



Трансформация стратегического планирования и нормативно-правового регулирования сельскохозяйственной кооперации для создания новой зоны роста российского агропромышленного комплекса

Наталья Павловна Воронина*

В Указах Президента РФ¹ предусматриваются национальные цели, реализуемые в различных отраслях экономической деятельности, том числе и сельскохозяйственной. Это цифровая экономика, занятость, эффективное предпринимательство. Их достижение требует правового обеспечения и стратегического планирования, осуществляемых на устойчивой и системной основе и направленных на решение социально-экономических задач и обеспечение национальной безопасности.

В сфере сельскохозяйственной деятельности важную роль играют интеграция и кооперация. Особенно, если речь о малых формах осуществления сельскохозяйственной деятельности. На необходимость их поддержки неоднократно указывал Президент РФ.

С 2016 г. развитие сельскохозяйственной кооперации осуществляется в рамках приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индиви-

дуальной предпринимательской инициативы»². В нем предусматривалось оказание сельскохозяйственным кооперативам таких мер поддержки, как гарантии, поручительства и кредиты; создание центров развития кооперации в регионах); формирование сети кооперативов; обеспечение интеграции кооперативов с переработчиками и потребителями сельхозпродукции и др.

В 2018 г. этот проект был трансформирован в национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»³ (далее – МСП).

С 2021 г. развитие сельской кооперации осуществляется в рамках мероприятия «Поддержка субъектов МСП в агропромышленном комплексе» федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства». Основная цель – создание и развитие МСП в АПК, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств (далее – КФХ) и сельскохозяйственных потребительских кооперативов.

* Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период до развития 2024 года» // Российская газета. 2018. 9 мая; Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Российская газета. 2020. 21 июля.

² Паспорт утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 ноября 2016 г. № 10) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Паспорт проекта утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16 // СПС «Консультант Плюс».

Стратегически сельскохозяйственные кооперативы интегрированы как в развитие сельского хозяйства, так и сельских территорий.

В рамках осуществления сельскохозяйственной деятельности ориентиры сельскохозяйственной кооперации обозначены в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия⁴. Предусматривается, что посредством сельской кооперации будут обеспечиваться занятость в сельской местности, рост доходов сельских жителей, конкурентоспособность продукции МСП.

В рамках развития сельских территорий потенциал кооперации предусматривается в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г.⁵ (далее – Стратегия сельских территорий).

В настоящее время оказание консультационных услуг в сфере сельскохозяйственной кооперации возложено на центры компетенций в сфере сельскохозяйственной кооперации и поддержки КФХ (далее – центры). Как показывает практика их работы, центры активно содействуют сельскохозяйственным кооперативам, оказывая как консалтинговую, так и организационную помощь.

На региональном уровне мероприятия, направленные на развитие сельскохозяйственной кооперации, включаются в государственные и ведомственные программы, иные нормативные правовые акты. Регионы вправе самостоятельно определять форму документа стратегирования по развитию кооперации. Их анализ позволяет прийти к выводу о том, что до 2018 г. только незначительная часть субъектов РФ имели собственные документы стратегирования по развитию сельскохозяйственной кооперации. Это были государственные или ведомственные программы либо по развитию сельскохозяйственной кооперации, либо по поддержке только сельскохозяйственной потребительской кооперации, либо по развитию сельского хозяйства (развитие сельскохозяйствен-

ной кооперации предусматривалось в отдельной подпрограмме). Но в большинстве субъектов Федерации эти документы носили формальный характер, поэтому в тот период сельскохозяйственные кооперативы успешно действовали только в 10 субъектах РФ⁶.

После признания Президентом РФ развития сельской кооперации стратегической задачей в 2018 г. на региональном уровне документы стратегирования в сфере сельскохозяйственной кооперации стали приниматься активнее. В настоящее время сложилось несколько моделей стратегирования в сфере сельской кооперации. Первая – меры государственной поддержки кооперативов предусматриваются среди общих для всех сельскохозяйственных товаропроизводителей мер. Вторая – развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов признается отдельным направлением государственной поддержки. Третья – развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации предусматривается в контексте поддержки форм МСП в АПК.

На наш взгляд, только государственные программы как совокупность мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам, исполнителям и ресурсам позволяют сформировать эффективный механизм реализации государственной политики в сфере сельскохозяйственной кооперации.

На федеральном уровне должен быть документ стратегического планирования по развитию сельскохозяйственной кооперации. Сегодня меры государственной поддержки сводятся к поддержке сельскохозяйственных потребительских кооперативов как малых форм хозяйствования. Такой дуализм государственной поддержки не позволяет сформировать общий механизм государственной поддержки, определить единую концептуальную основу развития сельскохозяйственной кооперации, придать новый импульс развитию сельскохозяйственных кооперативов, направленный на достижение экономических и социальных результатов⁷. Это может быть Стратегия развития сельскохозяйственной кооперации (далее – Стратегия), включающая цель, задачи, принципы и механизм

⁴ Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утв. постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

⁵ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2015.

⁶ Липецкая, Пензенская, Тюменская, Волгоградская, Иркутская области, Республики Саха и Мордовия, Забайкальский, Краснодарский и Красноярский края.

⁷ См.: Воронина Н.П. Сельскохозяйственная кооперация как механизм обеспечения продовольственной безопасности в системе национальных приоритетов России: монография. М.: Проспект, 2022. С. 178.

реализации государственной политики в сфере сельскохозяйственной кооперации. Цель Стратегии – через призму оценки состояния сельскохозяйственной кооперации, анализа внешних угроз и вызовов определить эффективный механизм и оптимальные условия развития сельскохозяйственных кооперативов. Структурно Стратегия может включать нормативно-правовое регулирование, финансово-экономическую поддержку, информационное и кадровое обеспечение сельскохозяйственной кооперации⁸.

Нуждается в модернизации и нормативное регулирование сельскохозяйственной кооперации, как гражданско-правовое (ГК РФ), так и аграрно-правовое (Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»⁹) (далее – Закон о сельскохозяйственной кооперации).

В ГК РФ:

необходимо объединить нормы о производственных и потребительских кооперативах в единый структурный элемент – параграф «Кооперативы» гл. 4 ГК РФ. ГК РФ стоит на позиции дифференциации правового регулирования создания и деятельности производственных кооперативов и потребительских кооперативов. Но в доктрине уже давно обоснована единая социальная сущность всех кооперативных организаций¹⁰, что обуславливает объективный характер интеграции правовых норм о кооперативах;

изменить норму ГК РФ в части исключения запрета распределения прибыли между членами потребительских кооперативов;

изменить положение п. 5 ст. 50 ГК РФ в части исключения для потребительских кооперативов, осуществляющих приносящую доход деятельность, правила об определении минимального размера уставного капитала как ООО, так как свободное членство в потребительских кооперативах обуславливает заранее неопределенный характер паевого капитала;

исключить п. 2 ст. 123³ ГК РФ, устанавливающий субсидиарную ответственность членов кооператива по обязательствам потребительского кооперати-

ва в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива как несоответствующую правовой природе потребительских кооперативов¹¹.

В литературе последних лет обсуждается вопрос о принятии общего закона о кооперации/кооперативах с отменой специальных законов о кооперации/кооперативах. Полагаю, что при отмене специальных законов в ГК РФ будет сложно отразить необходимые специфические особенности того или иного вида кооператива¹². Поэтому необходимо сохранить специальное правовое регулирование деятельности кооперативов в отдельных сферах экономической деятельности. Для сельскохозяйственных кооперативов – это Закон о сельскохозяйственной кооперации. Вместе с тем он нуждается в существенных изменениях.

В Законе о сельскохозяйственной кооперации, во-первых, следует изменить вектор правового регулирования создания и деятельности сельскохозяйственных кооперативов с централизованного (нормативного) на локальный. Сельскохозяйственные кооперативы – это наиболее самоуправляемая организационно-правовая форма юридических лиц. Члены кооператива одновременно и управленцы, и инвесторы, и клиенты, поэтому организационно-правовые и экономические основы сельскохозяйственных кооперативов могут определять самостоятельно путем уставного и иного локального регулирования.

Во-вторых, уточнить понятийный аппарат Закона о сельскохозяйственной кооперации (ст. 1). В частности, определения понятий «сельскохозяйственный кооператив», «член кооператива», «сельскохозяйственный производственный кооператив», «личное трудовое участие в сельскохозяйственном производственном кооперативе», «участие в хозяйственной деятельности сельскохозяйственного потребительского кооператива», а также добавить дефиницию понятия «участие в хозяйственной

⁸ См.: Воронина Н.П. Указ. соч. С. 178.

⁹ Российская газета. 1995. 16 дек.

¹⁰ См.: Абова Т.Е. Производственные кооперативы в России: правовые проблемы теории и практики // Государство и право. 1998. № 8. С. 73; Палладина М.И. Закон о сельскохозяйственной кооперации – значительное ли правовое достижение? // Государство и право. 1996. № 6. С. 91.

¹¹ См.: Воронина Н.П. Сельскохозяйственная кооперация: актуальные вопросы правового регулирования // Государство и право в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию юридического факультета Белорусского государственного университета, 26–27 ноября 2020 года, г. Минск / БГУ, Юридический фак. Минск: БГУ, 2021. С. 953–954.

¹² См.: Палладина М.И., Воронина Н.П. Сельскохозяйственные потребительские кооперативы: правовые вопросы // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2014. № 1. С. 53–58.

деятельности сельскохозяйственного кредитного кооператива».

В-третьих, уточнить систему органов управления сельскохозяйственного кооператива, в частности, возвратиться к ревизионной комиссии в качестве контрольного органа, поскольку функции наблюдательного совета не соответствуют природе контрольного органа.

В-четвертых, изменить содержание ст. 34 Закона о сельскохозяйственной кооперации в части уточнения видов источников формирования кооперативного имущества и создания имущественных фондов, расширив их перечень (паевой, неделимый, покрытия убытков, возврата паевых взносов, иные).

В-пятых, изменить порядок распределения кооперативных выплат с императивно установленного на порядок, определяемый сельскохозяйственным кооперативом самостоятельно в уставе (ст. 36 Закона о сельскохозяйственной кооперации).

В-шестых, исключить субсидиарную ответственность в виде внесения дополнительных взносов для членов сельскохозяйственных потребительских кооперативов, а также норму о том, что члены кооператива солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива (п. 3 ст. 37 Закона о сельскохозяйственной кооперации).

Таким образом, при определении модели нормативно-правового регулирования сельскохозяйственной кооперации необходимо исходить из ее понимания в узком смысле как совокупности сельскохозяйственных кооперативов и их объединений. При определении основных положений правового регулирования сельскохозяйственной кооперации следует изменить его вектор с императивного (большинство положений Закона о сельскохозяйственной кооперации сформулировано в обязывающей форме) на локальное: порядок формирования имущества, система управления, распределение прибыли и убытков должны определяться самими кооперативами. В 1995 г. – год принятия Закона о сельскохозяйственной кооперации – императивность была необходима, поскольку в результате аграрной и земельной реформ начала прошлого века произошла массовая ликвидация колхозов, а сельскохозяйственные кооперативы отрицались как пережиток советского прошлого. Но в современный период времени сельскохозяйственные кооперативы признаются одним из ви-

дов сельскохозяйственных товаропроизводителей, в деятельности которых государство заинтересовано стратегически. Тем более, что кооперативы из всех организационно-правовых форм юридических лиц – наиболее саморегулируемые за счет своих институциональных особенностей.

Содержание модели правового регулирования сельскохозяйственной кооперации в России должно характеризоваться аграрно-правовым регулированием; сочетанием публично-правового регулирования и саморегулирования; централизованного (в меньшей степени) и локального регулирования; уставного и договорного регулирования.

С формальной стороны модель правового регулирования сельскохозяйственной кооперации должна быть представлена Законом о сельскохозяйственной кооперации, закрепляющим особенности правового положения сельскохозяйственных кооперативов и их объединений, обусловленные их социально-экономической природой, правовыми признаками как организационно-правовой формы юридических лиц.

Такой правовой подход позволяет признать сельскохозяйственные кооперативы субъектом сельскохозяйственной деятельности, реализующим не только хозяйственные, но и социальные функции, а также учесть их институциональные особенности¹³.

При стратегическом планировании развития сельскохозяйственной кооперации в качестве направления обеспечения продовольственной безопасности и устойчивого развития сельских территорий необходимо исходить из понимания сельскохозяйственной кооперации в широком смысле как экономического объединения малых форм хозяйствования в целях совместной переработки, хранения, сбыта, реализации сельскохозяйственной продукции, кредитования, снабжения. Это обуславливает необходимость закрепления в Федеральном законе от 29.12.2006 № 294-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»¹⁴ в качестве задачи и объекта государственной аграрной политики создание правовых и экономических условий объединения (интеграции) производителей сельскохозяйственной продукции и развития сельскохозяйственной кооперации.

¹³ См.: Воронина Н.П. Сельскохозяйственная кооперация как механизм обеспечения продовольственной безопасности в системе национальных приоритетов России: монография. С. 99-100.

¹⁴ Российская газета. 2007. 11 янв.

Библиографический список

1. *Абова Т.Е.* Производственные кооперативы в России: правовые проблемы теории и практики // Государство и право. 1998. № 8.
2. *Воронина Н.П.* Сельскохозяйственная кооперация: актуальные вопросы правового регулирования // Государство и право в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию юридического факультета Белорусского государственного университета, 26–27 ноября 2020 года, г. Минск / БГУ, Юридический фак. Минск: БГУ, 2021.
3. *Воронина Н.П.* Сельскохозяйственная кооперация как механизм обеспечения продовольственной безопасности в системе национальных приоритетов России: монография. М.: Проспект, 2022.
4. *Палладина М.И., Воронина Н.П.* Сельскохозяйственные потребительские кооперативы: правовые вопросы // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2014. № 1.



Методы правового регулирования хозяйственной деятельности в сельском хозяйстве

Андрей Валерьевич Михайлов*

Сельское хозяйство – одна из важнейших отраслей экономики России. Отрасль представлена практически во всех странах земного шара, общее число занятых в сельском хозяйстве – около миллиарда человек. Значение отрасли для общества сложно переоценить, речь идет о производстве продовольствия, товара, критично важного для жизни людей, сырья для целого ряда отраслей промышленности.

В российской правовой науке пока вопрос о методах правового регулирования в сельском хозяйстве не разработан. Методы правового регулирования вообще крайне редко становились предметом научного анализа как в теории права, так и в отраслевых науках. В российской цивилистике методам правового регулирования также уделено немного внимания, можно отметить только одно исследование монографического характера – это классическая работа В.Ф. Яковлева 1972 г., переизданная на новом материале в 2006 г.¹

* Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и энергетического права Казанского (Приволжского) федерального университета.

¹ См.: *Яковлев В.Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972; *Яковлев В.Ф.*

Чаще всего о методах писали как о средстве ограничения одной отрасли права от другой. Между тем такой подход представляется крайне узким – исследование того либо иного правового явления с позиций учения о методах правового регулирования позволяет оценить обоснованность, эффективность используемых рычагов воздействия, их соответствие характеру сложившихся общественных отношений. Важнейший вопрос об оптимальном соотношении императивного и диспозитивного регулирования – тоже вопрос метода. Для сферы сельского хозяйства интересно посмотреть, какими методами регулируются государственная поддержка агробизнеса, госконтракты, отношения по цифровизации и стандартизации сельхозпродукции, конкурентные отношения.

Метод представляет собой совокупность приемов, средств и способов воздействия права на общественные отношения. Представляется, что к методам также можно отнести и юридические, в том числе договорные, конструкции. Под методом правового регулирования можно понимать набор

Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд., доп. М., 2006.