

Підтримку надає:



Федеральне міністерство  
продовольства і  
сільського господарства

на підставі рішення  
Німецького Бундестагу



при Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

Коментар до аграрної законодавчої ініціативи

APD/KAG/04/2017

# Коментар до законопроекту України «Про сільськогосподарську кооперацію»

Г.-Уве Шьоне

квітень 2017

## Про проект «Німецько-український агрополітичний діалог» (APD)

---

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2018р. та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл. Реципієнтом проекту виступає Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Києві. При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проект має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною. З цією метою Проект має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.



[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

### **Автор**

Г.-Уве Шьоне

[raschoene@web.de](mailto:raschoene@web.de)

## **ЗМІСТ**

Передмова.....	4
I. Завдання.....	4
II. Принципові зауваження .....	5
III. Детальні регулювання, які варті уваги .....	8
IV. Висновок.....	9
V. Додаткова інформація (додатковий коментар експерта).....	9

## **ПЕРЕДМОВА**

Між ЄС та Україною існує Угода про Асоціацію. В рамках процесу наближення слід врахувати правові регулювання з точки зору досягнення бажаних політичних цілей, в тому числі зокрема наданий законопроект.

### **I. ЗАВДАННЯ**

Виявляються наступні завдання:

- a. Аналіз наданого тексту законопроекту
- b. Оцінка запланованих регулювань
- c. Імплементация задумів в рамках подальшого законодавчого процесу

Для виконання цих завдань замовником було надано:

- a. Проект Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію в Україні»
- b. Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо сільськогосподарських кооперативів»
- c. Порівняльну таблицю до Закону України «Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо сільськогосподарських кооперативів» діюча – запропонована редакція

Відкритою є інформація щодо авторів та дат законопроектів.

- d. Корінець/др. Гердц, агрополітичний звіт «Розвиток кооперації в Україні та в Німеччині – аграрно-політичні рекомендації для України», Київ, 2016 рік.

Для того, щоб виконати завдання були застосовані наступні методи:

- a. Короткий аналіз законопроектів
- b. Врівноваження регулювань з історично складеними та звичними для міжнародного законодавства щодо кооперації регулюваннями.

В якості матеріалу для порівняння було використано:

- Hagen Henry, Guidelines for cooperative legislation, International Labour Office. – 3rd ed. rev. - Geneva: ILO, 2012
  - Ebert, Genossenschaftsrecht auf internationaler Ebene, Uni Marburg, 1966
  - Lang/Weidmüller, Genossenschaftsgesetz, 37. Auflage, DeGruyter Boston/Berlin, 2011
  - O. v. Gierke, Das Deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 1, Berlin 1868
  - Ilo Empfehlung 193, Empfehlung betreffend die Förderung der Genossenschaften, Genf 2002
  - Genossenschaftsrechtliche Regelungen div. ehemaliger sozialistischer Länder ( Kasachstan, Kirgistan, Georgien, Vietnam, Laos, China usw.)
- c. Необхідно вказати на певне обмеження: беручи до уваги наданий для виконання цієї роботи час не було можливості здійснити детальний аналіз та коментування наданих законопроектів.

За погодження з замовником робота концентрується на основних моментах

## II. ПРИНЦИПОВІ ЗАУВАЖЕННЯ

### 1. Оцінка законопроекту

При розгляді законопроекту «Про сільськогосподарську кооперацію в Україні» можна помітити, що багато регулювань, які в ньому містяться, орієнтуються на поширені міжнародні регулювання. Можна знайти відображення основних коопераційних принципів, внутрішньо-коопераційні демократичні процедури принципово виправдано врегульовані та приватно-господарські передумови принципово впроваджені.

Однак, існує цілий ряд передбачених регулювань, щодо яких було б доцільно провести адаптацію до міжнародно поширених стандартів.

У порівнянні з регулюваннями, які можна знайти в інших країнах-спадкоємцях Радянського Союзу, даний законопроект представляє собою добрий відправний пункт для подальшої роботи.

Однак, слід вказати на предмет регулювання. Готується Закон про сільськогосподарські кооперативи. Кооперативи/товариства зазвичай працюють незалежно від їхнього галузевого впорядкування за однаковими правовими принципами. Себе виправдав підхід, коли питання кооперації врегульовані в одному уніфікованому законі. Обраний українським законодавцем шлях щодо складання різних законів може вести до відсутності оглядовості та за певних передумов до виникнення проблем.

### 2. Відносини закону та статуту

Законопроект вказує багато питань в області автономії статутів. Принципово це є позитивним чинником.

Однак, існують деякі проблемні кола, які, як мінімум в основних положеннях, законодавець повинен врегулювати єдиним чином.

Це є наприклад:

- Використання результатів діяльності
- Вихід з членів кооперативу
- Реєстр членів
- тощо

### 3. Розподіл прибутку та втрат

Через законопроект проходить думка, що прибутки мають розподілятися серед членів. Регулювання щодо розподілу втрат відсутні.

В ході розвитку кооперативів завжди будуть існувати такі часи, в які виникають втрати. Кооперативи є приватними організаціями, які ведуть господарську діяльність, чії власники також мають нести втрати. Допоки резервний фонд для покриття втрат має достатньо коштів, це матиме наслідки лише для тих членів, які виходять зі складу кооперативу, якщо ж резервного фонду не вистачатиме, то поміж іншого повинно прийматися рішення щодо балансового скорочення часток в підприємстві та їхнього оновленого наповнення. Якщо ці основні принципи не враховуються, тоді попередити банкрутство майже не можливо.

Тому було б доцільним внести до законопроекту наступні принципи регулювання:

- Прибутки та втрати розподіляються між членами
- Якщо резервів не вистачає для покриття втрат, то позачергові Загальні збори приймають рішення щодо того, чи необхідно задля забезпечення існування кооперативу його членам здійснити поновлені сплати/внески.

Якщо подібного роду регулювання додається, то воно повинно бути всезагальним у законі (наприклад, ст. 16 абз.2 пункт 9).

#### 4. Процедура закінчення/припинення членства

Закінчення/припинення членства врегульоване в статті 13.

Правові наслідки в статті 22 абз. 7-9. До цього додаються регулювання в статті 16 абз. 2 та статті 22 абз. 10.

Закінчення/припинення членства може для членів та кооперативу бути пов'язаним із значними економічними наслідками.

З цієї причини є доцільним також врегулювати в законі основні принципи процедури закінчення/припинення членства.

- Уточнення регулювань

Доцільним було б додати окрему главу щодо закінчення/припинення членства в кооперативі (види, форми, процедури та правові наслідки закінчення/припинення членства) та звести тут разом всі регулювання щодо цього та принципи, розпорошені по всьому законі – дивись нижче.

- Строки та терміни при виході та виключенні

Відповідно до актуальної редакції законопроекту, кожен може будь-якого часу вийти з кооперативу. Це спричинятиме хаос. В законопроекті не вистачає строків, або термінів. Особливо проблематика землекористування змушує до введення відповідних строків. Член кооперативу може передавати йому майнові цінності, зокрема земельні ділянки для користування. Якщо ж він виходить зі складу членів, він отримує його землі назад (стаття 22 абз. 8). Якщо ж строки та час виходу зі складу членів кооперативу не врегульовані, можна очікувати на суперечки щодо власності на посіви, які знаходяться на відповідних земельних площах.

Себе виправдав підхід, коли встановлюється, що вибуття зі складу членів кооперативу (вихід чи виключення) вступає в силу з певного терміну/часу. Якщо буде прийнято рішення щодо внесення змін, запропонованих під пунктом 3, то це має бути день, на який складається кінцевий річний баланс, який слідує за поданням заяви про вихід зі складу членів кооперативу, та/або вибуттям відповідно до рішення загальних зборів.

- Правові наслідки вибуття

Актуальна редакція законопроекту встановлює, що при виході зі складу членів кооперативу відбувається зворотна виплата часток/внесків (стаття 22 абз. 7). Це регулювання є дуже проблематичним. Воно в кінці кінців може призвести до того, що в кризові часи члени залишатимуть кооператив, а ті, хто намагатимуться зберегти його залишатимуться сам на сам з усіма втратами. (Дивись щодо цього також вище пункт 3.)

Можна подумати про те, щоб виходячи з основного принципу кооперації «розподілу прибутку та втрат» вводилися два визначення:

- Член кооперативу при його вибутті зі складу членів не повинен мати претензій на частки з резервного фонду, фонду розвитку, тощо.
- Якщо річний баланс кооперативу на час виходу/вибуття члену з його складу показує втрати, то той член, що виходить з його складу, повинен приймати участь у цих втратах.

#### 5. Реєстр членів

Законопроект передає на розсуд автономії статуту кожного кооперативу питання ведення реєстру членів. В деяких регулюваннях законопроекту для членів відкривається шлях захисту їхніх прав через судові процедури. Як мінімум на цьому місці виникає важливе значення списку/реєстру членів кооперативу. Пропонується зафіксувати в законопроекті хоча б мінімальні вимоги щодо інформації, яка повинна міститися в списку/реєстрі членів (ім'я, адреса, дата вступу та/або виходу зі складу членів кооперативу, частки).

#### 6. Правління

Важливим основним принципом кооперації є колективне управління. Законопроектом передбачається створення правління та управління через голову правління (стаття 17).

Рекомендується в законопроекті врегулювати, що:

- На загальних зборах обирається правління, як виконавчий орган, який повинен складатися з мінімум...осіб.
- Правління обирає зі складу своїх членів голову правління.
- Представництво інтересів кооперативу здійснюється через голову правління та інших представників правління.

Себе виправдав підхід, коли для маленьких кооперативів цей принцип колективного управління скорочується до одноосібного представництва, це передбачає однак, що законодавець визначає критерії для кооперативів, які можуть використовувати подібного роду регулювання, таким чином, зокрема, що він, наприклад, визначає кількість членів кооперативу, до якої можуть використовуватися спрощені регулювання.

Інші регулювання, які містяться в законопроекті, можуть бути збереженими (управляючий – стаття. 17, абз. 6 тощо)

#### 7. Ревізійна комісія або наглядова рада

Статті 18 та 19 законопроекту врегульовують роботу ревізійної комісії та уможливають створення наглядової ради.

Ці регулювання у зазначеній формі не є достатніми. Відсутні критерії, відповідно до яких кооператив отримує право обирати, чи використовує він послуги наглядової ради, чи ревізійної комісії.

Доцільним було б ввести до вище зазначеного пункту б додаткове регулювання:

- Загальними зборами обирається наглядова рада, яка складається з ...членів.
- Вона зі складу своїх членів обирає голову.
- Дрібні кооперативи обирають перевіряючого.

### III. ДЕТАЛЬНІ РЕГУЛЮВАННЯ, ЯКІ ВАРТІ УВАГИ

В законопроекті міститься цілий ряд регулювань, або вони відсутні, які можуть бути важливими для ефективної роботи кооперативу. Тут слід звернути увагу на наступне:

#### 1. Загальні збори

- Стаття 16 абз. 11 містить поняття кворуму. Практика діяльності кооперативів показала, що подібного роду кворум може викликати проблеми. Відсутність (непооява) членів кооперативу на загальних зборах може перешкоджати прийняттю важливих для існування кооперативу рішень. Тому пропонується або викреслити поняття кворуму, або ж у випадку відсутності кворуму відкрити можливість запрошувати на загальні збори наступного разу з тією ж самою повісткою дня, коли загальні збори зможуть приймати рішення навіть за відсутності кворуму.
- Ця стаття також містить регулювання, що ідентичні рішення можуть бути прийняті з різними вимогами до отримання більшості голосів, якщо вони в усній або письмовій формі потрапляють на погодження. Це регулювання може суперечити основним демократичним принципам.
- Слід додати положення щодо того, що по результатам кожних загальних зборів повинен вестися протокол. Дрібниці надалі можуть бути врегульовані через статут.
- Стаття 16 абз. 12 відкриває для кооперативів можливість ввести до їхніх статутів багатоголосність. В той же час, обмежуються критерії для її введення до вирішення питань щодо заробітної платні та обороту. Наслідком є те, що члени, які готові отримати/придбати більше часток не будуть мотивовані. Слід подумати над тим, чи не повинен законодавець загалом ввести можливість багатоголосності, залишатиме однак за кооперативами право вирішення окремих моментів у статутах. Себе виправдав підхід, коли законом встановлюється верхня межа для кількості голосів та одночасно визначається, що при прийнятті дуже важливих рішень не може застосовуватися підхід з багатоголосністю (ліквідація, підвищення основного капіталу, тощо).

#### 2. Правління

- В законопроекті відсутнє регламентування відповідальності правління. В той час, як чітко врегульовано, що управляючий несе особисту відповідальність (стаття 17 абз. 7), для правління це особисте відношення відсутнє. Відповідальність та матеріальна відповідальність це різні регулювання. Члени органу, які порушують боргові зобов'язання та зумовлюють шкоду для кооперативу повинні також нести за це відповідальність.
- Відсутнє регулювання щодо попередження конфлікту інтересів. В кооперативах на всіх рівнях приймаються рішення, які особисто стосуються членів органів або членів їхніх родин (правління, наглядова рада). Тому тут рекомендується передбачити регулювання, яке виключить участь у прийнятті рішень тих, хто зміг б із цього рішення вилучити яку-небудь користь для себе або членів своєї родини. За певних умов/за потреби це регулювання можна також ввести в якості обов'язкового до стандартного статуту з примусовим прийняттям в індивідуальних статутах.



### 3. Фінанси кооперативу

- Стаття 24 абз. 3 уможливорює виключення окремих членів кооперативу з участі розподілу прибутку. Без відповідного прояснення тут криється конфліктний потенціал. Міжнародно визнаним основним принципом є те, що розподіл прибутку відбувається на основі частки кожного окремого члену в загальному власному капіталі кооперативу. Наслідком цього є те, що лише ті можуть бути виключені з участі у розподілі прибутку, хто в повній мірі не сплатив своєї обов'язкової частки.

## IV. ВИСНОВОК

Представлений законопроект пропонує добру основу для подальшої роботи.

## V. ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ (ДОДАТКОВИЙ КОМЕНТАР ЕКСПЕРТА)

### 1. Виробничі кооперативи використовують землю селян,

Це звичайна практика також для наших виробничих кооперативів. З часів моєї роботи в Казахстані, Киргизстані та інших колишніх частинах Радянського Союзу я знаю, що існує значна різниця між нашими звичайними підходами до використання землі та тими, що існують в цих країнах.

В нас члени виробничих сільськогосподарських кооперативів зобов'язані передавати землю, які є їхньою власністю у користування кооперативам. Щодо цього користування зазвичай укладаються цивільно-правові договори строком дії на 12 років. За це користування фермери отримують щорічно від кооперативу певну суму грошей – орендну плату. Земля залишається власністю фермерів. Кооперативи не можуть використовувати її в якості гарантії для отримання кредитних коштів. І якщо в найгіршому випадку виникає ситуація з банкрутством кооперативу, ця земля завжди повертається до селян, які є її власниками. Якщо б кооператив не дотримувався цього правила, вони б припинили своє існування. Фермери ніколи не будуть згодні вступати до складу кооперативу, якщо це ставитиме під загрозу їхню власність на землю.

Як знаю, що в області колишнього радянського Союзу з цим ситуація виглядає інакше. Це викликає побоювання. Якщо виникає ситуація, в якій фермери через членство в кооперативі втрачають їхню власність на землю, то в такій державі вмирає сама ідея кооперації. На стільки критично це розглядаю не тільки я – це є чітка позиція, якої дотримується ЄС.

### 2. Проблематика виробничих кооперативів та обслуговуючих кооперативів та пов'язана із цим небезпека.

В нас існує Закон про кооперацію, який вже протягом майже 130 років добре працює. Ті, хто свого часу підготували цей закон, виходили із того, що у всіх кооперативах повинні бути спільні риси (подібність) і тільки вони врегульовуються законом. Не важливо, чи це буде кредитне товариство, обслуговуючий кооператив, виробничий кооператив, тощо, всі вони однаково розглядаються Законом про кооперацію та законами щодо оподаткування. Завдяки цьому також відсутні проблеми у випадку злиття/об'єднання або інших змін.

### 3. Наступна відмінність відносно запланованих Вами регулювань полягає в поводженні з активами, які держава передала кооперативу (підтримка). Нам не відома система фондів (в НДР, однак, вона була широко поширена, як і у Вас). Гроші, які надходять від держа-

ви, переходять у власність кооперативу. Кооператив не повинен при цьому виплачувати ці гроші назад, незалежно від того, чи він добре працює, чи мова іде про його ліквідацію. Існує лише одне виключення. Якщо кооператив отримав фінансові засоби для проведення інвестицій, він повинен дотримуватися строку у 5-12 років, протягом якого він має працювати з придбаними в рамках здійснення інвестицій засобами/майном, на які було виділено підтримку. Якщо кооператив цього не дотримується, тоді він повинен сплачувати цю підтримку назад, відповідно до пайової участі. Держава не робить розмежування під час надання підтримки. Так саме, як і при регулюванні оподаткування, вона розглядає всіх однаково, незалежно від того, чи це окреме підприємство, чи кооператив, чи ТОВ або акціонерне товариство.