

*А. А. Дмитриев*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КООПЕРАЦИИ В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Работа представлена кафедрой финансов и государственного регулирования экономики  
Северо-Западной академии государственной службы.*

*Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор В. М. Ходачек*

**Статья содержит анализ основных направлений государственной политики в отношении кооперативного сектора агропромышленного комплекса Ленинградской области. В частности, рассмотрены элементы бюджетно-налогового и инфраструктурного механизма поддержки предприятий. Проведен анализ эффективности реализуемых и запланированных мероприятий с точки зрения системного подхода к решению ключевых задач развития кооперативов региона. Сформулированы перспективы совершенствования государственной политики с учетом выявленных проблем функционирования кооперативных объединений.**

**The article contains the analysis of the general state policy directions concerning the cooperative sector of the agricultural complex in the Leningrad region. In particular, the budget, tax and infrastructural elements of business supporting mechanism are considered. The author analyses the effectiveness of planned measures from the view of the system approach to solving the problems of regional cooperation development. The opportunities for state policy improvement are formulated considering the revealed problems in cooperative organizations' functioning.**

Согласно распространенному убеждению, Ленинградскую область невозможно охарактеризовать как регион сельскохозяйственного типа<sup>1</sup>. И тем не менее государственное регулирование и оказание поддержки региональному агропромышленному комплексу (АПК) находятся в числе задач приоритетной важности, что продиктовано главным образом необходимостью обеспечения населения области продовольствием за счет собственных ресурсов и производственных сил. Ленинградская область обладает потенциалом, который позволяет удовлетворять большую часть своих продовольственных потребностей. При этом следует также отметить приграничное положение региона, что имеет своим следствием опасность активного распространения на территории региона иностранных товаров.

Таким образом, весьма актуальной является разработка региональной агропромышленной политики, направленной на повышение эффективности использования местных ресурсов. В рамках данной политики особое значение имеет взаимодействие с кооперативным сектором, позволяющим аккумулировать промышленные силы регионального АПК с целью их использования в наиболее приоритетных направлениях.

На областном уровне действует ряд нормативных актов, регулирующих деятельность кооперативного сектора АПК, среди которых следует особо отметить:

- областной закон о региональной целевой программе «Развитие потребительской кооперации в Ленинградской области на период до 2010 года» (с изменениями на 6 сентября 2006 г.). В дальнейшем Программа;
- закон «О налогообложении организаций потребительской кооперации Ленинградской области» в редакции 2005 г.

Согласно сведениям, содержащимся в Программе, ключевую роль в системе агропромышленной кооперации области играет Союз потребительских обществ (Леноблпотребсоюз), включающий в себя 28 потребительских обществ, 956 предприятий торговли, 128 предприятий общественного питания, 82 цеха и предприятия промышленности, 52 объекта заготовок, а также три учебных заведения. При этом предусмотрен ряд мер, направленных на повышение эффективности этого регионального института. В частности, речь идет о содействии расширению и обновлению рыночной инфраструктуры, включающему: ремонт и реконструкцию торговых предприятий, производственно-заготовительной базы, модернизацию торгового и технологического оборудования, приобретение контрольно-кассовой техники, отвечающей современным требованиям, обновление и увеличение автотранспортного парка.

Таким образом, Леноблпотребсоюз входит в число важнейших социально-экономических институтов, позволяющих региональной администрации с большей точностью определять масштаб и направленность государственной поддержки, по крайней мере, части сельскохозяйственных объектов и, соответственно, более целенаправленно воздействовать на показатели регионального АПК. Без преувеличения данная организация представляет собой точку аккумуляции капитальных, финансовых и кадровых ресурсов кооперативного сектора.

В примерно таком же качестве выступает и Союз молокоперерабатывающих предприятий Ленинградской области, объединивший ряд крупных региональных предприятий.

В целом же официально потребительская кооперация Ленобласти объединяет 82 тысячи пайщиков и включает более 600 стационарных точек.

Общий объем финансирования мероприятий, предусмотренных Программой, составляет 1 007 745 тыс. руб. При этом обращает на себя внимание доля собственных средств организаций потребительской кооперации: 34%, т. е. 341 155 тыс. руб. Чуть меньшую, но сопоставимую сумму составляют привлеченные через банковскую систему средства: 240 090 тыс. руб. Таким образом, сумма бюджетных расходов составит 426 500 тыс. руб.

Учитывая тот факт, что данная программа принята в 2005 г., то расчетный объем финансирования в год составляет в среднем 85 300 тыс. руб. Для сравнения: бюджетные расходы на сельское хозяйство Ленинградской области в 2006 г. составили 676 487,4 тыс. руб. Таким образом, среднегодовые расходы на поддержку потребительской кооперации предусмотрены в размере 13% от среднегодовых расходов на поддержку сельского хозяйства.

Столь небольшая доля бюджетных расходов на поддержку кооперативного сектора может быть объяснена прежде всего спецификой функционирования всходящих в него хозяйствующих субъектов. На самом деле кооперативная организация является в некотором роде заменителем государства в плане выполнения ряда ключевых функций. В частности, следующих:

- *Финансовая поддержка.* Главным образом объектами прямой поддержки являются члены кредитных кооперативов. Сущность кооперативной поддержки состоит в том, что кредиты предлагаются на более щадящих условиях, по низкой цене или вообще бесплатно. Аналогичные рассуждения справедливы и по отношению к страховым и резервным фондам, которые создают кооперативы. Косвенным образом оказывается помощь в рамках сбытового и закупочного кооперативов: в первом случае выгода проявляется в том, что фермеры

обретают возможность покупать факторы производства по цене ниже рыночной, во втором – в том, что для фермерских хозяйств появляется возможность сбывать производимую продукцию по ценам, приближенным к рыночным.

- *Регулятивная функция.* Рычаги воздействия кооперативного сектора на хозяйства хотя и не опираются на столь широкую ресурсную базу и не обладают в потенциале столь же мощным воздействием, каким обладает региональная администрация, но все-таки носят менее косвенный и более адресный характер. Региональная администрация, даже определив правильные точки приложения усилий в отношении определенного рода агропромышленных хозяйств, так или иначе, в силу сравнительной масштабности оказываемого воздействия, рискует разбалансировать отношения во всей сфере регионального АПК. Воздействие в рамках кооперативного сектора, в противоположность этому, является, как правило, целевым и непосредственным и не оказывает столь ощутимого возмущающего воздействия на деловую среду фермерских хозяйств.

- *Перераспределительное воздействие.* Собрав со всех участников финансовые средства, руководство кооператива направляет их на обеспечение деятельности этих же участников. В этом случае, как нетрудно догадаться, существенно снижается риск несправедливого перераспределения, так как паевые взносы, как правило, формируются исходя из критерия, учитывающего реальные производственные возможности фермера.

С учетом вышесказанного, система кооперации в рамках регионального АПК представляет собой в некотором роде альтернативный государству источник поддержки и регулирования хозяйственных процессов. С другой стороны, кооперативное объединение способно выступать гарантом возвращения кредитов, выданных коммерческими банками хозяйствующим субъектам. Таким образом, необходимость

в масштабной поддержке предприятий, входящих в данную систему, отсутствует. Осознание данного факта послужило в свое время основной причиной для разногласий в ходе обсуждения проекта постановления «О повышении эффективности участия организации потребительской кооперации в реализации программ социально-экономического развития Ленинградской области». В нем Ленинградскому областному союзу потребительских обществ совместно с комитетами правительства Ленинградской области предлагалось разработать региональную целевую программу «Развитие потребительской кооперации в Ленинградской области на период до 2010 года» и внести ее на рассмотрение правительства области, предусмотрев механизмы ее реализации, включающие все меры государственной поддержки. Мнения глав муниципальных объединений разделились: нужно ли искусственно поддерживать сельские потребительские кооперации или целесообразнее такую поддержку прекратить? Многие главы муниципальных образований не были согласны поддерживать торговую, по сути своей, организацию, которая сама должна обеспечивать себя и получать прибыль.

На самом деле хозяйства, входящие в систему кооперации, обладают более широкими возможностями для генерирования и привлечения финансовых средств, чем полностью автономные. И в любом случае отсутствие необходимости в прямой государственной поддержке тем не менее не исключает потребности кооперативов в создании благоприятных условий для их функционирования. В частности, весьма актуальным является исключение или, по крайней мере, компенсация двухуровневого налогообложения (первый уровень отражает показатели деятельности участников кооператива, второй – деятельности, соответственно, кооператива как самостоятельной организации)<sup>2</sup>.

Региональная администрация не в состоянии изменить основы налогообложения, принятые на федеральном уровне, в

частности допускающие двойное налогообложение кооперативов. Вместе с тем законом «О налогообложении организаций потребительской кооперации Ленинградской области» предусмотрено снижение ставки налога на прибыль организаций для организаций потребительской кооперации до 13,5% в части, зачисляемой в областной бюджет. Также закон обязывает областную администрацию рекомендовать представительным органам муниципальных образований Ленинградской области предоставлять льготы организациям потребительской кооперации по местным налогам и сборам. С целью обеспечения адресного воздействия предусмотрено, что экономия средств организаций потребительской кооперации, полученная в соответствии с настоящим законом, направляется на развитие материально-технической базы организаций потребительской кооперации и на поддержку ее деятельности в сельской местности.

Таким образом, несмотря на то, что в законе не установлены механизмы контроля над расходованием сэкономленных средств, а также отсутствует отсылка к подзаконным актам, регламентирующим такого рода механизмы, можно говорить о том, что областная система налогообложения в определенной степени позволяет компенсировать двухуровневое обложение налогами кооперативов.

Также свой вклад в нивелирование негативного эффекта от двухуровневой системы вносят мероприятия по бюджетной поддержке кооперативных организаций, предусмотренных Программой. На бюджетные кредиты за счет средств областного бюджета на пополнение оборотных средств и для инвестиционных целей на срок, выходящий за пределы бюджетного года, выделено 303 700 тыс. руб. Бюджетные средства за счет бюджетов муниципальных образований, направляемые на возмещение расходов по доставке товаров в сельскую местность на расстояние свыше 11 км от места их получения, запланированы в размере 78 600 тыс. руб. Объем

средств, выделяемых на обеспечение организаций потребительской кооперации продукцией машиностроения на условиях лизинга, составляет 44 200 тыс. руб. Как видно, большая часть средств выделяется на возвратной основе, однако, несмотря на возмездный характер помощи, действующий механизм позволяет сгладить сезонные колебания финансовой устойчивости предприятий АПК.

Вместе с тем имеются основания полагать, что несовершенство налоговой системы явилось причиной создания множества кооперативов, сформированных на базе устной договоренности. Отсутствуют достоверные сведения о количестве подобных организаций. Оценочно же можно судить о наличии примерно пятисот единиц.

На самом деле в большинстве регионов страны фермеры заключают, как правило, устные соглашения о кооперации<sup>3</sup>. Поскольку в данном случае объединяются чаще всего бывшие или настоящие коллеги по работе или родственники, уровень доверия к исполнению контрактных обязательств достаточно высок, что, собственно, и позволяет заключать подобные сделки. Однако реализация такой формы отношений существенно сокращает объемы вовлечения ресурсов в кооперативный сектор, поскольку далеко не все хозяйствующие субъекты включают родственников или коллег по работе. К тому же побудительным мотивом к объединению с такими людьми служит в большей степени наличие доверия, обусловленного родственными или дружескими связями, а не соображения рационального характера. Безусловно, участники таких кооперативов рассчитывают получить определенную выгоду от их создания, таким образом, цель создания объединения как такового является вполне рациональной, но выбор будущих партнеров строится не всегда на логически обоснованных критериях. Как правило, «обычные» фермеры стремятся заключить кооперативное соглашение с теми хозяйствующими субъектами, которые отвечают следующим

условиям: близкое расположение, адекватный коллективной эксплуатации факторов производства размер земельного участка, а также наличие отраслевой и продуктовой совместимости. Второе условие вытекает из специфики кооперативного использования факторов производства: на самом деле размер участка каждого члена должен быть достаточен для окупаемости всего фактора в течение удовлетворяющего всех периода времени. Третье условие менее жесткое, но обладает не меньшей значимостью: объединять целесообразно производство и распределение однородных продуктов. При устных договоренностях в большинстве случаев выполняется лишь первое условие. Вместе с тем немаловажное значение имеет количество членов, их должно быть достаточно для оптимального использования коллективных факторов. Но количество членов в рамках устных контрактов с родственниками и друзьями ограничено кругом этих самых друзей и родственников. Таким образом, устные договоренности, посредством которых происходит образование кооперативов в Ленинградской области, в некоторой степени ограничивают возможности повышения эффективного размещения ресурсов в рамках кооператива.

В этой связи следует также упомянуть о характере эксплуатации техники в таких объединениях. Обычно эксплуатация происходит в форме обмена: один участник приобретает ту или иную машину, а все другие помогают ее окупать, используя в течение отведенного времени. Таким образом, речь идет скорее о взаимопомощи, а не о всеобъемлющих кооперативных отношениях.

Теоретически можно допустить, что образованные на основе устной договоренности кооперативы смогут в перспективе вовлекать в свои ряды новых членов, заключив с ними письменный договор и оформив отношения в рамках закона РФ «О сельскохозяйственной кооперации». Однако пока опыт свидетельствует об обратном, и в обозримом будущем эта возможность

вряд ли появится, пока не будет устранено двойное налогообложение. Если же эта проблема будет решена, и договоры в письменной форме начнут преобладать, у кооперативов появится новые перспективы развития, в том числе не связанные непосредственно с оптимизацией размещения ресурсов. В частности, расширятся источники финансирования: это связано с появлением возможности привлечения взносов ассоциированных членов, а также устранением препятствий для получения банковских кредитов. Действительно, члены кооперативов, построенных на устной договоренности, как правило, не могут получить совместный кредит, они в основном пользуются кредитом, который получил один из участников их неформального объединения. Однако такие кредиты обычно предоставляются на кабальных условиях, поскольку у индивидуальных хозяйств пока достаточно узкая залоговая база.

Таким образом, несмотря на то, что на областном уровне предпринят ряд мер по поддержке крупных кооперативных объединений, включающих в себя, помимо прочего, большие предприятия, поддержкой оказываются неохваченными множество мелких фермерских хозяйств, готовых оформить кооперативные отношения на официальной основе. И имеются основания полагать, что усиление внимания региональной администрации к небольшим кооперативам позволит преобразовать большинство вышеописанных неформальных договоренностей в полноценные объединения.

Масштаб таких образований, как Лен-облпотребсоюз, Союз молокоперерабатывающих предприятий Ленинградской области, Союз фермеров Ленинградской области и Санкт-Петербурга, позволяет региональной власти упорядочено воздействовать на значительную часть фермерских и личных подсобных хозяйств. С другой стороны, создание и развитие большинства кооперативов, не входящих в данные союзы, лишь отчасти охвачено государственной поддержкой.

В этой связи немаловажно отметить актуальность комплексного подхода к регулированию процессов в АПК региона в целом и кооперативном его секторе в частности. Имеются основания полагать, что уровень льготного бюджетного кредитования и поддержки лизинга сельхозтехники в Ленинградской области является вполне удовлетворительным<sup>4</sup>. Вместе с тем остаются неурегулированными вопросы, касающиеся обеспечения доступа индивидуальных и объединенных в кооперативы хозяйствующих субъектов к рыночной и производственной инфраструктуре.

В плане рыночной инфраструктуры в первую очередь речь идет об устранении монополистических барьеров входа на рынки конечной продукции. Если для предприятий, входящих в вышеуказанные крупные объединения, данная проблема не является столь значимой, то для небольших спонтанно возникающих кооперативов порой полноценный выход на региональный рынок является почти невозможным. Как правило, барьеры носят административный характер: площади местных рынков либо остаются в собственности муниципальных администраций, либо монополизированы единственной частной структурой. Вход на данные площадки связан нередко с выполнением обременительных условий. Таким образом, даже фермерские кооперативы, призванные посредством коллективных усилий оптимизировать сбыт продукции, не способны преодолеть подобные ограничения. Тот факт, что у кооператива больше возможностей для выполнения указанных условий, чем у индивидуального хозяйства, не отменяет необходимости устранения факторов, деформирующих рыночное пространство области.

В ряде случаев, не имея возможности прямого доступа к конечному потребителю, как кооперативы, так и индивидуальные хозяйствующие субъекты вынуждены обращаться к эксклюзивным посредникам. Действительно, рыночная власть монополистической структуры на региональном рын-

ке приводит к ограничению спроса на продукцию фермеров даже в случае ненасыщенного рынка.

Благодаря функционированию подобного рода нерыночных ограничений имеет место следующая системная проблема. Как бюджетные инструменты региональной администрации, так и кооперативные усилия хозяйствующих субъектов частично направляются на подпитку эксклюзивных посреднических структур. На самом деле, субсидии, льготные кредиты, а также кооперативные инвестиции позволяют расширить выпуск продукции хозяйствами региона. И в то же время увеличение предложения позволяет монополистам еще в большей степени снижать цены на покупаемую продукцию, и, следовательно, средства государства и кооперативного сектора фактически уходят на обеспечение прибыльной деятельности посредников. Аналогичные соображения справедливы и по отношению к фирмам, снабжающим фермеров факторами производства, в частности сельхозтехникой. Бюджетная и кооперативная поддержка фермеров побуждает их расширять спрос на факторы производства, что в условиях монополизации снабжения приводит лишь к увеличению цен на них<sup>5</sup>.

Вместе с тем, несмотря на сохраняющуюся важность проблемы, имеются предпосылки к ее разрешению. В частности, определенные ожидания связываются со вступлением в силу федерального закона «О розничных рынках», в соответствии с которым рынки подразделяются на сельскохозяйственные и сельскохозяйственные кооперативные. При этом субъекты Федерации получают полномочия определять необходи-

мость нахождения того или иного типа рынков на их территории.

Создание специализированных кооперативных точек, очевидно, призвано решить задачу упорядочивания торговли на городских рынках продукцией АПК, с учетом частичного вывода из этой сферы крупных собственников. Одним из следствий также может быть стимулирование хозяйствующих субъектов к созданию кооперативов. Хотя нельзя исключать при этом и возможность формирования бывшими владельцами торговых точек фиктивных или подставных объединений фермеров с целью возвращения на «насиженные» места. Вероятность развития событий по такому сценарию во многом будет зависеть от отношений между муниципальными властями и предприятиями области. Но в любом случае областная администрация получает в распоряжение дополнительный инструмент воздействия на развитие кооперативного сектора АПК.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в Ленинградской области предпринят ряд действенных мер финансового характера по поддержке кооперации в АПК, включающий в себя субсидирование, льготное кредитование и льготное налогообложение. Хотя системное решение задачи развития кооперативного сектора включает в себя, помимо этого, совершенствование инфраструктуры сбыта и снабжения, а также доступа к земельному фонду территории. Таким образом, в настоящее время создание благоприятных условий для производства и сбыта продукции фермерскими хозяйствами и их объединениями должно быть обозначено в качестве одного из приоритетных направлений политики областной администрации.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Волобуев В. Ленобласть заявляет о себе // Экономика и Время. 1999. № 37(274).

<sup>2</sup> Ткач А. В. Сельскохозяйственная кооперации. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2005.

<sup>3</sup> Кооперация и агропромышленная интеграция в АПК / Под ред. Г. А. Петраневой. М.: КолосС, 2005.

<sup>4</sup> Валович Т. Помогает ли фермерам Ленинградской области национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса»? [Электронный ресурс]. [www.svobodanews.ru](http://www.svobodanews.ru)

<sup>5</sup> Серова Е. В. Аграрная экономика. М.: Издательство Высшей школы экономики, 1999.