

# **Анализ законодательных актов, регулирующих сельскохозяйственную кооперацию**

## **РАЗДЕЛ I - ВВЕДЕНИЕ**

Кооператив – это автономное объединение лиц, добровольно собравшихся для удовлетворения своих общих экономических, социальных и культурных потребностей.

Кооперативы могут включать некоммерческие общественные организации, а также предприятия, которыми владеют и управляют лица, которые пользуются их услугами (потребительские кооперативы), работают в них (рабочие кооперативы) или живут (жилищные кооперативы). Кооперативы могут быть смешанными, когда, например, рабочий кооператив является также потребительским или кредитным союзом, многосторонними, которые объединяют общественные организации и местных субъектов для удовлетворения потребностей местных жителей, а также кооперативами, членами которых являются другие кооперативы.

Сельскохозяйственные кооперативы, также известные в мире как фермерские, объединяют свои ресурсы для ведения определенного вида деятельности. В широком смысле сельскохозяйственные кооперативы разделяют на сельскохозяйственные обслуживающие кооперативы, которые оказывают различные услуги своим членам – фермерским хозяйствам, и сельскохозяйственные производственные кооперативы, члены которых объединяют производственные ресурсы (земля, техника) и используют для ведения совместной хозяйственной деятельности. Примерами сельскохозяйственных производственных кооперативов могут служить колхозы в бывших социалистических странах, киббуцы в Израиле, общинное совместное земледелие, кооперативы «Лонго Май», никарагуанские производственные кооперативы. Рабочие кооперативы являются примером производственных кооперативов в несельскохозяйственной сфере.

Кооперативы в сельском хозяйстве и в других отраслях обычно создают рядовые производители, чтобы преодолеть неэффективность рыночного механизма, проявляющуюся в нежелании частных предпринимателей предоставлять услуги в тех областях, которые они считают неприбыльными или, наоборот, в несправедливой эксплуатации частными предпринимателями потребителей через монополистические практики. Согласно передовому мировому опыту, фермерские сервисные кооперативы обеспечивают самый эффективный способ расширения доступа мелких фермеров к рыночным услугам в обеих ситуациях.

Международный кооперативный альянс (МКА) определяет кооператив как автономную ассоциацию лиц, добровольно объединившихся для удовлетворения их общих экономических, социальных и культурных потребностей и устремлений через предприятие, которым они совместно владеют и которое демократически контролируют (МКА, 2013). Лиц, добровольно объединяющихся в кооператив, обычно называют членами или членами-совладельцами.

*Под сельскохозяйственными обслуживающими кооперативами в мире понимают кооперативы, созданные сельскохозяйственными производителями для удовлетворения общих потребностей своих ферм на всех этапах производственного цикла– от вложения ресурсов до маркетинга конечных продуктов, включая обработку, услуги, взаимное кредитование, страховку, оказание консультационных услуг и т.д. с целью увеличения прибыли членов сельскохозяйственных кооперативов – сельскохозяйственных производителей.*

Отличительным свойством данных кооперативов является тот факт, что их основатели и члены, а также другие лица, которые получают прямую выгоду от экономической деятельности сельскохозяйственных обслуживающих кооперативов, сами являются производителями, что позволяет им не терять экономическую независимость.

Кооператив – это юридическое лицо и, в определенном смысле, это аналог акционерной корпорации. Однако существуют некоторые фундаментальные отличия кооператива от корпорации, как видно из [таблицы 1](#). Главное отличие касается, по-видимому, основной задачи организации: в то время как бизнес-корпорации нацелены на получение максимальной прибыли, кооперативы нацелены на получение максимальных преимуществ, возникающих вследствие участия членов в деятельности кооперативов, в том числе более низкой стоимости их вкладов и услуг и более высоких цен, получаемых за продукцию (Cobia, 1998). Главные сферы деятельности сельскохозяйственных сервисных (обслуживающих) кооперативов представлены в [таблице 2](#).

На мелких фермеров в постсоветских странах оказывают влияние оба измерения упомянутых выше проявлений неэффективности рыночного механизма. После более чем двадцатилетнего переходного периода число частных предпринимателей все еще недостаточно для удовлетворения потребностей огромного количества крестьянских ферм и подсобных хозяйств, и мелкие фермеры часто понимают, что подвергаются откровенно эксплуататорским методам со стороны частных посредников из-за отсутствия конкуренции на данном рынке. В Конституциях постсоветских стран провозглашены признание и защита всех форм собственности, в том числе частной, свободное развитие рыночных отношений. В отношении конкретных путей перехода к рынку каждая из постсоветских стран пыталась выработать собственную модель, наиболее адекватно отвечающую особенностям и традициям страны.

Вместе с тем, в их развитии имеются и общие тенденции, причем некоторые из них не способствуют укреплению позиций кооперативов в современных экономических условиях. Среди таких тенденций - сохранение значительной доли имущества в руках государства, а также концентрация активов и имущества в руках крупного бизнеса и преобладание акционерных форм собственности.

В результате возможности кооперативной формы собственности оказались необоснованно ограниченными, особенно в сельской местности, сузились перспективы создания многосекторного многоукладного хозяйства, характерного для стран с развитой рыночной экономикой.

Ученые-рыночники ожидали увидеть в постсоветских странах быстрое развитие сельскохозяйственных сервисных кооперативов для удовлетворения потребностей мелких фермеров (см., например, Gardner and Lerman, 2006). Однако эти ожидания не оправдались, и развитие сельскохозяйственных сервисных кооперативов в постсоветских странах существенно отстает от их развития в большинстве стран мира (Sedik and Lerman, 2013). В качестве одной из причин неудовлетворительного развития кооперативов в постсоветских странах часто называют несовершенство законодательной базы (см. Sedik and Lerman, 2013). В настоящей работе мы рассматриваем законы о кооперативах во всех 12 странах постсоветского пространства и изучаем их совместимость с западными принципами кооперации и существующими практиками.

Кооперативы в постсоветских странах продолжают ощущать серьезные проблемы, связанные с инфляцией и утратой собственных оборотных средств, высокими процентными ставками банков, неустойчивостью самой банковской системы, слабым развитием, а в некоторых странах и полным отсутствием сельской

кредитной кооперации, недоступностью новых технологий, современного оборудования и орудий производства, часто неопределенным налоговым статусом, невозможностью сотрудничать с крупными предприятиями и торговыми сетями из-за несоответствия качества выпускаемой продукции их потребностям и т.п.

## **1. Разделение на производственные и сервисные (обслуживающие) кооперативы в постсоветских странах**

Одной из особенностей правовой структуры кооперативов в постсоветских странах является различие между сельскохозяйственными сервисными кооперативами (которые на русском языке часто называют потребительскими или обслуживающими кооперативами) и сельскохозяйственными производственными кооперативами. Это разделение едва ли явно присутствует в устоявшихся рыночных экономиках, где практически не существует производственных кооперативов, а под «сельскохозяйственным кооперативом» постсоветских автоматически понимается «сельскохозяйственный сервисный кооператив». В большинстве стран, с другой стороны, под «сельскохозяйственным кооперативом» автоматически подразумевается «сельскохозяйственный производственный кооператив», а прилагательное «сервисный» в русском языке обязательно следует добавлять, чтобы уточнить, что имеется в виду обслуживающий или сервисный кооператив; в Украине, однако, под «сельскохозяйственным кооперативом» чаще всего понимается «сельскохозяйственный обслуживающий кооператив».

Это странная ситуация характерна для региона (бывшей царской России), где до большевистской революции 1917 года существовала развитая система сервисных кооперативов (Epshtein, 1993; Serova, 1991) и практически отсутствовали производственные кооперативы (артели, как они назывались в начале 20-го века). Сдвиг парадигмы датируется 1920-ми годами, когда Ленин объявил о своем социалистическом взгляде на развитие кооперативов: постепенное добровольное движение от низших к высшим формам кооперации, от маркетинговых, сервисных и кредитных кооперативов к более высоким формам производственных кооперативов (Osipov, 1960; см. также Lenin, 1923). Точка зрения о том, что производственные кооперативы представляют собой наивысшую форму кооперации, впоследствии была реализована Сталиным в ходе коллективизации (с 1928-1929 гг. и в 1930-е годы), и в конечном счете привела к трансформации сельского хозяйства во всех странах Советского Союза к коллективной форме хозяйствования, т.е. к производственным кооперативам. Таким образом, в отличие от ситуации в странах с развитой рыночной экономикой, в постсоветских странах десятки тысяч производственных кооперативов существовали в форме коллективных хозяйств (колхозов) и после начала переходного периода в 1992 году, а многие продолжают существовать в форме «сельскохозяйственных кооперативов» после реформ, в ходе которых колхозы были ликвидированы (см., например, Golovina et al., 2012).

По-видимому, главным отличием сервисного кооператива от производственного является статус его члена в отношениях с кооперативом. Сервисный (обслуживающий) кооператив – это объединение членов-производителей, сохраняющих свою правовую и рабочую независимость, при этом производственная деятельность осуществляется на личных фермах членов за пределами кооператива (Рисунок 1). Участие в деятельности кооператива – это в первую очередь маркетинг, закупка средств производства, обслуживание техники и т.п. – является обязательным, но от членов кооператива не требуется, чтобы они вкладывали свой труд, работая в таком кооперативе. Сервисный

кооператив проводит транзакции в первую очередь со своими членами, а не с третьими сторонами. Ожидается, что сервисный кооператив, за счет экономии на масштабе, может добиться более высоких цен при объединенных продажах продукции членов и более низких расходов при оптовых закупках средств производства для членов кооператива.

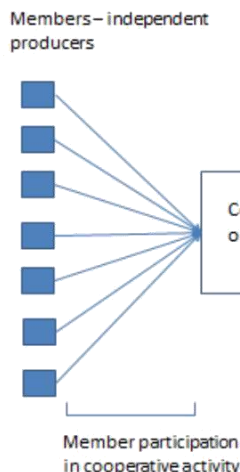


Рисунок 1. Схема сервисного или потребительского кооператива

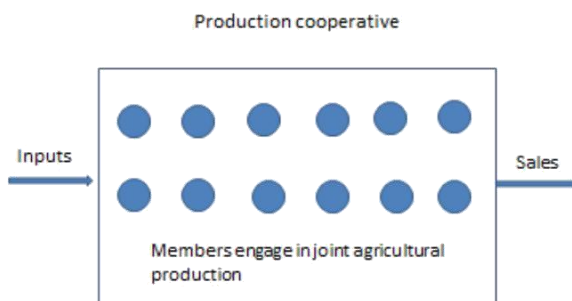


Рисунок 2. Схема производственного кооператива.

Источник рисунков 1 и 2: Lerman, 2013.

Эти ценовые преимущества являются выгодой, которую получают члены от своего участия в сервисном кооперативе.

В производственном кооперативе члены обычно не являются независимыми единицами, а работают в кооперативе (связаны с кооперативом трудовыми правоотношениями), то есть обязаны вносить личный трудовой вклад в деятельность кооператива, что повсеместно является одним из необходимых условий членства в таком кооперативе (Рисунок 2). Они участвуют в совместном производстве, используя объединенные ресурсы (земля или техника); кооператив продает на рынке совместно производимую продукцию и закупает средства производства для совместного производственного процесса, а не для отдельных членов. Производственный кооператив осуществляет сделки, в первую очередь, с третьими лицами и выплачивает вознаграждение своим работающим членам из текущей выручки и активного сальдо. Как и в сервисном кооперативе, деятельность направлена на извлечение выгоды для членов кооператива, но другим способом: выгоды для членов состоят в предоставлении им стабильного места работы и удовлетворительной заработной платы (дохода), что в противном случае оказывается труднодостижимым.

Теория, на которой основаны производственные кооперативы, состоит в том, что в первичном сельском хозяйстве работает экономия на масштабе, и что совместное производство на больших объединенных участках земли более эффективно и прибыльно, чем индивидуальное производство на небольших участках (утверждение, которое никогда не было доказано для первичного сельского хозяйства). Несмотря на эти существенные различия между производственными и сервисными кооперативами и на то, что в постсоветских странах часто принимаются отдельные законы для двух типов кооперативов, юридические определения их сферы деятельности практически идентичны: только одна функция – «производство» – различается в списке видов деятельности, предписанных для сервисных и производственных кооперативов в гражданских кодексах и законах о кооперативах постсоветских стран. Помимо «производства» как сервисным, так и производственным кооперативам по закону

разрешено заниматься всей сферой сельскохозяйственных услуг и вспомогательной деятельностью. Закон Таджикистана о кооперативах от 2013 года гласит, без разъяснений, что производственные кооперативы могут заниматься производством, наряду с другими видами деятельности, в то время как в Гражданском кодексе Таджикистана от 1999 года разъясняются «другие виды деятельности» и перечисляются переработка, маркетинг, работа по контракту, торговля и потребительские услуги – все эти виды деятельности являются стандартными функциями сервисного кооператива. В недавнем исследовании кооперативов и членов кооперативов в Кыргызстане (Lerman and Sedik, 2013) было показано, что в дополнение к совместному производству на основе трудового вклада членов, производственные кооперативы также предоставляют фермерские услуги не членам – независимым крестьянам, ведущим самостоятельное хозяйство, и владельцам приусадебных хозяйств, которые не являются частью совместной производственной системы. Таким образом, деятельность сервисных кооперативов представляет собой набор видов деятельности, относимых в законодательстве постсоветских стран к сфере полномочий производственных кооперативов; производственные кооперативы могут заниматься такими же сервисными видами деятельности плюс первичное производство. Поэтому становится понятным, как некоторым постсоветским странам удалось включить и производственные и сервисные кооперативы в один закон о кооперации (см. строку 3 в сравнительном анализе законов о кооперации в [Таблице 5](#)).

Представляется, что юридическое различие между производственными и потребительскими (сервисными, обслуживающими) кооперативами в законодательствах постсоветских стран основано не на функциональных характеристиках (т.е. не на том, что кооперативы делают). Вместо этого кооперативы классифицируются на основе формальных характеристик, связанных с бизнесом ([Таблица 3](#)), таких как ориентация на получение прибыли («коммерческие», т.е. ориентированные на прибыль организации, и «некоммерческие», т.е. не ориентированные на получение прибыли организации), ориентация на определенную клиентуру (продажи членам или не членам) и состав рабочей силы (члены работают или не работают в кооперативе). К сожалению, эти формальные характеристики являются неясными и неопределенными для кооперативов и не подходят для однозначной классификации.

В теории кооператив – как сервисный, так и производственный – является организацией с «нулевой прибылью»: в нем вся прибыль может распределяться между членами через корректировочные операции в соответствии с принципами кооператива, что приводит к нулевой итоговой сумме в отчете о финансовых результатах. Выплаты членам за их продукцию (или за работу в производственных кооперативах) и отчисления на средства производства и услуги считаются авансами, когда они производятся в течение года в плановом порядке. В сервисном кооперативе нераспределенная прибыль (активное сальдо) может возникнуть, если, например, кооператив сначала выплачивал членам за их продукцию меньше, чем он в конечном счете получил на рынке («недоплата»), или если кооператив сначала назначал за услуги более высокую цену, чем они стоят («завышение цены»). В производственном кооперативе активное сальдо может возникнуть, если зарплаты, выплаченные работающим членам в течение года, были слишком низкими по сравнению с итоговыми поступлениями, заявленными на конец данного периода. В обеих ситуациях активное сальдо может распределяться между членами (пропорционально их участию в деятельности кооператива), чтобы в бухгалтерских отчетах кооператива фигурировала нулевая прибыль.

Естественно, что вопрос о том, является или не является кооператив организацией с нулевой прибылью, влияет на его налоговые обязательства. В странах с устоявшейся рыночной экономикой преобладает практика признания сервисных кооперативов некоммерческими (бесприбыльными) организациями и освобождения от налогообложения выплат членам на уровне кооператива (см.: например, Autry and Hall, 2009; Dutch Cooperative, без даты); таким образом, налогами облагается только сохраненная часть активного сальдо. С другой стороны, в законодательствах постсоветских стран отсутствуют четкие модели, относящиеся к налоговому статусу. Во многих постсоветских странах производственные кооперативы рассматриваются как «коммерческие» производственные корпорации, подлежащие полному налогообложению. Отношение к сервисным кооперативам варьируется: в некоторых странах они также считаются нацеленными на извлечение прибыли («коммерческими» по принятой в гражданских кодексах постсоветских стран терминологии), и их прибыль облагается налогом до распределения между членами, а другие страны начинают допускать «некоммерческий» статус сервисных кооперативов и освобождают их нераспределенную прибыль от налогов. В ходе продолжающихся реформ законодательства, по-видимому, ничего не будет сделано относительно налогового статуса производственных кооперативов, при этом все сервисные кооперативы будут подгоняться под единый «некоммерческий» статус с освобождением от уплаты налогов.

Специфическим видом, требующим отдельного регулирования, является сельскохозяйственная кредитная кооперация. В законодательстве ряда стран (Россия, Молдова), кредитные кооперативы входят в число видов сельскохозяйственных потребительских кооперативов. На первом этапе они более устойчивы, чем, так как опираются, в основном, на собственные средства пайщиков и сберегательные взносы местного населения, а их организация не требует больших затрат. В некоторых субъектах Российской Федерации объёмы кредитования, предоставляемые кредитными кооперативами малым формам хозяйствования, сопоставимы с банковскими. Их значение трудно переоценить, так как часто кредитные кооперативы – единственное место, где мелкие сельские предприниматели, а также их кооперативы, могут получить кредит.

Опыт ее функционирования в мире убедительно доказал, что в процессе своего развития она способна успешно решать проблему обеспечения кредитными ресурсами не только малого, но и среднего и крупного агробизнеса, содействовать развитию производственной и обслуживающей кооперации на селе, повышению эффективности функционирования агрохозяйств, подъёму национального аграрного сектора, комплексному развитию сельских территорий. В то же время, в Украине такая форма кооперации развита все еще недостаточно, хотя существует несколько крупных кредитных союзов, работающих в первую очередь с сельским населением и мелкими товаропроизводителями.<sup>1</sup>

Поскольку тема кредитной кооперации напрямую не является темой данной работы, мы не будем вдаваться в подробный анализ деятельности таких кооперативов. Но среди возможных причин нераспространенности такой формы кооперации в отдельных постсоветских странах – требование отдельного лицензирования деятельности по предоставлению кредитов, например, в Украине, включающее в себя

---

1

[http://providna.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=ru](http://providna.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=ru)

как специальное платное обучение персонала, так и непростую отчетность по такой деятельности.

Надеемся, что постепенное упрощение данных норм и улучшение экономической ситуации в постсоветских странах сможет дать толчок к развитию этой, несомненно, необходимой формы кооперации.

Очень важно отличать потребительские кооперативы, функционирующие под эгидой Центросоюза, от современных потребительских сельскохозяйственных кооперативов, так как во многих странах эти «ветви» сельскохозяйственной кооперации существуют параллельно, а в Армении даже регулируются старым советским законом о потребительской кооперации. Ведутся дискуссии, как дальше будут развиваться взаимоотношения между старой и новой ветвями потребительской кооперации. В России, например, давно обсуждается вопрос, не передать ли фонды, оставшиеся от сельской потребкооперации, появившимся после 1995 года обслуживающим сельхозпроизводителей сельскохозяйственным потребительским кооперативам, так называемым СПоК. Эта идея вызывает непримиримую оппозицию со стороны бюрократического аппарата Центросоюза России, который, по иронии, является единственным официальным представителем российских кооперативов в МКА. Похожая ситуация наблюдалась в Таджикистане при подготовке проекта нового закона о кооперативах в 2012-2013 гг., когда Союз потребительских обществ Таджикистана (Союз Таджикматлубот -- аналог Центросоюза России) заблокировал предложение отменить закон о потребительской кооперации 1992 г., унаследованный со времен Советского Союза, и заменить его новым общим законом о кооперативах.

Вообще говоря, во всех постсоветских странах запутанное и насадившееся в течение многих десятилетий кооперативное законодательство привело к существованию десятка разных видов кооперативов. Например, в России кроме сельскохозяйственных сервисных потребительских, включая кредитные, и производственных кооперативов, существуют жилищно-строительные кооперативы граждан, дачные, животноводческие и огороднические товарищества (другое название кооперативов), товарищества собственников жилья, кредитные кооперативы граждан, кооперативы, созданные по закону «О кооперации 1988 года» (это был первый разрешенный вид предпринимательской деятельности на территории СССР), кооперативы - так называемые сельпо - системы сельской потребкооперации, кооперативы цеховиков и т.п. Политической воли привести это многообразное и в ряде случаев противоречивое законодательство к единому знаменателю в России нет.

## **2. Перечень законов о кооперативах в постсоветских странах**

Помимо базовых прав граждан, закрепленных Конституциями, законодательство о кооперативах в постсоветских странах обычно организовано на трех уровнях. На общем законодательном уровне обычно находится Гражданский кодекс, как основание для определения кооператива как юридической формы, и Налоговый кодекс, в который включаются положения о налогообложении кооперативов (если это необходимо). На следующем уровне находятся специальные законы о кооперативах, в целом посвященные рассмотрению кооперативов как отдельной организационной и функциональной формы. Это могут быть отдельные законы для разных типов кооперативов (производственные, сервисные, потребительские), закон обо всех сельскохозяйственных кооперативах, закон о кооперации, включающий как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные кооперативы. В этой категории также имеются отдельные законы об ассоциациях



водопользователей (особенно в Центральной Азии) и о кредитных союзах (кредитные кооперативы) – недавние нововведения, сформулированные и принятые во время переходного периода. Законы о кооперативах поддерживаются постановлениями правительства, обеспечивающими осуществление законов (вспомогательное законодательство третьего уровня)<sup>2</sup>. В [Таблице 4](#) представлены различные законы о кооперативах, принятые в 12 постсоветских странах.

### **3. Содержание законов о кооперации в постсоветских странах**

Руководстве МОТ по законодательству о кооперативах (Henry, 2012) определены следующие главные разделы стандартного закона о кооперации:

1. Преамбула: принципы кооперации
2. Общие положения: определение кооператива
3. Учреждение и регистрация
4. Членство
5. Руководящие органы и менеджмент
6. Образование капитала, бухгалтерия, распределение прибыли и покрытие убытков
7. Аудит
8. Прекращение деятельности
9. Упрощенные структуры кооператива
10. Горизонтальная и вертикальная интеграция
11. Урегулирование споров.

В общем и целом, законы о кооперативах во всех постсоветских странах, где они существуют, формально структурированы в соответствии с этими блоками. Это касается не только относительно недавно принятых законов о кооперативах, на которые большое влияние оказывали точки зрения доноров (Азербайджан, Кыргызстан, Таджикистан и частично Украина), но и большинство более старых законов, основанных на традиционной советской модели. Хотя эти пункты полезно использовать как формальный проверочный список для «прояснения» законодательства о кооперативах в разных странах, мы отойдем от этого строго

---

<sup>2</sup> Терминологическая путаница усугубляется тем, что помимо Законов «О кооперативах» в постсоветских странах также имеются и так называемые Законы «О потребительской кооперации», принятые в 1991-1992 годах на основе советской концепции кооперации, сформулированной в Законе СССР «О кооперации» от 1988 года. В этих Законах «О потребительской кооперации» речь идет о так называемых «сельских потребительских обществах» – части централизованной государственной системы (известной в Советском Союзе как «Центросоюз»); функцией этих обществ были поставки потребительских товаров сельскому населению и продажа продукции, производимой на приусадебных участках. В сельской местности «система потребительской кооперации» не действует, но ее руководители в центре представляют собой мощное лобби. Система, хотя она едва функционирует, настолько укоренилась в бывших советских республиках, что в Таджикистане, например, пришлось оставить в силе Закон «О потребительской кооперации» от 1992 года параллельно с новым Законом о кооперативах от 2013 года. Следует проводить четкое различие между «потребительскими обществами» и нынешней концепцией «потребительских кооперативов», которые ошибочно считают синонимом «сервисных кооперативов». Рискую увеличить терминологическую путаницу, следует отметить, что на бумаге «потребительские общества» обладают многими характеристиками западной концепции сельского потребительского кооператива – т.е. местного «кооперативного магазина», поставяющего в село потребительские товары, чтобы жителям не приходилось ездить в город чаще, чем это абсолютно необходимо.



структурного уровня к более сущностному содержанию, отражающему рассмотрение базовых основных положений законов о кооперативах постсоветских стран. В соответствии с приведенной выше концептуальной дискуссией, мы рассматриваем законодательство постсоветских стран о кооперативах по следующим параметрам:

- Существование законов о кооперативах
- Признание кооперативных принципов МКА (Международного кооперативного альянса)
- Задача кооператива
- Отдельные законы для сервисных и производственных кооперативов
- Членство (физические/юридические лица)
- Участие в деятельности кооператива
- Трудовой вклад члена в кооператив
- Распределение между членами
- Прибыль и налоговый статус кооператива
- Клиенты
- Многоуровневая структура кооперативной системы
- Возможность инвестировать индивидуальные участки земли в кооперативный капитал.

Обзор представлен в [Таблице 5](#), где каждая строка соответствует одному из перечисленных выше вопросов. Так как в большинстве стран с течением времени принималось много законов о кооперации, информация в [Таблице 5](#) основана на последнем законе, действующем в настоящее время (эти законы перечислены в примечаниях к таблице). Обозначение н/п (неприменимо) в [Таблице 5](#) отражает ситуацию, когда в действующем законе вообще не затрагивается соответствующий вопрос. Ниже подробно рассматриваются те вопросы, которые отражены в строках [Таблицы 5](#).

#### *Существование законов о кооперативах*

В нормы законодательства практически всех постсоветских стран включены законы о кооперативах (см. [Таблицу 4](#)). Исключениями являются Беларусь и Туркменистан, где сельскохозяйственные кооперативы все еще отождествляются исключительно с коллективными хозяйствами. Следует обозначить, что в Беларуси 17 июля 2014 г. издан Указ Президента № 349 «О реорганизации колхозов (сельскохозяйственных производственных кооперативов)», который предлагает самим членам выбрать будущую организационно-правовую форму юридического лица, создаваемого в результате преобразования колхоза, решением общего собрания членов колхоза. В Узбекистане, еще одной постсоветской стране, где делается акцент на коллективные хозяйства и производственные кооперативы, разработан, тем не менее, закон о производственных кооперативах (ширкатах), описывающий характеристики кооператива, выходящие за ограниченные рамки коллективных хозяйств. Удивительно, что в Армении – первоначально одном из ведущих реформаторов среди постсоветских стран – только недавно в 2015 году был принят сбалансированный современный закон о сельскохозяйственных кооперативах. В Армении все еще действует Закон о потребительской кооперации 1993 года, основанный на советской модели Центросоюза, в которой сельскими потребительскими обществами руководит общенациональный союз.

### *3.1. Признание кооперативных принципов*

В законах о кооперативах практически всех постсоветских стран (опять-таки за исключением Беларуси и Туркменистана) признаются основные принципы кооперации, провозглашенные МКА: добровольное участие, свобода выхода, демократическое управление, акцент на выгоду для членов (ICA, 2013). Это не удивительно, так как подобные утверждения были включены еще в советскую эпоху в стандартный закон о коллективных хозяйствах (колхозах). В прошлом ученые недооценивали важность этих положений, считая их «пустыми лозунгами»; они могут оставаться лозунгами, однако невозможно представить себе ни один закон о кооперативах, в который не были бы включены эти положения (см. выше стандарты, отстаиваемые МОТ).

### *3.2. Задача кооператива*

В дополнение к принципам МКА, в большинстве законов ясно признается, что задачей кооператива является повышение доходов его членов. Исключениями являются только Беларусь, Туркменистан и Узбекистан – страны без полноценных законов о кооперативах, где кооперативы по-прежнему отождествляются с колхозами, хотя, как указано выше, определенные подвижки в упразднении отождествления кооператива как колхоза сделаны в Беларуси. В Узбекистане задача производственных кооперативов (ширкатов) определена как «совершенствование социальной инфраструктуры на селе», а в Туркменистане она определяется (для крестьянских производственных объединений – дайхан берлешик) как работа на благо «сельского населения». Вероятно, на данный момент с этим упущением ничего невозможно сделать: об этом нужно будет позаботиться, как и о других недостатках, когда эти три страны будут готовы к принятию надлежащих законов о кооперативах, в которых в полной мере будут признаваться кооперативы всех типов.

Отражая цель по максимальному росту доходов членов кооператива, некоторые страны включают положение, гарантирующее ценовые преференции для членов. Однако большинство стран по этому вопросу хранят молчание. В Закон Молдовы о производственных кооперативах парадоксально включено положение, запрещающее «предоставлении каких-либо преференциальных прав членам кооператива» (ст. 14(2), с поправкой от мая 2008). Единственная приемлемая интерпретация этой статьи состоит в том, что она исключает предоставление преференциальных прав некоторым членам по сравнению с другими членами того же кооператива, а не в отношении не членов.

### *Отдельные законы для производственных и сервисных (потребительских) кооперативов*

Роль производственных кооперативов в постсоветских странах (как наследников советских колхозов) отражается в превалирующем разделении на сервисные и производственные кооперативы, что часто «канонизируется» в отдельных законах для этих двух типов кооперативов. В шести из двенадцати постсоветских стран приняты отдельные законы для производственных и сервисных кооперативов (см. [Таблицу 5](#)). В странах с ориентированной на рынок экономикой такая практика не приветствуется. В руководстве МОТ по законодательству о кооперативах рекомендуется, чтобы был принят «один закон для всех типов кооперативов, возможно, с конкретными частями/главами для отдельных типов кооперативов»

(Henry, 2012, с. 59), и, как представляется, постсоветские страны на самом деле движутся в этом направлении, о чем свидетельствуют их недавние законодательные инициативы (Кыргызстан, Таджикистан, Азербайджан и, пожалуй, заметнее всего – Украина). Согласно руководству МОТ, один закон, помимо других преимуществ, сокращает бюрократию и предупреждает фрагментацию кооперативной системы, которая неизбежно ослабляет ее способность к само-мониторингу и лоббированию. Сокращение бюрократии является особенно важным преимуществом в крайне бюрократических и коррумпированных экономиках бывших советских республик.

### *Членство в кооперативе*

Членство в кооперативе, согласно принципам МКА, регулируется политикой «открытой двери», что означает свободу вступления и выхода из кооператива. Обычно это отражается в законодательстве о кооперативах постсоветских стран. Членами обслуживающих кооперативов могут быть как юридические, так и физические лица, а производственных, как правило, лишь физические в силу необходимости личного трудового участия лица в производственной деятельности кооператива. Более подробно характеристики членства в кооперативы будут рассмотрены в разделе анализа кооперативного законодательства по странам. В [Таблице 6](#) указываются требования на минимальный возраст членов кооператива и минимальную численность членов для создания кооператива.

Хотя приусадебные участки играют решающую роль в сельскохозяйственном производстве во всех постсоветских странах, а благодаря их малым размерам они являются идеальными кандидатами для вступления в сервисный кооператив, они в качестве категории членства явно упоминаются только в российском законе о кооперативах. Во всех других странах приусадебные участки относятся к закону старого советского образца о сельских кооперативных обществах, который первоначально был разработан в советское время, чтобы учитывать специфические потребности приусадебных участков. Это может привести к правовой позиции, сфокусированной только на ориентированных на коммерческую деятельность крестьянских хозяйствах, как на один вид «сельскохозяйственных производителей», имеющих право на членство в сервисном кооперативе. Ни в коем случае нельзя игнорировать роль приусадебных участков в сельскохозяйственном производстве, и их всегда следует считать законными кандидатами на полное членство в сервисных кооперативах.

### *3.3. Участие членов в деятельности кооператива и трудовой вклад*

Участие членов в деятельности кооператива является базовым принципом, который действительно включен в законы о кооперативах большинства постсоветских стран (см. [Таблицу 5](#); другие страны по этому вопросу хранят молчание). Вклад труда членов в кооператив, т.е. обязанность работать в кооперативе, ограничивается производственными кооперативами, которые полностью основаны на труде своих членов. Сервисные (потребительские) кооперативы обычно основаны на наемном труде, хотя члены также могут работать в таких кооперативах.

## **4. Налогообложение кооперативов**

Налоговые инспекторы во всех постсоветских странах связаны положениями налогового кодекса. В законе о кооперативах могут описываться концептуальные

принципы и предлагаться инструкции по налогообложению, но, в конечном счете, любые налоговые правила основаны на налоговом кодексе. Так, в кыргызском Законе о кооперативах от 2005 года содержится общее заявление о том, что все решения, относящиеся к налогообложению кооперативов, принимаются на основе Налогового кодекса (статья 32). Налогообложение кооперативов включает два отдельных вопроса: (а) налог на добавленную стоимость (НДС) и (б) налог на прибыль на уровне кооператива. В обоих случаях в западном подходе к налогообложению кооперативов принимается точка зрения о том, что кооперативы – это «мандатарии своих членов» (Henry, 2012, с. 71), т.е. они «действуют от имени своих членов как их агенты».

Учитывая активное участие членов в процессах принятия решений в кооперативе и учитывая особый характер транзакций между членами и их кооперативом, кооперативы можно рассматривать как исполнительных агентов их членов.

В рамках этого подхода транзакции между кооперативами и их членами должны освобождаться как от НДС, так и от налога на прибыль. Бремя налогообложения должно смещаться от кооператива («агента») к членам как принципалам.

Подробно вопросы налогообложения кооперативом НДС и налогом на прибыль будут рассмотрены в разделе анализа налоговых Кодексов постсоветских стран.

## **5. Требования к регистрации для кооперативов**

Кооперативы являются юридическими лицами и в этом качестве должны быть зарегистрированы либо по общим правилам регистрации юридических лиц согласно Гражданскому кодексу, либо по особой процедуре регистрации, определенной в национальном законе о кооперативах, либо в специальных законах о государственной регистрации юридических лиц. В Руководстве МОТ по законодательству о кооперативах утверждается, что «создание и внедрение быстрой и беспристрастной процедуры регистрации является первым шагом государства, способствующим развитию настоящей системы кооперации» (Henry, 2012, с. 69).

В законодательствах постсоветских стран требования к регистрации обычно формулируются сдержанно, в общих выражениях. Так в утратившем силу азербайджанском Законе о кооперации (1996) вопросу регистрации кооперативов отводилось одно предложение:

### **Статья 9. Государственная регистрация кооператива**

Кооператив проходит государственную регистрацию в соответствии с законами Республики Азербайджан и получает статус юридического лица с момента регистрации.

Подобные лаконичные формулировки о регистрации используются в законах о кооперативах других постсоветских стран (например, в России, Казахстане). В Гражданском кодексе Беларуси используется более категоричная формулировка о том, что «... не разрешается отказывать в регистрации юридического лица по мотивам несоответствия требованиям... Отказ в регистрации государственными регистрационными органами может быть обжалован в суде» (ст. 47.1).

В Законе Кыргызстана о кооперации от 2005 года подобным же образом утверждается, что «в государственной регистрации кооператива может быть отказано только, если не соблюдается предписанная законом процедура создания или если учредительные документы кооператива не соответствуют кыргызскому

законодательству. Отказ в регистрации... или уклонение от регистрации [государственным органом] можно обжаловать в суде» (ст. 10.3)

Ст. 9 Закона Украины «О кооперации» указывает, что государственная регистрация кооператива проводится в порядке, предусмотренном Законом. Сам же процесс государственной регистрации кооператива ничем не отличается от регистрации всех остальных юридических лиц, который предусмотрен Законом Украины «О порядке регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей».

Эти мягкие формулировки, принятые в законах разных постсоветских стран, согласуются с рекомендациями МОТ о регистрации кооперативов (Henry, 2012):

- ...кооператив должен быть зарегистрирован, если выполняются определенные законом условия (с. 68)
- ...если необходимо предварительное утверждение, дискреционные полномочия санкционирующей инстанции должны быть строго и эффективно ограничены по закону (с. 68)
- Ни в коем случае процедура регистрации не должна препятствовать людям при образовании юридических лиц наилучшим для них способом (с.69)
- Регистрация должна быть завершена в краткий срок; отказ в регистрации должен быть обоснован в письменном виде; в случае отказа учредители могут обжаловать его в суде, который должен вынести решение в сжатые сроки (с. 70)
- Денежные сборы за регистрацию и публикацию ни в коем случае не должны быть чрезмерно высокими (с. 70)

Другой подход наблюдается в новом Законе о сельскохозяйственных кооперативах (2013) в Грузии. В единственной постсоветской стране региона, Грузии, создан специальный государственный орган, Агентство по развитию сельскохозяйственных кооперативов в рамках системы Министерства сельского хозяйства. Главная цель этого Агентства – развивать жизнеспособные кооперативы в сельском хозяйстве Грузии. Для достижения этой цели Агентство наделено следующими полномочиями (статья 8):

- Руководство мерами государственной поддержки и разработка стратегии развития кооперативов в Грузии.
- Предоставление обучения, консультаций и информации по важным для них вопросам.
- Мониторинг и оценка кооперативов в Грузии.
- Организация конференций, консультаций и семинаров по вопросам кооперации и сотрудничество с Международным кооперативным альянсом.
- Присвоение и отмена статуса сельскохозяйственного кооператива.

В Грузии сельскохозяйственные кооперативы сначала регистрируются в реестре предпринимателей и некоммерческих юридических лиц. Для получения статуса «сельскохозяйственного кооператива» кооперативы должны регистрироваться в Агентстве (ст. 7.2). Затем кооператив оценивается по определенным в законе критериям, после чего он должен периодически предоставлять информацию в целях мониторинга. В ответ кооператив получает право пользоваться мерами государственной поддержки. В соответствии с Законом о сельскохозяйственных кооперативах (ст. 15.2), правила присвоения и отмены статуса сельскохозяйственного кооператива должны были быть определены в течение 2 месяцев после вступления Закона в силу в июле 2013 года. Через несколько месяцев, 2 октября 2013 г. был принят

правительственный Указ №254 в отношении правил и положений о предоставлении и прекращении статуса сельскохозяйственного кооператива. В Указе четко обозначены шаги для получения статуса сельскохозяйственного кооператива, а так же мандат Агентства по мониторингу деятельности кооперативов. Указ так же перечисляет случаи, влекущие за собой прекращение статуса кооператива. «Двух этапная процедура регистрации и приобретения статуса сельскохозяйственного кооператива абсолютно ясно и прозрачно для всех, кто хочет создать кооператив», - заявляет Агенство.

Двухэтапный процесс регистрации без четких критериев присвоения и отмены статуса сельскохозяйственного кооператива представляется не согласующимся с твердыми рекомендациями о необходимости простоты и прозрачности, озвученными МОТ (см. выше). Источники из Грузии утверждают, что эти две регистрации носят абсолютно разный характер. Регистрация в качестве юридического лица является обычной процедурой учета, которую юридические лица, включая кооперативы, должны пройти в Грузии так же, как и в других странах. Регистрация в Агентстве является необязательной процедурой, которую кооператив проходит, если хочет участвовать в программах государственной поддержки. Орган по присвоению и отмене статуса «сельскохозяйственного кооператива» в Грузии прилагает усилия для контроля качества, чтобы отсеивать «поддельные кооперативы», злоупотребляющие названием «кооператив», чтобы подпадать под критерии для получения государственной помощи<sup>3</sup>. Это важная функция, так как явление «спящих кооперативов» является довольно распространенным во всем регионе (Lerman and Sedik, 2014, в печати).

## **6. Краткие выводы**

В постсоветских странах действует впечатляющий набор законов о кооперативах. Большинство стран ясно признают принципы кооперации МОТ, однако остаются трудности и пробелы в том, что касается практической дифференциации между производственными и сервисными кооперативами, а также налогообложения кооперативов.

Специфический набор сельскохозяйственных кооперативов в постсоветских странах требует дальнейшей работы как на юридическом уровне, так и на уровне информирования общественности с целью проведения четкого различия между производственными и сервисными кооперативами. Необходимо, чтобы правительства стран и сообщества доноров занимались разъяснительной работой и объясняли преимущества модели сервисных кооперативов и то, что она наилучшим образом подходит для населения постсоветских стран, занимающегося сельским хозяйством. Без одобрения просвещенного сельского населения мало шансов, что сельскохозяйственные сервисные кооперативы смогут укорениться и стать жизнеспособными самостоятельными хозяйствующими единицами. В рамках законодательных процессов отдельные законы о «сельских потребительских обществах», унаследованные от советской эпохи, следует отменить, так как эти общества легко можно включить в общее законодательство о кооперативах. Однако для этого подхода требуется политическая воля, чтобы преодолеть сильное лобби, все еще сохраняющееся в старых бюрократических структурах.

Законодательство о налогообложении – это практическая область работы, требующая немедленного и пристального внимания. Чтобы кооперативы стали жизнеспособными, важно принять западные принципы и освободить от налогов на

---

<sup>3</sup> Информация предоставлена представителем офиса ФАО в Тбилиси, Грузия (март 2014).

кооперативном уровне транзакции с членами и все выплаты членам. Только часть излишков, остающихся в доле собственного капитала кооператива, выделяемой на рост и расширение, может облагаться налогом.

Третий вопрос, не связанный с законодательством, касается доступа к кредитным ресурсам. Обычно признается, что начинающие кооперативы могут нуждаться в начальных инвестициях (стартовом капитале), чтобы начать работу и создать инфраструктурную базу. Эти фонды могут поступить от правительства в форме займов с льготной низкой процентной ставкой через финансовые институты или от доноров в форме прямых грантов деньгами или активами. Чтобы избежать расточительного распределения субсидированного кредита, от кооперативов следует требовать предоставления достаточных встречных фондов. Право на получение кредита должно быть жестко увязано с результатами деятельности: только активным кооперативам с убедительной бизнес-деятельностью должно предоставляться право на получение субсидированных кредитов или других грантов. Принятый правительством Грузии подход (описанный Офисом представителя ФАО в Грузии) представляет собой новаторский подход к предоставлению жизненно важной инвестиционной поддержки настоящим сельскохозяйственным сервисным кооперативам, при этом отсеиваются поддельные кооперативы, которые регистрируются только для того, чтобы воспользоваться государственной поддержкой. Что касается донорской поддержки, важно изменить образ мышления доноров: традиционные краткосрочные перспективы на один-два года неконструктивны в целях развития. Важно разрабатывать программы, обеспечивающие устойчивую долгосрочную поддержку кооперативов, такие как программа, разработанная Heifer Ukraine. Также полезно обратить внимание на установление связей между сельскохозяйственными кооперативами, как поставщиками сырья, и частными перерабатывающими предприятиями, как пользователями сырья. Хорошим примером такого альянса является Danone Ukraine: Danone устанавливает связи с сельскохозяйственными сервисными кооперативами как источниками поставок качественного молока для своих молочных заводов, обеспечивая при этом долгосрочные потоки наличности для кооперативов через свои обязательства по закупкам молока.

Кроме этого, существует необходимость разработки отдельных специальных механизмов минимизации либо освобождения вновь созданных кооперативов от налогообложения на период становления (3-5 лет), что практикуется во многих развитых странах и способствует достижению такими кооперативами устойчивости.

В целом, повышение информированности общественности, внимание к вопросам налогообложения и создание надежных механизмов финансовой поддержки—главные вопросы, требующие рассмотрения в контексте развития кооперативов в постсоветских странах.

**Авторы:** Виктор Терес, Валерий Бондарчук, Роман Коринец, Дэвид Седик, Цви Лерман

**Рецензент:** Рената Янбых

**Редактор:** Дэвид Седик