

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ КООПЕРАЦИИ

Бурлаков В.Б., к.э.н., ИАГП РАН

Сельскохозяйственная потребительская кооперация является одним из основных институтов развития АПК. Её роль в решении проблемы обеспечения продовольственной безопасности на современном этапе развития повышается в связи с введением в отношении России санкций. В статье содержится анализ состояния и тенденций развития законодательства, регулирующего деятельность сельскохозяйственных кооперативов потребительского типа. Сделан вывод о том, что причины неудовлетворительного их становления во многом связаны с отсутствием эффективного правового обеспечения, учитывающего специфику кооперативной формы. Отдельные положения законодательных актов противоречат не только друг другу, но и ГК РФ. До сих пор отсутствует чёткое правовое определение кооперативной формы. Налицо тенденция развития кооперативного законодательства в направлении уравнивание сельскохозяйственных кооперативов с функционирующими в аграрной экономике коммерческими формами хозяйствования. Ряд последних законодательных нововведений ставит под угрозу само существование кооперативного движения в аграрном секторе экономики. В качестве критериев оценки действующего кооперативного законодательства обосновано соответствие его положений принципам и ценностям кооперации, а также устоявшейся практике кооперативных отношений. Предложенные меры по усовершенствованию кооперативного законодательства основаны на необходимости наиболее полного отражения в нём кооперативной идентичности.

Ключевые слова: сельскохозяйственная потребительская кооперация, кооперативное законодательство, оценка, проблемы совершенствования

ACTUAL ISSUES OF IMPROVING THE LEGISLATIVE SYSTEM, REGULATING DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL CONSUMER COOPERATION

Burlakov V.B., candidate of economic sciences, IAgP RAS

Agricultural consumer cooperation is one of the main institutions of the agro-industrial complex development. Its role in solving the problem of ensuring food security at the present stage of development increases in connection with the introduction of sanctions against Russia. The article contains an analysis of the state and trends in the development of legislation regulating the activities of agricultural cooperatives of the consumer type. It is concluded that the reasons for their unsatisfactory development are largely due to the lack of effective legal support that takes into account the specific character of the cooperative form. Separate provisions of legislative acts contradict not only each other, but also the Civil Code of the Russian Federation. Today, there is no clear legal definition of the cooperative form. There is a tendency of development of cooperative legislation in the direction of equalization of agricultural cooperatives with commercial forms of management functioning in the agrarian economy. A number of recent legislative innovations jeopardize the very existence of the cooperative movement in the agrarian sector of the economy. As criteria for assessing the current cooperative legislation, it is justified that its provisions comply with the principles and values of cooperation, as well as with the established practice of cooperative relations. The proposed measures to improve co-operative legislation are based on the need for the most complete reflection of cooperative identity in it.

Keywords: agricultural consumer cooperation, cooperative legislation, assessment, improvement problems.

Достигнутый высокий уровень развития кооперации является одним из ключевых факторов обеспечения эффективного, стабильного функционирования аграрного сектора экономики практически во всех развитых странах мира. На настоящем этапе значение кооперации в аграр-

ной сфере данных стран отнюдь не уменьшается, более того, кооперативные организации превратились в мощную производительную силу, на равных конкурирующую с крупнейшими корпорациями капиталистического типа и играющую существенную роль в системах национальных экономик (рисунок. 1). Благодаря сельскохозяйственным кооперативам вертикального типа (*а именно такой вид кооперации получил доминирующее развитие за рубежом*) сельские товаропроизводители имеют возможность значительно повышать свою долю в стоимости конечной продукции и успешно решать многие насущные проблемы.

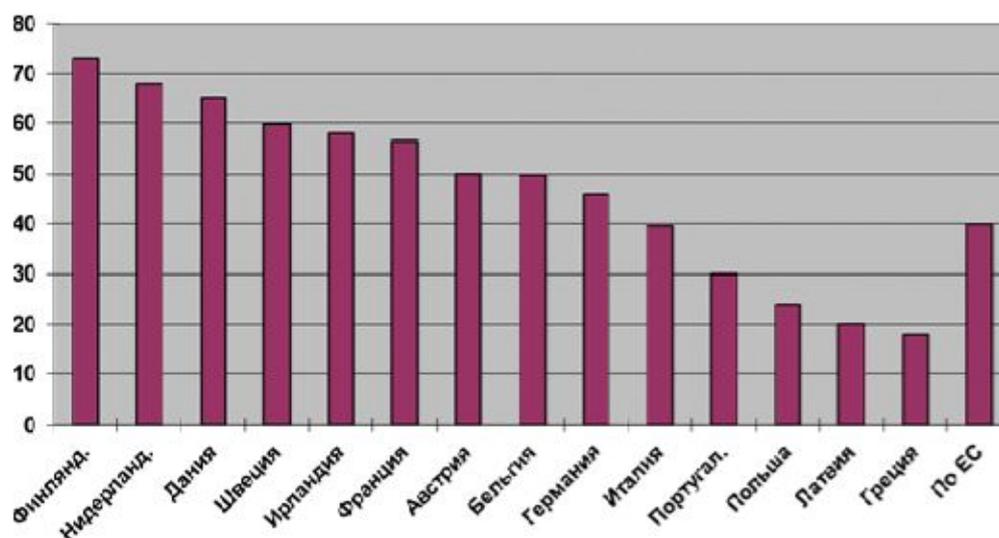


Рисунок 1 - Доля кооперативного сектора в сельской экономике по странам Европейского Союза

Источник: Бруно Буффария, исп. директор DGAGRI, Минсельхоз РФ, презентация 10.06.2013 [2]

Автор считает, что в условиях введения против России на современном этапе развития торгово-экономических санкций и эмбарго роль сельскохозяйственной потребительской кооперации в решении проблемы импортозамещения и обеспечения продовольственной безопасности должна неоднократно возрасти. Оказывая всевозможные услуги сельским товаропроизводителям, кооперативы способствуют повышению их эффективности и росту объёмов производимой продовольственной продукции. Кроме того, значительная часть потребности сельского населения в продуктах питания может быть удовлетворена кооперативными организациями, осуществляющими переработку сельскохозяйственной продукции.

В современной истории России обслуживающая (вертикальная) кооперация начала развиваться с середины 1990-х гг. сразу после принятия Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации». Данный закон впервые в стране с периода осуществления новой экономической политики (*в 20-х годах прошлого века*) обозначил признаки кооперативов данного типа, предопределив тем самым возможность их создания [1]. Правда, неизвестно почему за ними было закреплено название «сельскохозяйственные потребительские»: по основным направлениям своей деятельности, связанной с оказанием всевозможных услуг сельским товаропроизводителям, основная масса этих кооперативов никаким образом не соответствовала признакам потребительской кооперации. В соответствии с сущностными характеристиками их деятельности и историческими традициями развития в «доколлективизационный» период за кооперативами данных направлений деятельности (хранение, сбыт, снабжение, различные виды производственно-технического обслуживания и др.), по мнению автора, правильнее было бы законодательно закрепить название «сельскохозяйственные обслуживающие кооперативы» или «сельскохозяйственные вертикальные кооперативы».

Со времени принятия закона «О сельскохозяйственной кооперации» прошло 22 года, но развитие вертикальной кооперации и степень её влияния на рост эффективности сельскохозяйственного производства продолжают оставаться на неоправданно низком уровне. Членами

кооперативов данного типа на сегодняшний день являются менее 2 % крестьянских (фермерских) хозяйств, около 5 % хозяйств коллективного типа и не более 1 % хозяйств населения (ЛПХ) [3]. В общем объёме услуг, предоставляемых сельскохозяйственным товаропроизводителям, на кооперативы приходится не более 1 %. Доля кооперативов в поставках продовольственных товаров в рыночные фонды по оптимистическому варианту подсчёта не выше 1-2 %.

Исследования свидетельствуют, что одним из основных факторов, сдерживающих развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации (как, впрочем, и других форм кооперации в стране), является отсутствие адекватного сущностным характеристикам данной формы кооперативного законодательства.

Правовая база регулирования кооперации в странах формировалась по-разному. По информации Международного кооперативного альянса (МКА), в 60 % его стран-членов действует специальное отдельное кооперативное законодательство [4]. Первый закон о развитии кооперативных организаций во Франции был принят ещё в 1884 г. (*о кооперативной кредитной системе Кредит Агриколь*), в Германии – в 1889 г. (*«О промысловых и хозяйственных товариществах»*), в Финляндии – в 1954 г., в Великобритании – в 1965 г. и т.д. В ряде стран (Бразилии, Италии, Испании, Китае и др.) деятельность кооперативных структур регулируется соответствующими разделами национальных конституций. Вместе с тем, при определённых различиях общей чертой правового регулирования развития кооперативов в большинстве развитых стран является то, что содержащиеся в соответствующих законодательных актах положения, как правило, направлены на закрепление кооперации в качестве отдельного самостоятельного сегмента экономики, имеющего особое социальное значение для развития гражданского общества. В современной России же кооперативное законодательство изначально стало развиваться в рамках подхода, направленного на правовое уравнивание сельскохозяйственных кооперативов, в том числе потребительских, с другими, функционирующими в аграрной экономике организационно-правовыми формами.

Законом сельскохозяйственные потребительские кооперативы, в отличие от производственных, отнесены к категории некоммерческих организаций. Существует точка зрения, которой придерживаются даже некоторые авторитетные в исследовании вопросов развития сельскохозяйственной кооперации представители аграрной науки, что за кооперативами её потребительской формы следует законодательно закрепить статус некоммерческих организаций [5]. Данное предложение полностью соответствует наблюдаемой в настоящее время в законотворческой деятельности тенденции к формированию универсального для всех форм хозяйствования в аграрной сфере законодательства. В оправдание такого предложения приводится ссылка на опыт Нидерландов, где кооперативы являются коммерческими организациями и достаточно успешно функционируют. Вместе с тем, в таких странах с развитой аграрной экономикой, как Франция, считающейся четвёртой аграрной экономикой мира, Германия, Великобритания, Италия, Португалия, Австрия, Швейцария и др. (*в целом их число значительно превышает число стран с «коммерческими кооперативами»*), по закону кооперативы являются неприбыльными субъектами хозяйствования [6].

Автор настоящей статьи является категорическим противником законодательного установления такого нововведения. Сельскохозяйственные потребительские кооперативы (*как, впрочем, и кооперативы других типов*) являются социально ориентированной формой хозяйствования, их основная цель заключается в удовлетворении различных потребностей своих членов – фермеров и других сельскохозяйственных товаропроизводителей – посредством оказания услуг. Предпринимательской же деятельностью они занимаются ради достижения этой цели. В декларациях и резолюциях МКА кооператив рассматривается как организация, целью которой является не извлечение прибыли, а способствование улучшению социально-экономического положения своих членов. Признание кооперативов коммерческими организациями противоречит сути кооперации, содержанию внутрикооперативных отношений, ещё более усилит неадекватность существующего кооперативного законодательства, связанную с существованием так называемого «двойного налогообложения» членов кооперативов, с вмешательством органов государственной власти в экономическую деятельность кооперативных формирований, с фак-

тическим игнорированием таких важных принципов кооперативной деятельности, как открытость членства, автономность и независимость, обучение своих членов, информированность общественности о пользе кооперации, забота о местном сообществе, и т.д. Кроме того, данный шаг не только приведёт к тому, что при выборе формы хозяйствования на селе предпочтение ещё больше будет отдаваться другим, более понятным, коммерческим формам (*оно и сегодня отдаётся им из-за противоречивости кооперативного законодательства и низкого уровня кооперативной просвещённости сельского населения*), но и в целом является угрозой самого существования в аграрном секторе экономики России таких организаций, как кооперативы.

Автор считает, что за кооперативами любых типов, в том числе производственными, должен быть законодательно закреплён «некоммерческий статус». Необходимым условием для этого, конечно, должно являться приведение их природы в соответствие с кооперативными ценностями и принципами, провозглашёнными МКА на конгрессе в Манчестере в 1995 г. Проблема совершенствования кооперативного законодательства в России должна решаться в более широком аспекте, нежели только реформирование правовой базы сельскохозяйственной потребительской кооперации. У нас несколько законов, регулирующих деятельность различных видов кооперативов, создаваемых по отдельным направлениям деятельности, но до сих пор отсутствует чёткое правовое определение кооперативной формы. Законодательные акты в области кооперации не скоординированы друг с другом и с Гражданским кодексом РФ (ГК РФ). Да и в самом ГК РФ не содержится чётких разграничений между кооперативными и коммерческими организационно-правовыми формами.

По мнению автора, в создавшихся условиях назрела необходимость создания рамочного закона о кооперации в Российской Федерации, в котором должны быть определены единые для всех видов и форм кооперативов существенные признаки и принципы деятельности. Представляется, что некоторые действующие законы, регламентирующие кооперативную деятельность на селе, следует сохранить, однако их содержание должно быть скоординировано с рамочным законом.

Проблемы правового характера, являющиеся тормозом на пути становления сельскохозяйственной потребительской кооперации, появились сразу после принятия закона «О сельскохозяйственной кооперации», и основная их часть не решена до сих пор. Более того, внесённые в последние годы в законодательную базу кооперации изменения, противоречащие существенным основам кооперации и устоявшейся практике кооперативных отношений, не только не способствовали созданию более благоприятных условий для развития кооперативов данного типа, формированию их системы в государственных масштабах, но и могут привести к самоликвидации такой важной сферы самоорганизации и самоуправления сельских товаропроизводителей, какой исторически является вертикальная кооперация.

В последнее время наблюдается значительное возрастание и ужесточение нормативных требований к деятельности организаций сельскохозяйственной вертикальной («узаконенной» под названием «потребительская») кооперации. Например, в числе последовательно выполняемых процессов взаимодействия с различными инстанциями при реализации партии зерна сбытовым кооперативом существенно увеличилась доля взаимодействий с надзорными и контролирующими органами [7].

В 2014 г. была принята новая редакция Гражданского кодекса РФ (часть первая), в которой была зафиксирована норма, запрещающая некоммерческим организациям распределять прибыль между своими участниками [8]. В результате члены сельскохозяйственных потребительских кооперативов, являющихся частным случаем таких организаций, лишились одного из наиболее значимых инструментов, позволяющих реализовывать ряд преимуществ, связанных с ведением части своей деятельности на кооперативной основе. Введение такого положения противоречит экономической природе кооперативной организации, эффективной модели взаимоотношений кооператива со своими членами. Законодателями снова не были учтены существенные основы кооперативной формы, сельскохозяйственные кооперативы были поставлены в один ряд с благотворительными фондами, политическими партиями, дачными кооперативами, религиозными организациями, которые по своему предназначению не должны получать и рас-

пределять прибыль между своими членами. Особенностью же многих сельскохозяйственных потребительских кооперативов является то, что экономический результат от их функционирования может быть определён лишь по завершении финансового года и только после этого он может быть распределён между членами в соответствии с их участием в хозяйственной деятельности кооператива. В противном случае, сельские товаропроизводители, лишённые права получать «добавку» к прибыли от реализации продукции по окончании отчётного периода, перестают видеть ощутимые преимущества, связанные с кооперативным членством.

Следует сказать, что практически во всех странах Европы сельскохозяйственные кооперативы после произведённых отчислений с прибыли (экономии) в фонды (резервный, страховой, развития производства, амортизационный, инвестиционный) в соответствии с законом «оставшуюся... часть прибыли распределяют между членами... пропорционально их долевого участию» [6, с. 64-65].

Одним из наиболее значимых видов кооперации является сельскохозяйственная кредитная, российским законом также почему-то неоправданно отнесённая к потребительской кооперации (*в большинстве стран Европы и США деятельность кредитных кооперативов, в силу её специфической особенности, регулируется отдельным законодательством*). Кредитные кооперативы играют важную роль, связанную с обеспечением доступности для сельских товаропроизводителей (*в первую очередь для малых форм*) финансово-кредитных ресурсов.

До недавнего времени из всех видов кооперативов, отнесённых законом к сельскохозяйственной потребительской кооперации, именно кредитная кооперация имела наилучшие результаты в своём развитии. По состоянию на начало 2015 г. в стране насчитывался 1721 кредитный кооператив (*27 % от общего числа СПОК; численность занимавших второе место снабженческо-сбытовых кооперативов составляла 1424 ед.*). Сельскохозяйственная кредитная кооперация представляла собой наиболее завершённую на тот период систему, в которую входили также более 30 кооперативных кредитных организаций областного (республиканского) уровня и несколько межрегиональных кооперативов. На федеральном уровне замыкают эту систему Союз сельских кредитных кооперативов, Фонд развития сельской кредитной кооперации и саморегулируемая организация Некоммерческое партнёрство сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов «Лад».

В 2015 г. регулирование деятельности сельскохозяйственных кооперативных кредитных организаций было возложено на Центральный банк России. С этого момента банком стала осуществляться деятельность, направленная на разрушение существующей системы саморегулирования данного вида кооперации, осуществляемой через саморегулируемые организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов. Центробанк стал всячески ограничивать деятельность кредитных кооперативов, предъявляя к ним излишние требования по формированию дополнительных отчётов, соблюдению финансовых нормативов, то есть применять по отношению к ним точно такие же меры надзора и контроля, какие он использует в отношении коммерческих банков. Прерогатива принятия многих решений по деятельности кооператива перешла от его членов к Центробанку. Таким образом, принятые по инициативе государственной власти правовые меры в очередной раз вошли в противоречие с принципами кооперации.

Учитывая, что в кредитных кооперативах зачастую работает не более двух человек, выполнение установленных Центробанком России требований для многих из них является непосильной задачей. Приём же дополнительных сотрудников в кооператив связан с увеличением затрат на его содержание, что в ряде случаев делает работу кооператива убыточной.

Результатом таких нововведений явилось заметное сокращение числа сельскохозяйственных кредитных кооперативов: многие из них прекратили существование, определённая часть вынуждена была перерегистрироваться в кооперативные организации других направлений деятельности. По информации экспертов, более чем наполовину сократилось число кооперативных организаций кредитной кооперации регионального уровня. Многие кооперативы, как, например, Саратовский областной кредитный сельскохозяйственный потребительский кооператив «Гарант», в настоящее время проходят процедуру банкротства.

По мнению автора, совершенствование кооперативного законодательства должно осуществляться в направлении наиболее полного отражения и поддержки кооперативной идентичности, правового выделения кооперации в качестве самостоятельного сектора аграрной экономики. Для этого необходим «рамочный» закон о кооперации, в котором следует отразить единые принципы, закономерности, нормы и ориентиры создания и организации деятельности кооперативных организаций различной специализации и в целом развития кооперативного движения в стране. Положения этого закона должны соотноситься с принципами кооперации, провозглашёнными МКА.

Для эффективного развития вертикальной кооперации необходимо вернуть в ГК РФ норму, дающую право кооперативам распределять часть полученного дохода между своими членами. Так как кооперация является одним из наиболее значимых проявлений процессов самоорганизации и самоуправления сельских товаропроизводителей, совершенствование законодательства должно быть также направлено на устранение различных методов (*в первую очередь административных*) вмешательства государственных органов в организационно-экономическую деятельность кооперативных формирований. Кредитная кооперация однозначно должна быть освобождена от излишнего контроля и надзора со стороны Банка России.

К процессу усовершенствования законодательства, регулирующего развитие сельскохозяйственной кооперации, в обязательном порядке следует привлечь представителей сельского кооперативного сообщества.

Список литературы:

1. О сельскохозяйственной кооперации: федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8572/
2. Разработать стратегию и механизмы государственного регулирования деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов как важного института развития сельских территорий: отчёт о науч.-иссл. работе [Электронный ресурс]. – М., 2016. / Официальный сайт ВИАПИ им. А.А. Никонова. – Режим доступа: viapi.ru.
3. Морозов А.В. Двадцать лет развития сельскохозяйственной кооперации: достижения, риски, задачи // О сельскохозяйственной кооперации» «Двадцать лет развития сельскохозяйственной кооперации: достижения и задачи: материалы науч.-практ. конф., посвящ. двадцатилетию принятия Федерального закона. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. – С. 15-19.
4. Быстров Г.Е., Тычинин С.В. Совершенствование кооперативного законодательства России и концепция проекта Федерального закона «О кооперации в Российской Федерации // О сельскохозяйственной кооперации» «Двадцать лет развития сельскохозяйственной кооперации: достижения и задачи: материалы науч.-практ. конф., посвящ. двадцатилетию принятия Федерального закона. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. – С. 79-91
5. Буздалов И.Н. О научном и правовом обеспечении современной российской кооперации // Российское село и кооперация: сегодня и завтра: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Ярославль; Москва: Канцлер, 2017. – С. 45-55.
6. Папцов А.Г. Нормативно-правовое обеспечение сельскохозяйственных кооперативов в странах с развитой рыночной экономикой // Российское село и кооперация: сегодня и завтра: : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Ярославль; Москва: Канцлер, 2017. – С. 60-68.
7. Лексина А.А. Опыт работы потребительского сбытового кооператива на зерновом рынке // Социально-экономическая модернизация агропродовольственного комплекса России в условиях глобальных вызовов: материалы Островских чтений 2017 [Электронный ресурс]. – Саратов: Изд-во ИАГП РАН, 2017. – Режим доступа: iagpran.ru.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/.