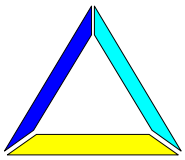
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В УКРАЇНІ
НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



T29

Коментарі до проекту Закону України "Про сільськогосподарську дорадчу діяльність"

1. Вступ

Комплексний розвиток сільських територій повинен стати основною метою аграрної політики України і дорадчі послуги є дуже корисним інструментом підвищення життєвих стандартів та добробуту сільських жителів. Саме тому дорадча діяльність повинна фінансуватися з Державного та місцевих бюджетів, особливо за умов, коли її потенційні клієнти є занадто бідними щоб оплатити приватні дорадчі послуги. Проект Закону "Про сільськогосподарську дорадчу діяльність" вже пройшов перше читання у Верховній Раді. Метою цієї роботи є аналіз цього законопроекту з метою вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.[1] Якщо передбачається підтримка дорадчої діяльності державою шляхом виділення фінансових ресурсів з державного бюджету (чи то шляхом надання грантів приватним консультаційним компаніям на конкурсній основі чи заснування державної дорадчої служби), то звичайно ж, підготовка відповідної законодавчої бази є необхідним кроком в цьому процесі. Однак при цьому потрібно зазначити, що ця законодавча база має бути максимально чіткою і зрозумілою з метою:
а) підтримати заснування державної дорадчої служби;
б) не руйнувати діяльність вже існуючих, чи таких, що засновуються приватних дорадчих підприємств.

Відповідно до цього ми хотіли б відзначити три основні проблеми, що з нашої точки зору існують в зазначеному законопроекті:

1. Не визначено механізми фінансування державних дорадчих служб на всіх рівнях.
2. Не визначено різниці між державною і приватною дорадчою діяльністю.
3. Передбачається запровадження різних регуляторних елементів (наприклад, обов'язкова сертифікація дорадчої діяльності, обов'язковість членства у Всеукраїнській професійній громадській організації, яка об'єднує сільськогосподарських дорадників,

[1] В попередній роботі присвяченій розгляду існуючої ситуації на ринку дорадчих послуг в Україні ми визначили основні напрямки розвитку дорадчої діяльності. "Розвиток дорадчої діяльності в Україні", Німецька консультативна група з питань економічних реформ та Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, Т 26, січень 2004.

обов'язковість відрахувань у страховий фонд сільськогосподарської дорадчої діяльності тощо). Всі ці регуляторні елементи до певної міри можуть бути корисними для державних дорадчих служб, але вони не повинні бути обов'язковими для приватних дорадчих підприємств.

Ми детально розглянемо ці питання в наступних розділах роботи. Однак перед цим потрібно визначитися з термінологією. В роботі ми використовуємо термін "дорадча діяльність або послуги" і не робимо різниці між дорадчою діяльністю і консультаційною діяльністю в сільському господарстві. При цьому дорадча діяльність поділяється на державну і приватну.

2. Чи створює проект Закону необхідну законодавчу основу і механізми для фінансування державної дорадчої діяльності?

Законопроект, що пройшов перше читання у Верховній Раді відображає і відтворює існуючу ситуацію з дорадчою діяльністю в Україні. Протягом останніх десяти років ряд донорських проектів започаткували дорадчу діяльність в сільському господарстві України. Завдяки координаційній діяльності Міністерства Аграрної політики України, дорадчі послуги надаються сьогодні у більшості областей країни. Однак, багато з існуючих дорадчих служб внаслідок обмеженого фінансування мають можливості надавати послуги лише обмеженому колу своїх клієнтів. У більшості областей, де діють зазначені донорські проекти, існує всього тільки одна організація, що надає дорадчі послуги аграріям і сільському населенню. Звичайно ж ці організації з радістю приймуть гарантовані фінансові надходження з боку держави. Більшість цих організацій працює успішно і державне фінансування їх діяльності виправдало б себе завдяки зростанню аграрного виробництва та підвищення добробуту сільського населення. Досвід діяльності таких організацій засвідчує, що як тільки їх зовнішнє фінансування знижується чи взагалі припиняється, то і їх діяльність суттєво скорочується. Не дивлячись на той факт, що дорадча діяльність є досить значимою для сільськогосподарських виробників та сільського населення, тільки незначна кількість місцевих державних адміністрацій погоджується надавати фінансову підтримку цій діяльності. Більше того, ніяких коштів на ці цілі не надходить з Державного бюджету.

Допускаючи те, що законопроект мав на меті підтримати діяльність існуючих дорадчих служб після припинення донорської їх підтримки, в ньому відсутні механізми виділення коштів на ці цілі. В статті 7 зазначено, що у проекті Державного бюджету щорічно передбачаються кошти на фінансування соціально-необхідних дорадчих послуг, а місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування відповідно до місцевих програм щорічно передбачають кошти в проектах місцевих бюджетів на підтримку сільськогосподарської дорадчої діяльності. Однак при цьому не визначено взаємозв'язку між цими коштами за напрямками їх використання. Куди і на які цілі використовуються кошти Державного бюджету, а куди місцевих бюджетів? Чи всі ці кошти будуть використовуватися за одним напрямком?

Для того, щоб зберегти існуючі дорадчі служби від переходу спеціалістів у інші сфери діяльності та приватні дорадчі компанії, потрібна чітка довготермінова стратегія їх розвитку, принаймні на п’ять років. Враховуючи існуючу ситуацію з фінансуванням видається проблематичним, щоб вже створені дорадчі служби продовжили своє активне існування.

3. Про який вид дорадчої діяльності йдеться в законопроекті?

У статті 3 законопроекту сільськогосподарські дорадчі послуги поділяються на соціально необхідні та платні, тобто такі, що сприяють отриманню додаткового прибутку сільськогосподарськими товаровиробниками та сільським населенням. Такий поділ дорадчих послуг може бути пояснений процесом трансформації сільського господарства під планової до ринкової економіки, а саме розмежуванням виробничої діяльності аграрних підприємств від питань підтримки соціальної сфери села, що відносилась до функцій колективних сільськогосподарських підприємств. Сьогодні основним завданням сільського господарства, як різновиду бізнесу, є отримання прибутку.

Однак, в законопроекті не розмежовується соціальна і бізнесові сфери в сільській місцевості. В статті 1 законопроекту зазначається: “Сільськогосподарська дорадча діяльність – сукупність дій та заходів, спрямованих на задоволення потреб сільськогосподарських товаровиробників і сільського населення у підвищенні знань та удосконаленні практичних навичок ведення прибуткового господарювання, поліпшення добробуту та розвиток соціальної сфери села”. У статті 2 наводяться завдання дорадчої діяльності. У цьому зв’язку слід звернути увагу на те, що в статті 4 дається визначення послугам, які мають фінансуватися з державного бюджету (“соціально необхідні дорадчі послуги” і “які на даний момент розвитку соціально-економічних відносин є нерентабельними, їх не можна знайти на ринку сільськогосподарських дорадчих послуг”) та платними дорадчими послугами, що мають за мету підвищити прибутки споживачів цих послуг. (“Платні дорадчі послуги – послуги, що створюють умови для отримання додаткового прибутку сільськогосподарськими виробниками та сільським населенням. Надання платних дорадчих послуг здійснюється за рахунок замовника”). Таким чином, прибутковість послуг є критерієм їх поділу. З іншого боку, виокремлення соціально необхідних послуг передбачає їх фінансування за рахунок державних коштів чи донорських джерел. Звичайно, джерела фінансування і юридичний статус має бути основним критерієм, що визначає державні дорадчі служби. Однак, законопроект не повинен визначати і регламентувати діяльність приватних підприємств, що надають дорадчі послуги на комерційній основі, адже це вступає у протиріччя з іншими законами, що регулюють підприємницьку діяльність в Україні. Однак, виходячи з тексу законопроекту, можна зробити висновок, що всі його положення застосовуються як до державних так і до приватних дорадчих послуг.

Таким чином, досить складно поділити дорадчі послуги на соціально необхідні, та ті, що сприяють зростанню прибутку.[2] Було б набагато логічнішим за критерій розмежування дорадчих послуг взяти джерела їх фінансування. Якщо дорадчі послуги фінансуються із Державного бюджету, то компанія, яка їх надає, має керуватися Законом "Про сільськогосподарську дорадчу діяльність". З іншого боку, діяльність компаній, які працюють на комерційній основі не повинна регулюватися цим законом. В окремій статті законопроекту має бути чітко сказано, що дія закону розповсюджується тільки на ті консультаційні компанії, які фінансуються з Державного бюджету не залежно від форми їх власності.

4. Чи потрібна обов'язкова сертифікація та створення страхового фонду сільськогосподарської дорадчої діяльності?

Виникають також питання стосовно сертифікації та процедури реєстрації для підприємств, що надають дорадчі послуги в сільському господарстві, які визначаються в законопроекті. Стаття 9 встановлює, що Міністерство аграрної політики "видає юридичній особі сертифікат суб'єкта сільськогосподарської дорадчої діяльності, який підтверджує внесення її до Державного реєстру сільськогосподарських дорадчих служб". Після цього юридична особа набуває статусу дорадчої служби і повинна протягом трьох місяців розробити та затвердити положення і процедури "забезпечення ефективної та безпечної діяльності сільськогосподарської дорадчої служби". Статті 11 і 12 визначають процес видачі сертифікату, а стаття 13 – процедуру його анулювання. Потрібно зазначити, що обов'язкова сертифікація дорадчих служб, яку встановлює законопроект, не повинна стати на перешкоді розвитку дорадництва в Україні. На наш погляд, така сертифікація має бути добровільною.[3] Обов'язкова ж сертифікація може стати на перепоні входження в ринок дорадчих служб, адже законопроект тут знову не розмежовує джерела фінансування дорадчих послуг.

Реєстраційна процедура розроблена для дорадчої служби із довготерміновими перспективами. Однак, найімовірніше, що в дорадчих службах будуть відбуватися постійні зміни. Якщо буде знайдено джерело фінансування, вони будуть наймати консультантів; якщо ні – вони будуть змушені зменшувати персонал і, як результат, погіршувати якість дорадчих послуг. Сертифікація в цьому випадку навряд чи допоможе, але лише "приховає" погіршення якості послуг. Наразі, було б дуже корисно мати список всіх дорадчих служб в Україні і публікувати його, наприклад, на інтернет-сторінці Міністерства аграрної політики. Це б дало змогу споживачам послуг мати повну уяву про дорадчі служби. Однак будь-яка процедура реєстрації буде заважати розвитку цілої системи.

[2] Опитування консультантів, що працюють у сільському господарстві стосовно їх оцінки законопроекту засвідчила, що в ньому чітко не визначено різниця між державними і приватними дорадчими послугами.

[3] "Розвиток дорадчої діяльності в Україні", Німецька консультативна група з питань економічних реформ та Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, Т 26, січень 2004.

Стаття 16 передбачає обов'язкове страхування відповідальності сільськогосподарських дорадників з метою покриття збитків, завданих споживачам послуг в результаті їх недостатньої якості. Страховий фонд формується за рахунок обов'язкового відрахування внеску від вартості наданих платних дорадчих послуг у розмірі встановленому Всеукраїнською професійною громадською організацією (див. наступний розділ). Отже, дане правило проекту закону запроваджує додатковий вид обов'язкового страхування, що, в свою чергу, буде мати вплив на вартість дорадчих послуг. Обов'язкове страхування перевищить потребу у коштах для захисту споживачів послуг. В Німеччині, наприклад, лікарі і адвокати повинні купувати страховку особистої відповідальності, але це виправдовується тим, що звичайний клієнт лікаря або адвоката не має уяви про якість послуг, які будуть надані. Що стосується дорадчих послуг, то фермер може самостійно зробити висновок щодо якості наданих йому порад і він сам впливає на результати своєї діяльності (наприклад, на рівень урожайності) набагато більше ніж дорадча служба. Дуже важко довести, що шкода була нанесена саме дорадчою службою і скарги дуже рідко приймаються в суді. Отже, обов'язкове страхування – це лише спосіб збагатити страхові компанії за рахунок як дорадчих служб, так і фермерів.[4]

5. Чи існує потреба у додаткових адміністративних органах на ринку дорадчих послуг?

Законопроект передбачає створення Всеукраїнської професійної громадської організації, яка буде об'єднувати сільськогосподарських дорадників (стаття 14 і 15). Ця організація також покликана регулювати дорадчу діяльність. Вона повинна забезпечити дотримання дорадниками чинного законодавства, забезпечити відповідну якість дорадчих послуг, вирішення спірних питань, забезпечити конкурентне середовище і проведення професійної підготовки сільськогосподарських дорадників за допомогою атестації. Однак, найімовірніше, ця додаткова адміністративна структура буде повторювати функції інших структур. В Україні не має проблем із відсутністю контролю, а навпаки, спостерігається дуже багато регулювання. Законодавці повинні усвідомлювати, що основною метою законодавства повинно бути підтримка ініціативи підприємницької частини населення, а не усунення цієї ініціативи шляхом прийняття різноманітних законодавчих актів.

Законопроект також передбачає створення Наглядової ради з питань сільськогосподарської дорадчої діяльності (стаття 17). Вона є ще однією бюрократичною структурою, яка буде займатися питаннями щодо сертифікації, погодження нормативно-правових актів з питань сільськогосподарської дорадчої діяльності, вирішення спірних питань, надання рекомендацій щодо удосконалення професійної підготовки сільськогосподарських дорадників. Очевидно, що Наглядова рада повторює деякі із функцій Всеукраїнської громадської організації (стаття 14 і 15).

[4] Це не означає, що, наприклад, не потрібно застраховувати юриста, який працює на дорадчу службу, тому що він/вона надають послуги, для яких страхування є виправданим.

В статті 19 надані основні засади професійної підготовки сільськогосподарських дорадників, які забезпечуються вищими навчальними закладами 3-4 рівнім акредитації. В статті 20 визначається процедура надання кваліфікаційного свідоцтва сільськогосподарського дорадника. Не має сенсу визначати ці процедури в цьому законопроекті. Основні засади професійної підготовки і видача сертифікатів повинні зазначатися і здійснюватися вищими навчальними закладами та Міністерством освіти і науки України. Тому недоцільно створювати додатковий орган, який би виконував функції міністерства. Дорадча служба може запросити у своїх працівників диплом магістра, якщо вона вважає це за потрібне. Основним у наданні дорадчих послуг є досвід (наприклад, у сфері технологій виробництва, планування, бухгалтерського обліку), а не диплом.
Теж саме стосується процедури прийняття рішень щодо видачі або анулювання сертифікатів (стаття 21). Лише суд має право на анулювання сертифіката, а не державна організація чи Наглядова рада. В цій статті також зазначено, що без сертифіката людина не має права надавати сільськогосподарські дорадчі послуги. Отже, заборонено не лише надавати послуги, що фінансуються за рахунок державного бюджету, але й комерційні послуги. В той же час, стаття 23 дає право на надання сільськогосподарських дорадчих послуг не лише сільськогосподарським дорадчим службам, але й іншим експертам і підприємницьким структурам, якщо в цьому є необхідність. Отже, це суперечить статті 21.

Стаття 22 визначає основні засади ведення реєстру сільськогосподарських дорадників. Виникає питання, чи дійсно є необхідність у веденні окремого реєстру, якщо один реєстр вже ведеться державою?

Необхідно відмітити, що додаткові бюрократичні структури коштують грошей. Бюджет на розвиток дорадчої діяльності буде скорочено на суму витрат на утримання цих бюрократичних структур. Отже, очікувані вигоди, якщо будуть якісь вигоди взагалі, будуть досить незначними, порівняно із додатковими витратами.

6. Висновки і рекомендації

Основним недоліком законопроекту є те, що він передбачає створення законодавчої бази для регулювання дорадчих послуг в Україні не розрізняючи дорадчі послуги надані за рахунок Державного бюджету і здійснювані на комерційній основі. Замість цього, в тексті зазначено величезну кількість деталей і не зазначено до яких послуг (державних чи приватних) вони застосовуються. Цей законопроект містить в собі занадто багато регулювань. Здається, що основна ідея законопроекту – "Дозволено лише ту діяльність, яку дозволено безпосередньо і яка регулюється даним законом". В ринковій економіці все повинно бути навпаки: "Дозволяється будь-яка діяльність, яка незаборонена безпосередньо". Це можна назвати основним принципом законодавства в країнах заходу. Він не забороняє регулювання певних видів діяльності, але передбачає обмежене використання законодавства. У випадку із сільськогосподарськими

дорадчими послугами, регулювання може бути виправдано тоді, коли витрачаються державні гроші на проведення дорадчої діяльності, а не коли послуги надаються на комерційній основі.

Складається таке враження, що мета законопроекту – регулювати **всі** види дорадчої діяльності в українському сільському господарстві. Такий підхід не має сенсу, оскільки держава повинна контролювати лише ті послуги, на надання яких вона витрачає кошти. Дорадчі послуги на комерційній основі повинні надаватися за згодою комерційного дорадника (фізичної чи юридичної особи) і споживача цих послуг. Найважливішим аспектом для того, щоб дорадчі послуги мали успіх, є репутація дорадника серед сільськогосподарських виробників і сільського населення, незалежно від того, яку освіту дорадник має і чи відповідає він іншим бюрократичним вимогам. Всі суперечки між сільськогосподарськими дорадниками і споживачами послуг повинні вирішуватися на основі громадянського права і немає необхідності створювати нову законодавчу базу для регулювання дорадчої діяльності.

Для того, щоб покращити даний законопроект і підготувати його до другого читання у Верховній Раді, ми рекомендуємо наступне:

1. В законопроекті з самого початку необхідно зазначити, що створення ринку дорадчих послуг – це завдання держави, яке повинне реалізовуватися через Міністерство аграрної політики. Фінансування повинно бути обов'язком центрального уряду, в той час впровадження програми розвитку дорадчих служб має здійснюватися на місцевому рівні.
2. В законі повинно говоритися про дорадчі послуги в сільській місцевості, а не сільськогосподарські дорадчі послуги з метою розширення кола споживачів цих послуг.
3. Не потрібно впроваджувати обов'язкову сертифікацію для всіх суб'єктів, які займаються дорадчою діяльністю. Сертифікація необхідна лише для суб'єктів, які надають послуги за рахунок Державного бюджету.
4. Закон не повинен передбачати створення Всеукраїнської громадської організації. Ця організація може бути створена на основі законодавства про створення громадських організацій в Україні. В Україні вже існує недержавна організація з регулювання сільськогосподарської дорадчої діяльності. Міністерство аграрної політики могло б передати їй виконання державних завдань, якщо це доцільно. Однак, автори законопроекту повинні вирішити хто буде займатися регулювання дорадчої діяльності – місцеві державні органи чи недержавна організація, але не обоє одночасно.
5. Недоцільно створювати додаткові адміністративні структури, які будуть повторювати функції Міністерства аграрної політики і функції вищих учбових закладів у здійсненні професійної підготовки і видачі сертифікатів.
6. Недоцільно також створювати додатковий вид обов'язкового страхування і вимагати створення страхового фонду сільськогосподарської дорадчої діяльності. Кожна юридична чи

фізична особа, яка надає дорадчі послуги є відповідальною за свою діяльність згідно чинного законодавства.

7. Небажано "перевантажувати" законопроект регулятивними деталями, які регламентуються іншими правовими документами.

Найкраще було б звузити цей закон до мінімуму і звернути увагу лише на найважливіший момент – фінансову підтримка із бюджету, що дало б змогу уникнути негативного впливу на весь ринок дорадчих послуг. Всі деталі повинні регулюватися організацією, яка надає фінансування або Міністерством аграрної політики України. Це дало б можливість краще реагувати на нові ситуації та умови здійснення дорадчої діяльності.

С.Д., Д.Т., Рецензент А.К.

Квітень 2004 р.