

УДК 349.422.2

**Т. М. ЧУРИЛОВА**

*Тетяна Миколаївна Чурилова, кандидат юридичних наук, доцент Сумського національного аграрного університету*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ**

Питання забезпечення стійких перспектив продовольчої безпеки та підвищення доходів сільськогосподарських виробників сьогодні надзвичайно актуальне. Адже очевидно є глибока соціальна, економічна, екологічна деградація аграрного сектору.

Найважливішим завданням сучасної аграрної політики повинно бути розроблення та всебічна підтримка найбільш ефективної моделі сільського господарства. Це має бути така модель, яка б цілком відповідала реаліям сьогодення, а саме: сприяла розвитку сільських територій, збереженню й зміцненню людського капіталу села, відновленню авторитету сільськогосподарської праці.

Країни – члени ЄС, Сполучені Штати Америки, Канада та інші для вирішення зазначених питань обрали шлях підтримки створення прозорої заготівельно-збутової інфраструктури на засадах кооперації та її інтеграції з торгівлею, підприємствами харчової і переробної промисловості. Світовий досвід кооперативного руху яскраво свідчить, що можливості індивідуального виробника-власника, тим більше дрібного або середнього, найбільш ефективно реалізуються у різних формах спільної діяльності. Такою унікальною формою і є кооперативна. Саме вона допомагає індивідуальному виробникові максимально використовувати свої ресурси й мати додаткову вигоду від спільно здійснюваних операцій на різних стадіях процесу виробництва.

Кооперативна модель сільського господарства має всі можливості для подолання нинішньої аграрної кризи та стимулювання розвитку сільського господарства України. Світова практика кооперативного руху протягом багатьох років незмінно доводила і продовжує демонструвати високу результативність своїх економічних і соціальних функцій у розвитку аграрного й агропромислового виробництва. Первинні кооперативи, а також різного роду кооперативні об'єднання фізичних і юридичних осіб, формальні й неформальні кооперативні зв'язки активно мобілізують внутрішні резерви учасників кооперації на досягнення більшого ефекту в діяльності кожного кооператора і кооперативних формувань різного рівня в цілому.

Слід зазначити, що значною мірою своїм перетворенням на важливу й невід'ємну частину продовольчого сектору цивілізованого світу кооперація зобов'язана політиці підтримки з боку держави.

Напрями державної аграрної політики щодо сільськогосподарської кооперації, її принципи та їх еволюція завжди становили інтерес як для представників економічної науки, так і юридичної. Ґрунтовним дослідженням окремих аспектів цієї проблематики присвячені праці С. Гелея, В. Гончаренка, Ф. Горбоноса, В. Зіновчука, О. Крисального, М. Маліка, Л. Молдаван, О. Могильного, О. Нечипоренка, Т. Ожелевської, І. Онопрієнко, А. Пантелеймоненка, В. Цимбала та ін.

Питаннями удосконалення механізмів державного управління з позицій правового регулювання взаємовідносин держави і кооперативів займаються В. Семчик, Ю. Шемшученко, В. Федорович, Н. Титова, В. Уркевич, Я. Гаєцька-Колотило та ін.

Необхідність розвитку обслуговуючих кооперативів у сільському господарстві вже не заперечується. Економічні та соціальні переваги цієї форми очевидні, проте на практиці підтримка кооперативного руху з боку держави залишається лише декларацією.

Метою і завданням дослідження є аналіз окремих напрямів державної кооперативної політики, визначення проблемних питань та розробка системи заходів щодо їх вирішення.

Сутність державної кооперативної політики Європейського співтовариства найбільш яскраво відбивають слова відомого голландського економіста С. Мансхольта. Він зазначає, що до сільськогосподарського кооперативу не варто ставитися як до оранжерейної рослини, йому потрібна допомога на етапі становлення, а досягати успіхів він має власними силами<sup>1</sup>.

Такий підхід з боку держави до кооперативних організацій притаманний більшості країн ЄС. Винятком, певною мірою, є Франція, де традиційно проводиться політика значно більшої підтримки сільськогоспо-

дарської кооперації, ніж в інших європейських країнах. Але в той же час держава активно втручається в їх діяльність, з тим щоб псевдокооперативи не мали можливості скористатися наданими пільгами.

Безумовно, копіювання європейської чи американської моделі відносин держави і сільськогосподарських кооперативів є недоцільним, а, можливо, й небезпечним для нашої держави. Проте врахування світового досвіду є запорукою цілеспрямованого і послідовного приєднання України до міжнародного кооперативного руху та передумовою інтеграції нашої держави у світову систему господарювання.

Однією із головних функцій державного регулювання розвитку сільськогосподарської кооперації є формування «правил гри», зокрема, створення відповідної нормативно-правової бази діяльності обслуговуючих кооперативів в аграрному секторі.

На жаль, закон про сільськогосподарську кооперацію, вкрай необхідний на початку аграрної реформи, був прийнятий Верховною Радою України лише 17 липня 1997 року<sup>2</sup>.

Між тим, ще в 1991 р. Інститут держави і права АН України через Президію АН України направив до Кабінету Міністрів України наукову записку, в якій пропонував підготувати проект Закону «Про сільськогосподарську кооперацію». Передбачалося шляхом реалізації закону демократизувати управління колгоспами, вивести їх з-під «опіки» держави, надати належну господарську самостійність і забезпечити їх функціонування на засадах міжнародних кооперативних принципів. До рекомендацій науковців-правознавців тоді не прислухались. 14 лютого 1992 р. було прийнято Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство». Як наслідок, майже всі колгоспи були перетворені в КСП, правове становище яких майже не відрізнялося від колгоспів. КСП не прижилися, але й колгоспи було зруйновано. Більше того, новостворені організації, яких досягли свого часу колгоспи.

Відсутність законодавчого підґрунтя для створення сільськогосподарських кооперативів призвело до того, що у процесі реформування КСП реорганізовувалися в акціонерні товариства або у товариства з обмеженою відповідальністю. Це, безумовно, вплинуло на подальший розвиток подій в аграрному секторі.

Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» поклав початок новій кодифікації законодавства про діяльність сільськогосподарських кооперативів (далі – СГК). На законодавчому рівні було врегульовано порядок створення, функціонування та припинення діяльності сільськогосподарських кооперативів. У цілому зазначений закон визначався як прогресивний. Проте відсутність чіткого визначення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів як неприбуткової організації, а також напрямів державної їх підтримки загальмувало на тривалий час створення та розвиток останніх.

Наступний закон, який продовжив формування кооперативного законодавства<sup>3</sup>, «Про кооперацію», теж не містив такої специфічної риси кооперативної діяльності, як неприбуткова природа. Між тим, саме ця ознака, а також виконання особливих економічних і соціальних функцій є підґрунтям для застосування пільгового оподаткування в нашій країні. Наприкінці минулого року Верховною Радою було прийнято нову редакцію Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»<sup>4</sup>, яка містить низку змін. Нарешті визначено, що сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи здійснюють обслуговування своїх членів – виробників сільськогосподарської продукції, не маючи на меті одержання прибутку, і є неприбутковими організаціями. Проте для реєстрації кооперативу як неприбуткової організації і, відповідно, для отримання податкових пільг, необхідно внести певні зміни як до Податкового кодексу, так і до Реєстру неприбуткових установ та організацій<sup>5</sup>.

Адже лише за умови визначення установи чи організації неприбутковими у перерахованих нормативно-правових актах доходи, згідно зі ст. 157 розділу III Податкового кодексу<sup>6</sup>, звільняються від сплати податку на прибуток.

Серед негативних новацій, на наш погляд, є заборона надання послуг не членам кооперативу. Світові тенденції у галузі кооперативного руху свідчать про скорочення кількісного складу сільськогосподарських кооперативів, що є результатом швидкого зменшення числа фермерських господарств. Такий стан речей, безумовно, має в собі загрозу звуження як обсягу економічної діяльності кооперативного сектору, так і соціальної бази кооперативного руху. Реакцією на такі процеси у більшості країн є зняття обмежень стосовно розвитку ділових стосунків кооперативів з товаровиробниками, що не є їх членами, та розроблення відповідних правил. Взаємовідносини з товаровиробниками – не членами кооперативів будуються майже виключно на контрактній основі. Послуги їм надаються за ринковими цінами. Отже, це достатньо вагоме джерело поповнення капіталу кооперативу. Більше того, для України це ще й можливість продемонструвати вигідність членства у кооперативі.

Не зважаючи на наявність правового підґрунтя для створення та функціонування сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, не можна стверджувати, що складний процес правового регулювання у даній сфері завершений. Економічні реалії сьогодення вимагають адекватного правового реагування. Від рівня досконалості кооперативного законодавства безпосередньо залежать стабільність і ефективність діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Наступним суттєвим компонентом державної регулятивної діяльності є стимулювання процесів розвитку кооперативного руху на селі шляхом запровадження державної підтримки, зокрема, бюджетного та податкового стимулювання, ресурсного та технічного кредитування.

Найбільш суттєві кроки у цьому напрямі було здійснено у 2009 році.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2009 р. № 184 була схвалена Концепція Державної цільової програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року<sup>7</sup>. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р. № 559 була затверджена Державна цільова економічна програма підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року<sup>8</sup>. Мета та завдання програми полягали в удосконаленні нормативно-правової

бази, що регламентує діяльність сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; наданні організаційної підтримки створенню сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; поліпшенні матеріально-технічної бази сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Виконання будь-якої програми можливе за умови належного фінансування. Таке фінансування має здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету в межах бюджетних призначень, передбачених на відповідний рік, залучених інвестицій та інших передбачених законодавством джерел.

За програмою підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 р. фінансування було закладено у розмірі 6,7 млрд грн. У рік прийняття програми виділено 50 млн для підтримки кооперативів, насамперед, на формування їх матеріально-технічної бази<sup>9</sup>.

На жаль, у 2011 р. програму було скасовано й фінансування призупинено<sup>10</sup>.

У наступні роки, не зважаючи на проголошені на найвищому рівні гасла щодо підтримки сільськогосподарської кооперації, спостерігалася тенденція до скорочення фінансової підтримки аграрного сектора, у тому числі розвитку обслуговуючої кооперації.

Державні бюджети цих років демонструють фактичну відсутність державного фінансування розвитку кооперації.

Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік»<sup>11</sup> передбачено видатки на державну підтримку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у сумі 5 000, 0 тис. грн. Механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Державна підтримка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів», затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 р. № 272 (остаточна редакція – від 10 вересня 2012 р.). Між тим, фактичний рівень фінансування заходів, передбачених Державною цільовою економічною програмою, навіть не відповідав плановим бюджетним показникам<sup>12</sup>.

У державному бюджеті на 2012 р.<sup>13</sup> було закладено 5 млн грн на підтримку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Передбачено й деякі інші фінансові механізми. Проте неузгодженість у підходах щодо оподаткування обслуговуючих кооперативів фактично нівелює і без того мізерну допомогу.

Політика щодо оподаткування операцій збуту сільськогосподарської продукції в сільськогосподарських обслуговуючих кооперативах побудована таким чином, що члени цих кооперативів – фізичні особи отримують після сплати усіх податків суму значно меншу, ніж члени цих же кооперативів – юридичні особи. Це призводить до ситуації, коли об'єднуючись в обслуговуючі кооперативи дрібним виробникам сільськогосподарської продукції невигідно. Крім того, Податковий кодекс України не відносить до валових витрат сільськогосподарських кооперативів кооперативні виплати членам цих кооперативів, а оподаткування діяльності самих сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів здійснюється як прибуткових підприємств.

Така податкова політика держави не сприяє об'єднанню у кооперативи особистих селянських господарств та фізичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції.

Аналіз законів про бюджет на 2013 р. та 2014 р. дають змогу стверджувати, що державне фінансування розвитку кооперативного руху сільськогосподарських товаровиробників зведено нанівець<sup>14; 15</sup>.

Зазначене дає підстави констатувати відсутність реального прогнозованого планування державної політики у сфері розбудови кооперації на селі. Фінансова незабезпеченість заходів державної політики породжує у кооперативному середовищі невпевненість у перспективах кооперації.

Відсутність розгалуженої кооперативної системи свідчить про те, що існуючі організаційно-економічні та правові умови не сприяють розвитку обслуговуючої кооперації на селі.

Безумовно, стримуючим чинником розвитку сільськогосподарської кооперації є не лише недосконала законодавча база та відсутність стабільної державної підтримки. Нерозуміння широкими верствами українського суспільства сутності й мети справжніх кооперативних організацій є також суттєвою проблемою, адже деформоване уявлення про кооперативи формувалося упродовж усього періоду існування радянської командно-адміністративної системи.

Світовий і вітчизняний досвід яскраво демонструє, що кооперація не виникає сама по собі, має проводитися просвітницька й організаційна робота.

Недооцінка проблем формування системи інформаційного забезпечення сільськогосподарських кооперативів є помилкою з боку органів влади.

Саме просвітницька робота може відновити довіру селян до обслуговуючої кооперації, допомогти відродити давні українські кооперативні традиції, сформувати потужну сучасну кооперативну мережу в Україні. Значну роль в організації такої роботи мають відігравати дорадчі служби через організацію та проведення навчання сільського населення, популяризацію кооперативних переваг, консультацій та підтримки кооперативів на етапі створення і подальшої діяльності.

Таким чином, державна регулятивна діяльність щодо розбудови кооперативного руху на селі має складатися із таких компонентів, як формування адекватного правового поля, фінансова підтримка кооперативних організацій, особливо на етапі їх становлення, а також цілеспрямованої інформаційної та просвітницької кампанії.

І, нарешті, умовою формування та здійснення державної кооперативної політики у сільському господарстві і АПК в цілому є розробка Комплексної державної програми розвитку сільськогосподарської кооперації. Така програма має передбачати обґрунтовані розміри видатків на підтримку кооперативів щороку, систему податкових пільг з метою активізації діяльності кооперативів, доступу до кредитних ресурсів кооперативів, а також заходи щодо проведення інформаційної та просвітницької роботи.

В аспекті державної кооперативної політики цікавим та корисним є приклад Молдови, маленької за територією країни, яка не входить до ЄС. Там при Міністерстві сільського господарства створено спеціаль-

не агентство, яке адаптувало до економічних умов Молдови правила ЄС щодо підтримки розвитку обслуговуючих кооперативів. Преференції для фермерів, які об'єдналися в кооперативи, фінансуються коштом державного бюджету.

Для членів кооперативів – фізичних осіб також встановили нульову ставку податку з фізичних осіб, за домовленістю з банками зробили нижчою на 10 пунктів відсоткову ставку за кредитами. І згадане агентство має щорічний субсидіарний фонд підтримки розвитку кооперативів у 35 млн євро.

<sup>1</sup> Сельскохозяйственная кооперация: теория, мировой опыт, проблемы возрождения / [В. Д. Мартынов, Л. А. Овчинцева, А. В. Петриков и др.] ; отв. ред. И. Н. Буздалов. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Мн. «Армита – Маркетинг, Менеджмент», 1998. – 256 с. – С. 144.

<sup>2</sup> Про сільськогосподарську кооперацію [Електронний ресурс] : Закон України від 17.07.1997 р. № 469/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 39. – С. 261. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1086.488.7>

<sup>3</sup> Закон України «Про кооперацію» Про кооперацію [Електронний ресурс] : Закон України від 10.07.2003 р. № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 5. – С. 35. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1088.308.3&nobreak=1>.

<sup>4</sup> Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» [Електронний ресурс] : Закон України від 20.11.2012 № 5495-VI – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5495-17>

<sup>5</sup> Положення про Реєстр неприбуткових організацій і установ [Електронний ресурс] : затверджено наказом Міністрів України від 24.01.2013 № 37. – (Законодавство України). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0267-13>

<sup>6</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – (Законодавство України). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>

<sup>7</sup> Державна цільова економічна програма підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року [Електронний ресурс] : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 р. № 559 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 42. – Режим доступу : <http://ovu.com.ua/articles/1439-pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-tsilovoyi-ekonomich>

<sup>8</sup> Концепція Державної цільової програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року [Електронний ресурс] : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.02.2009 р. № 184-р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 14. – Режим доступу : <http://ovu.com.ua/articles/675-pro-shvalennya-kontseptsiyi-derzhavnoyi-tsilovoyi>

<sup>9</sup> Проект Програми розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на 2013–2020 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coop-union.org.ua/wp-content/uploads/ ProgrammSOK\\_new\\_ver.pdf](http://www.coop-union.org.ua/wp-content/uploads/ProgrammSOK_new_ver.pdf)

<sup>10</sup> Про затвердження кількості та укрупнення державних цільових програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 № 704 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 121 – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/704-2011-%D0%BF>.

<sup>11</sup> Про Державний бюджет України на 2011 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 23.12.2010 № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/2857-17>

<sup>12</sup> Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.06.2009 р. № 557 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

<sup>13</sup> Про Державний бюджет України на 2012 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 22.12.2011 № 4282-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 34–35. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/ card/ 4282-17](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/4282-17)

<sup>14</sup> Про Державний бюджет України на 2013 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 06.12.2012 № 5515-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 5–6. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/ card/5515-17>

<sup>15</sup> Про Державний бюджет України на 2014 рік [Електронний ресурс] : Закон України 16.01.2014 № 719-VII // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 11. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/719-18>

## Резюме

### **Чурилова Т. М. Державне регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.**

Досліджуються окремі напрями державної кооперативної політики, особливості державного впливу на обслуговуючу кооперацію в сучасних умовах, стримуючі чинники розвитку кооперації на селі. Обґрунтовується відсутність реального прогнозованого планування державної політики у сфері розбудови сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.

**Ключові слова:** сільськогосподарська обслуговуюча кооперація, державне регулювання, кооперативна політика.

## Резюме

### **Чурилова Т. Н. Государственное регулирование развития сельскохозяйственной обслуживающей кооперации.**

Исследуются отдельные направления государственной кооперативной политики, особенности государственного влияния на обслуживающую политика в современных условиях, сдерживающие факторы развития кооперации на селе. Обосновывается отсутствие реального прогнозируемого планирования государственной политики в сфере развития сельскохозяйственной обслуживающей кооперации.

**Ключевые слова:** сельскохозяйственная обслуживающая политика, государственное регулирование, кооперативная политика.

## Summary

### **Churilova T. State regulation of agricultural service cooperatives development.**

Investigate some areas of the state cooperative politics, especially the impact on public service cooperatives in current conditions and deterrent factors of the development cooperation in the village. Substantiates predictable absence of real planning government policy in the development of agricultural service cooperatives.

**Key words:** agricultural service cooperatives, government regulation, cooperative policy.

Отримано 14.11.2013