськогосподарської дорадчої діяльності відповідних сертифікаційних свідоцтв, тобто, за їх ініціативою законодавчо визначений орган виконавчої влади має надати відповідну адміністративну послугу. Водночас згідно з ч. 1 ст. 9 Закону [3] центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері сільського господарства (Міністерство аграрної політики та продовольства України – далі Мінагрополітики України), створює і веде реєстри дорадників і дорадчих служб, визначає порядок надання інформації з них та забезпечує безоплатний доступ до даних цих реєстрів через свій офіційний сайт. Положення про Реєстр сільськогосподарських дорадчих служб затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 2006 р., № 897 [10]. Цією ж постановою затверджено й форму сертифікату на право надання дорадчих послуг.

Таким чином, Мінагрополітики України, приймаючи рішення про внесення заявника до Реєстру дорадчих служб та видачу йому сертифікату протягом п'яти робочих днів з

дня надходження заяви та відповідних документів (ст. 9 Закону [3]), надає адміністративну послугу. Дійсно, після реалізації першого етапу можливе вже надання безпосередньо сільськогосподарських дорадчих послуг. Отже, саме таким є зв'язок між адміністративною та сільськогосподарською дорадчою послугами у ході провадження дорадчої діяльності.

Продовжуючи науковий пошук місця сільськогосподарських дорадчих послуг у системі публічних послуг, вважаємо за доцільне ще раз акцентувати увагу на змісті сільськогосподарської дорадчої діяльності – підвищення рівня знань та вдосконалення практичних навичок прибуткового ведення відповідного господарства, що впливає із ст. 1 Закону [3]. Аналіз законодавчо визначеного змісту цієї діяльності, а також доктринального його розуміння дозволив дійти висновку, що надання сільськогосподарських дорадчих послуг передбачає надання інформаційно-довідкових та консультаційних послуг суб'єктам сільськогосподарських виробництв (фізичним та юридичним особам). Це визначає місце сільськогосподарських дорадчих послуг у системі публічних послуг. Водночас вважаємо, що консультаційні послуги, що надаються при здійсненні сільськогосподарського дорадництва, також мають і інформаційний характер.

Зважаючи на те, що замовниками дорадчих послуг є передусім суб'єкти сільськогосподарського господарювання, які одночасно постають суб'єктами аграрних та інформаційних відносин (ст. 4 За-

кону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., № 2657-ХІІ [11]), то можна говорити про комплексну природу суспільних відносин щодо надання сільськогосподарських дорадчих послуг, тобто охарактеризувати як аграрно-інформаційну. У зв'язку з цим пропонуємо ввести у науковий обіг поняття «система інформаційного забезпечення функціонування аграрних товаровиробників», невід'ємними складовими якого постають: правова, економічна, соціальна, управлінська, наукова та ін. інформація. До речі, у випадку широкого тлумачення поняття «сільськогосподарська дорадча діяльність» (яке було розглянуто вище), виникає потреба у дослідженні двох груп суспільних відносин – аграрно-управлінських та аграрно-інформаційних. Нагадаємо, що перша група суспільних відносин виникає у зв'язку з необхідністю отримання адміністративних послуг за ініціативою відповідних суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності.

На нашу думку, дослідження характеру та видів суспільних відносин, що виникають (змінюються, припиняються), постає необхідним етапом на шляху з'ясування правової природи сільськогосподарської дорадчої діяльності та дорадчих послуг. Очевидно, що значна кількість окреслених комплексних суспільних відносин потребують правового регулювання. Дослідження показали, що ці відносини можуть регулюватися нормами аграрного, інформаційного та адміністративного права.

Окрім Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»

відносини щодо здійснення сільськогосподарської дорадчої діяльності й надання відповідних послуг регулюються як постановами Кабінету Міністрів України (наприклад, «Про затвердження Порядку надання всеукраїнській громадській професійній організації статусу саморегульованої організації» від 18 листопада 2009 р., № 1221 [12], «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки сільськогосподарської дорадчої служби» від 19 вересня 2007 р., № 1131 [13] та ін.), так і низкою наказів Міністерства аграрної політики та продовольства України (регламентують професійну підготовку сільськогосподарських дорадників та експертів-дорадників, ведення їх Реєстру та Реєстру сільськогосподарських дорадчих служб тощо). Наявність певного нормативного масиву щодо регламентування сільськогосподарської дорадчої діяльності дозволила дослідникам дійти висновку, що у складі аграрного права України сформовано інститут правового регулювання сільськогосподарської дорадчої діяльності, основу якого становлять норми Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» [1, с. 383; 2, с. 4]. На наше переконання, такий висновок потребує певного уточнення.

Дійсно, в праві України вже існує певна сукупність правових норм, що регламентують вузьку, однорідну групу пов'язаних між собою суспільних відносин у сфері сільськогосподарського дорадництва, тобто правовий інститут сільськогосподарської дорадчої діяльності. Проте, як вида-

ється, навряд чи варто відносити цей правовий інститут виключно до інститутів аграрного права. Як було зазначено вище, відповідні комплексні суспільні відносини, будучи урегульованими нормами аграрного, інформаційного та адміністративного права, постають комплексними правовідносинами, що мають міжгалузевий характер, а саме: аграрно-інформаційними та аграрно-адміністративними. Звідси, цілком логічно має йтися про комплексний правовий інститут сільськогосподарської дорадчої діяльності, що має міжгалузевий характер. Водночас у аграрному законодавстві виокремлюється відповідний інститут – інститут сільськогосподарської дорадчої діяльності.

Певним чином унормовують відносини сільськогосподарського дорадництва нормативно-правові акти адміністративного та інформаційного законодавства України, наприклад, закони України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [9], «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. [11], «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 р. [14].

Підсумовуючи, слід зазначити наступне: 1) сільськогосподарська дорадча послуга є публічною послугою; 2) сільськогосподарська дорадча діяльність у широкому розумінні пов'язана з наданням адміністративних, інформаційно-довідкових та консультаційних послуг; 3) формується комплексний правовий інститут сільськогосподарської дорадчої діяльності, що має міжгалузевий характер (в межах аграрного, інформа-

ційного та адміністративного права); 4) відбувається становлення та розвиток інституту аграрного законодавства – інституту сільськогосподарської дорадчої діяльності.

На нашу думку, важливо активізувати наукові пошуки щодо юридичної природи комплексного правового інституту сільськогосподарської дорадчої діяльності, що сприятиме формуванню та розвитку правового інституту публічних послуг в умовах розбудови публічно-сервісної держави в Україні. Поглиблених досліджень потребує зазначений інститут в межах адміністративного та інформаційного права; опрацювання проблем юридичної відповідальності у сфері сільськогосподарської дорадчої діяльності; визначення особливостей надання сільськогосподарських дорадчих послуг органами місцевого самоврядування та органам виконавчої влади при реалізації планів соціально-економічного розвитку, формування громадянського суспільства; проблема соціально спрямованих дорадчих послуг та ін.

Насамкінець хотілося б звернути увагу ще на один момент. У цій статті дорадчу діяльність та послуги, що розглядалися, ми іменували як «сільськогосподарські», не порушуючи практики вживання цієї категорії в законодавстві України. Проте сільське господарство, власно сільськогосподарське виробництво, є лише частиною діяльності аграрних товаровиробників, з приводу якої надаються дорадчі послуги. Зрозуміло, що зазначені суб'єкти також мають право на отримання публічних послуг, а отже, можуть потребувати від-

повідних консультацій, пов'язаних не лише з безпосереднім виробництвом, вирощуванням сільськогосподарської продукції, але й з її переробкою та реалізацією, з організацією такої діяльності, її оподаткуванням, інвестуванням, запровадженням інновацій тощо. Тобто, дорадчими мають бути різноманітні послуги, що пов'язані з комплексом питань аграрного господарювання. З огляду на це вбачаємо за доцільне запровадити використання (передусім у законодавчих актах) таких категорій, як «аграрна дорадча діяльність», «аграрні дорадчі послуги», «аграрна дорадча служба», що точніше відбивали б сутність досліджуваних явищ.

Список використаних джерел:

1. Аграрне право України: підручник / В. М. Єрмоленко, О. В. Гафурова, М. В. Гребенюк та ін.; за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.
2. Тараненко Л. С. Правове регулювання сільськогосподарського дорадництва в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право / Л. С. Тараненко. – К., 2012. – 20 с.
3. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність : Закон України від 17 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 38. – Ст. 470.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
5. Тихомиров Ю. А. Публичные услуги и право / Ю. А. Тихомиров. – М. : Норма, 2007. – 416 с.
6. Авер'янов В. Б. Адміністративне право. Академ. Курс : підручн. : у 2-х тт. :

Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

7. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Норма, 2001. – 340 с.

8. Талалина Э. В. Публичные функции в экономике / Э. В. Талалина, Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3–9.

9. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

10. Положення про Реєстр сільськогосподарських дорадчих служб : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 2006 р. № 897 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 27. – Ст. 1939.

11. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

12. Про затвердження Порядку надання всеукраїнській громадській професійній організації статусу саморегульованої організації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2009 р. № 1221 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 89. – Ст. 3013.

13. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки сільськогосподарської дорадчої служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1131 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 71. – Ст. 2670.

14. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 жовтня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

Аристова И. В., Уркевич В. Ю. Правовая природа сельскохозяйственной совещательной деятельности.

В статье осуществлен анализ правовой природы сельскохозяйственной совещательной деятельности, определено место правового института этой деятельности в системе отраслей права.

Ключевые слова: совещательство, сельскохозяйственная совещательная деятельность, сельскохозяйственные совещательные услуги, публичные услуги, правовой институт.

Aristova I. V., Urkevych V. Yu. The legal nature of the agricultural consultative activity.

The article provides the analysis of the legal nature of the agricultural consultative activity and defines the place of the legal institute of this activity in the system of law.

Keywords: advisory activities, agricultural consultative activities, agricultural consultative services, public services, legal institution.

Стаття надійшла до редакції 08.04.201