

РОМАНОВ С.А., здобувач
(Інститут права Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ)

УДК 346.2

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКА ДОРАДЧА СЛУЖБА ЯК СУБ'ЄКТ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглянуто питання визначення поняття, організаційних форм та правового статусу сільськогосподарської дорадчої служби, а також проблеми господарсько-правового регулювання її діяльності та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: дорадництво, суб'єкти дорадчої діяльності, дорадча служба, відокремлений підрозділ вищого навчального закладу.

В статье рассматриваются вопросы определения понятия, организационных форм и правового статуса сельскохозяйственной совещательной службы, а также проблемы хозяйственно-правового регулирования ее деятельности и пути их решения.

Ключевые слова: совещательность, субъекты совещательной деятельности, совещательная служба, подразделение высшего учебного заведения.

The article deals with the question definition, organizational forms and legal status of agricultural advisory services, and problems of economic and legal regulation of its activities and their solutions.

Keywords: counseling, subjects of extension services, advisory services, separate unit of higher education.

Дорадництво як форма діяльності існує вже досить давно. Загалом період його формування датується XIX століттям [4, с. 7], проте лише з початку XXI ст. країни пострадянського простору, в тому числі й Україна, звернули увагу на позитивну практику країн Західної Європи у сфері агропромислового комплексу та на роль дорадчої діяльності у ній.

На сьогодні питанню дорадчої діяльності в Україні присвячено значну увагу як з боку законодавця, так і з боку наукової спільноти. І якщо у перше десятиліття незалежності дорадництво в Україні існувало виключно на науковому рівні, то сьогодні вже йдеться про ряд ґрунтовних нормативно-правових актів та про діючі механізми підготовки дорадників та їх практичної діяльності.

З прийняттям Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» наукові дискусії змінили векторну спрямованість, зробивши крок від обговорення доцільності існування в Україні інституту дорадництва до вивчення, аналізу та вдосконалення вже існуючого механізму консультативної сільськогосподарської діяльності, як на рівні законодавства, так і на рівні практичної діяльності. В той же час хоча даний закон та підзаконні нормативно-правові акти, що прийняті на його основі, визначили перелік суб'єктів дорадчої діяльності, питання їх правового статусу врегульоване не повною мірою.

Сільськогосподарське дорадництво та суміжні з ним питання, зокрема, його виникнення, розвиток на території інших держав, можливості запровадження в межах України, його правова природа та зміст були предметом досліджень багатьох вчених, як вітчизняних, так і зарубіжних, серед яких слід окремо виділити А.І. Бучацького, О.А. Галича, Р.Я. Корінця, І.М. Криворучко, М.Ф. Кропивко, П.М. Музики, С.В. Петровського, П.Т. Саблука, Н.М. Сіренка, Д.І. Степанова, І.Ф. Томич, О.М. Шпичака та інших. Роботи кожного з вищезазначених науковців об'єднані спільною темою дорадництва, проте кожна з них присвячена тому чи іншому його аспекту. Дехто, обравши загальнотеоретичне спрямування, зосередив увагу на встановленні основних понять, наданні їх тлумачень тощо. Інші предметом досліджень обрали механізми реалізації норм, практико-прикладні питання та недоліки у сфері дорадництва. При цьому питання визначення суб'єктного складу дорадчої діяльності, правового статусу кожного суб'єкта досліджено недостатньо, а роботи, в яких згадувалося дане питання, здебільшого торкалися питань матеріально-технічного забезпечення роботи суб'єктів дорадчої діяльності.

Мета статті полягає у визначенні та дослідженні поняття, організаційних форм та правового статусу сільськогосподарської дорадчої служби як суб'єкта господарської діяльності.

Україна протягом всієї історії свого існування вважалася і вважається країною зі знач-



ним агропромисловим потенціалом [3, с. 79]. Цьому сприяє ряд факторів, перш за все – зручне геокліматичне положення держави та родючі ґрунти, котрі займають в Україні близько 44 % всієї території [1, с. 8]. Усі ці обставини є сприятливими для вітчизняних сільськогосподарських виробників.

Але в той же час в умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, умов «нової економіки», змін у законодавстві сільськогосподарські виробники позбавлені можливості своєчасно реагувати на них. Без отримання допомоги зовні розв'язання даної проблеми є ускладненим.

Згадані актуальні питання частково вирішені у Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», яким встановлено легітимні визначення як поняття сільськогосподарської дорадчої діяльності загалом, так і її суб'єктів зокрема.

Відповідно до цього закону сільськогосподарська дорадча діяльність – це 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 [10]. Законом передбачено три види суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності: дорадчі служби; дорадники; експерти-дорадники.

Однак незважаючи на те, що дорадництво як необхідний елемент сучасного аграрного сектору в наукових колах досліджується досить активно, досі невизначеним залишається правовий статус суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності, зокрема дорадчої служби.

Чинне законодавство виокремлює сільськогосподарську дорадчу службу (далі – дорадча служба) серед основних видів суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності. Відповідно до ст. 1 України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» дорадчою службою є 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 [10].

Але змістовне визначення самого терміна «дорадча служба» привертає увагу, оскільки є не зовсім вдалим.

Дорадча діяльність за своєю природою має господарсько-правовий характер, так як фактично є наданням консультаційних послуг на оплатній основі. Що ж стосується терміна «служба», то його застосування є більш доречним у правовідносинах публічно-правової сфери. Так, Великий тлумачний словник української мови під службою розуміє: 1) обов'язок, визначений посадою; 2) місце, де хто-небудь працює, служить. Озброєні люди, що служать у кого-небудь; 3) перебування в армії, відбування військового обов'язку; 4) галузь виробництва, а також установа, організація, що відає тією чи іншою ділянкою роботи [2, с. 711].

Що ж стосується словника юридичних термінів [11, с.173], він не містить безпосередньо тлумачення поняття «служба» і розглядає дану категорію виключно у юридичних конструкціях, наприклад, державна служба, митна служба, військова служба тощо.

Разом з тим відповідно до ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Таким чином, в українській правовій системі вживання терміна «служба» є досить поширеним, але, як правило, у публічно-правовій сфері. На нашу думку, застосування даного терміна в цивільно-правовій або господарсько-правовій сферах, зокрема у консультаційно-інформаційній сфері, є не досить обґрунтованим.

Більш доречним, на наш погляд, у відносинах сільськогосподарського дорадництва було б застосування терміна «спілка». Так, «спілкою» є: «1. Тісне єднання, зв'язок. 2. Об'єднання людей, пов'язаних спільними умовами життя, спільною метою; товариство // Невелике об'єднання людей з спільними інтересами в торгівлі, виробництві тощо. // Компанія. (Образно). 3. Громадське об'єднання, організація (часто в назвах товариств, партій)» [2, с. 714].

Даний термін носить більш виражене цивілістичне навантаження і говорить про належ-



ність суб'єкта до приватноправової галузі.

Відповідно до дефініції терміна «Сільськогосподарська дорадча служба», що запропонована законом, до специфічних ознак дорадчої служби належать: 1) визначення специфічної форми існування; 2) наявність державної реєстрації; 3) наявність спеціального складу структурних елементів.

За формою існування дорадча служба, згідно з приписами закону, поділяється на два види. Вона може функціонувати як самостійна юридична особа або як структурний підрозділ аграрного навчального закладу, науково-дослідної установи.

Але при визначенні форми існування дорадчої служби законодавцями не враховані приписи цивільного та господарського законодавства.

Так, цивільним законодавством передбачено ознаки юридичної особи, що відрізняють її від утворень, що не мають статусу юридичної особи (філії, структурні підрозділи тощо). Зокрема, відповідно до ст. 80 ЦК України юридична особа повинна відповідати ряду характерних ознак: організаційній єдності, що закріплюється у статуті юридичної особи, її установчих документах або в акті органу влади про створення юридичної особи публічного права; певному встановленому законом порядку створення і реєстрації; наявності цивільної правосдатності і дієздатності (правосуб'єктності); наявності відокремленого майна та самостійною відповідальністю за зобов'язаннями [13].

Що ж стосується дорадчої служби, яка створюється у формі структурного підрозділу аграрного навчального закладу, науково-дослідної установи, то тут норма закону є недосконалою.

Перш за все, відсутність у конструкції даного визначення конкретизації рівня навчального закладу з урахуванням приписів Розділу II «Система освіти» Закону України «Про освіту» дозволяє включати до сільськогосподарської дорадчої служби структурні підрозділи навчальних закладів починаючи від закладів початкової загальної освіти (ясла, ясла-садки, дитячі садки, центри розвитку дитини тощо) до навчальних закладів повної вищої освіти (інститут, консерваторія, академія, університет тощо) [9].

Вважаємо, що законодавець під час конструювання згаданої норми передбачав можливість надання дорадчих послуг лише навчальними закладами вищої освіти III-IV рівня акредитації. Але це має бути чітко закріплено у законі.

Звертає на себе увагу й не досить обгрунтоване віднесення до форми, в якій може створюватися дорадча служба – структурний підрозділ навчального закладу. У теперішній час у чинному законодавстві прямо не закріплено поняття «структурний підрозділ навчального закладу». При цьому існує досить широке його тлумачення, яке наділяє згадане поняття багатозначністю.

Так, відповідно до ст. 30 Закону України «Про вищу освіту» структурними підрозділами вищого навчального закладу третього і четвертого рівнів акредитації є кафедри, факультети, інститути, філії, бібліотека тощо (ч. 2 ст. 30); структурними підрозділами вищого навчального закладу першого та другого рівнів акредитації є відділення і предметні (циклові) комісії (ч. 3 ст. 30); філія – відокремлений структурний підрозділ, що створюється з метою забезпечення потреб у фахівцях місцевого ринку праці та наближення місця навчання студентів до їх місця проживання. (ч. 4 ст. 30); структурними підрозділами вищого навчального закладу четвертого рівня акредитації можуть бути наукові, навчально-наукові, науково-дослідні та науково-виробничі інститути. (ч. 5 ст. 30) [7].

Окрім того, законом передбачено значну кількість видів структурних підрозділів навчальних закладів. І усі вони (бібліотеки, кафедри, що викладають за напрямками психології, філософії, фізичної підготовки), відповідно до визначення, можуть бути формою існування дорадчої служби, що викликає ряд юридичних колізій.

Слід також зазначити, що правовий статус структурного підрозділу навчального закладу як суб'єкта правовідносин не визначено законодавством.

Так, ст. 95 ЦК України надає лише поняття філії та представництва юридичної особи, згідно з яким філією є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза його місцезнаходженням і здійснює всі або частину його функцій. Представництвом є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи.

Філії і представництва не є юридичними особами. Вони наділяються майном юридичної



особи, яка їх створила, і діють на підставі затвердженого нею положення [13].

В той же час, у ст.1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» наведено визначення «відокремлений підрозділ юридичної особи», відповідно до якого це філія, інший підрозділ юридичної особи, що знаходиться поза її місцезнаходженням та виробляє продукцію, виконує роботи або операції, надає послуги від імені юридичної особи, або представництво, що здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи. Тобто, даний термін є більш універсальним до використання.

Таким чином, для забезпечення належного правового врегулювання діяльності дорадчих служб у формі структурних підрозділів слід внести ряд змін до чинного законодавства. Зокрема, внести зміни до абз. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» в частині визначення в якості однієї з форм сільськогосподарської дорадчої служби відокремленого підрозділу аграрного навчального закладу лише III-IV рівня акредитації.

Обов'язковою умовою існування дорадчої служби є її спеціальний склад – не менше трьох дорадників, які пройшли реєстрацію відповідно до законодавства і внесені до Реєстру дорадників. Дана вимога у нормі закону виписана не досконало і допускає двозначне тлумачення, оскільки, з одного боку, вона нібито встановлює мінімальний суб'єктний склад служби – 3 дорадника та додатково наголошує, що вони повинні пройти реєстрацію відповідно до законодавства і бути внесеними до Реєстру дорадників. Проте, з іншого боку, поширювальне формулювання «у складі яких працює», що використовується у конструкції норми, дозволяє зробити висновок, що окрім трьох дорадників у службі можуть працювати й необмежена кількість інших осіб, до яких фактично закон не ставить жодних вимог ані з приводу освітнього рівня, ані щодо їхньої реєстрації.

Вважаємо за необхідне внести зміни до закону та з урахуванням зауважень, наведених вище, викласти відповідну норму в такій редакції: «Сільськогосподарська дорадча спілка (далі – дорадча спілка) – юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, відокремлений підрозділ аграрного навчального закладу III-IV рівня акредитації, науково-дослідної установи, які внесені до Реєстру дорадчих служб, здійснюють дорадчу діяльність, у складі яких працюють виключно дорадники (не менше трьох), які пройшли реєстрацію відповідно до законодавства і внесені до Реєстру дорадників».

Виходячи з результатів досліджень, наведених в даній статті, можна зробити висновок про незавершеність правотворчого процесу у сфері визначення статусу суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності України.

Вживання терміна «служба» є досить поширеним, як правило, у публічно-правовій сфері. Більш доречним у відносинах сільськогосподарського дорадництва було б застосування терміна «спілка» з визначенням як суб'єкта дорадництва сільськогосподарської дорадчої спілки.

Вважаємо за доцільне викласти норму абз. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» у новій редакції: «Сільськогосподарська дорадча спілка (далі – дорадча спілка) – юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, відокремлений підрозділ аграрного навчального закладу III-IV рівня акредитації, науково-дослідної установи, які внесені до Реєстру дорадчих служб, здійснюють дорадчу діяльність, у складі яких працюють виключно дорадники (не менше трьох), які пройшли реєстрацію відповідно до законодавства і внесені до Реєстру дорадників».

Список використаної літератури:

1. Веденичев П.Ф. Земельные ресурсы Украинской ССР и их хозяйственное использование. – К., 1979.
2. Великий тлумачний словник Української мови / За ред. В. Бусел. – К., 2005.
3. Гаврилюк О.М. Інвестиційний імідж та інвестиційна привабливість України // Фінанси України. – 2008. – № 3. – С. 79-93.
4. Галич О.А., Сосновська О.О. Сільськогосподарське дорадництво. – К., 2007.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
6. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. // ВВР УРСР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
7. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 р. // ВВР. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
8. Про затвердження положень про реєстри сільськогосподарських дорадчих служб, а також сіль-



ськогосподарських дорадників і експертів-дорадників: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.2006 р. №897 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 25.

9. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. // Голос України. – 1991. – № 122.

10. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: Закон України: Науково-практичний коментар / За ред. Р.Я. Корінця, М.П. Гриценко та ін. – Львів, 2007.

11. Словник юридичних термінів / Уклад. В.П. Марчук. – К., 2010.

12. Смітюх Г.Є., Стрілецький В.В. Український менталітет // Україна Сакральна: минуле, сьогодення, майбутнє. – К., 2006.

13. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

Надійшла до редакції 20.08.2012

СОКОЛОВ О.А., здобувач

(Інститут права Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ)

УДК 342.922 : 351.72 : 336.148

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОЇ ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розглянуто особливості нормативної підстави адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, проаналізовано судову практику з відповідних питань, запропоновано зміни до чинного законодавства з питань адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Ключові слова: бюджетне правопорушення, підстави адміністративної відповідальності, нормативна підстава адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Рассматриваются особенности нормативного основания административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства, анализируется судебная практика по соответствующим вопросам, предлагаются изменения в действующем законодательстве по вопросам административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Ключевые слова: бюджетное правонарушение, основания административной ответственности, нормативное основание административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

The features of the normative basis of the administrative responsibility for violation of the budget law, jurisprudence analyzed the relevant issues, proposed changes to the current law on administrative responsibility for violation of the budget law.

Keywords: budget offense grounds of administrative responsibility, regulatory authority administrative responsibility for violation of the budget law.

Зміни, внесені до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у частині відповідальності за порушення бюджетного законодавства, які були зумовлені прийняттям нового Бюджетного кодексу, закріпили новий підхід у питанні визначення нормативних підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.

Підстава юридичної відповідальності, будучи рушійною силою для реалізації останньої, відіграє провідну роль у забезпеченні правової охорони суспільних відносин, зокрема і в бюджетній сфері.

У зв'язку з цим постає необхідність у з'ясуванні того, наскільки ефективним є закладений у чинному законодавстві підхід до визначення підстав адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Питання юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері досліджувались у працях О.П. Гетманця, В.А. Ілященко, І.А. Сікорська, Л.К. Воронової, О.М. Горбунової, О.Ю. Грачової, М.В. Карасьової, М.П. Кучерявенка, П.С. Пацурківського, Ю.А. Ровинського, Л.А. Савченко, Н.І. Хімичевої.

Проте підставам адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законо-

