

Ассамблея Генеральная



Distr.
GENERAL

A/54/57
23 December 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Пятьдесят четвертая сессия

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ, ВКЛЮЧАЯ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ МИРОВОГО СОЦИАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И МОЛОДЕЖИ, ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ, ИНВАЛИДОВ И СЕМЬИ

Статус и роль кооперативов в свете новых социально-экономических тенденций

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	3
II. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КООПЕРАТИВОВ	5 - 10	3
III. ИНИЦИАТИВЫ В ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОБЛАСТЯХ, ВЫДВИНУТЫЕ В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ, СЕВЕРНОЙ АМЕРИКЕ И ЯПОНИИ	11 - 25	5
A. Юридическая и административная основа для сотрудничества	11 - 19	5
B. Инициативы, осуществленные в 90-е годы	20 - 25	8
IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ	26 - 33	
V. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ, ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ В АФРИКЕ, АЗИИ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ	34 - 52	14

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A.	Административно-правовые основы деятельности кооперативов	34 – 43	14
B.	Инициативы, предпринятые в 90-е годы	44 – 52	18
VI.	УЧАСТИЕ КООПЕРАТИВНОГО СЕКТОРА В РЕФОРМЕ КООПЕРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	53 – 55	22
VII.	ОТНОШЕНИЕ К РАЗРАБОТКЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ РАЗВИТИЯ КООПЕРАТИВОВ	56 – 61	22

Приложение

Руководящие принципы в отношении создания благоприятных условий для развития кооперативов	25
---	----

/ ...

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 51/58 от 12 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея призывала правительства постоянно изучать правовые и административные положения, регулирующие деятельность кооперативов, в целях создания благоприятных условий для кооперативов, чтобы они могли вносить надлежащий вклад в дело достижения целей национального развития, в том числе удовлетворения основных потребностей всех людей.

2. В той же резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят четвертой сессии через Комиссию социального развития доклад, содержащий, в частности, информацию о выдвинутых странами инициативах в правовой и административной областях. К Генеральному секретарю была также обращена просьба в сотрудничестве с Комитетом по поощрению и развитию кооперативов¹ рассмотреть вопрос о желательности и практической возможности разработки руководящих принципов Организации Объединенных Наций, направленных на создание благоприятных условий для развития кооперативов, и включить свои выводы и рекомендации в этот доклад.

3. По состоянию на конец ноября 1998 года ответы на разосланный Генеральным секретарем правительствам вопросник были получены от 38 государственных учреждений из 35 стран². Вопросник Генерального секретаря был также распространен среди национальных кооперативных организаций, из которых 56 прислали свои ответы³. При подготовке настоящего доклада Генеральный секретарь располагал, таким образом, информацией от 94 государственных учреждений и национальных кооперативных организаций из 65 стран.

4. В соответствии с высказанной Генеральной Ассамблей в ее резолюции 51/58 просьбой сотрудничать с Комитетом по поощрению и развитию кооперативов Генеральный секретарь использовал преимущества, связанные с членством Организации Объединенных Наций в Комитете, для а) получения информации из базы данных Комитета и входящих в его состав членов и для б) ознакомления с результатами обсуждений, проведенных на 56-м заседании Комитета в ноябре 1996 года и на его 58-м заседании в октябре 1998 года, а также с результатами его консультативного совещания в мае 1997 года с участием экспертов в области кооперации по вопросу разработки руководящих принципов Организации Объединенных Наций, направленных на развитие кооперативного движения.

II. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КООПЕРАТИВОВ

5. Законодательные и другие правила и положения, регулирующие деятельность кооперативных объединений, можно найти в международных конвенциях и нормативно-правовых документах, в конституциях и законах стран, в дополнениях к законодательству и уставных документах. Как правило, деятельность кооперативов – даже если в этом отношении и отсутствует конкретное законодательство – охватывается сферой основных прав человека, которые гарантируются национальными конституциями и рассматриваются в качестве части принципов кооперативного движения. К числу таких прав относятся: свобода ассоциаций, охрана частной собственности, свобода заниматься любой законной деятельностью, свобода создавать объединения, право человека на развитие, основные демократические права и свобода обращения в суды. Конкретным выражением этих основных прав человека являются такие принципы кооперативного движения, как добровольность участия в кооперативе, демократический характер управления и контроля, самостоятельность в постановке целей и принятии решений. Когда гарантируются основные права человека, создаются благоприятные условия для развития кооперативного движения.

6. В конституциях стран может закрепляться роль кооперативов в обществе и хозяйственной деятельности (например, в рамках местного самоуправления, в проведении земельной реформы и т.д.). Во многих странах кооперативы считаются особой формой организации или объединения труда в условиях рынка, и их деятельность регулируется конкретным законодательством в виде одного закона, охватывающего все типы и формы кооперации, или в виде отдельных законов по различным сферам и отраслям деятельности кооперативов. Положения, регулирующие деятельность кооперативных объединений, можно найти в конкретных разделах кодексов законов более общего характера (таких, как гражданский кодекс, коммерческий кодекс, кодекс законов о труде, кодекс законов о сельскохозяйственной деятельности); в специальных актах, регламентирующих порядок применения общеорганизационного законодательства к кооперативам (таких, как Акт о промышленных объединениях и обществах взаимопомощи в Соединенном Королевстве); в законодательстве о конкуренции (Закон Кэппера-Волстеда в Соединенных Штатах Америки); или в налоговом законодательстве. В ряде стран нет специального законодательства о кооперативах, и их деятельность регулируется общим законодательством, регламентирующим деятельность всех коммерческих организаций, таким, как налоговое законодательство, законодательство о конкуренции, законодательство о труде и земельное законодательство. Кооператоры сами выбирают соответствующую правовую базу для регулирования деятельности своего кооперативного объединения и принимают свой устав, исходя из своих потребностей и своего практического опыта и руководствуясь международно признанными принципами кооперативного движения.

7. В ряде стран, где законодательство о кооперативах сформулировано в общих чертах и содержит только основные принципы, его дополняют детально проработанные правила и положения, иногда называемые декретами о применении или осуществлении. К числу других видов дополнительного законодательства относятся постановления, издаваемые уполномоченным на то министерством. Такие правила, положения, декреты, постановления и инструкции в принципе должны соответствовать законам, на которых они основываются. Однако это обеспечивается не всегда: временами они могут даже устанавливать иные приоритеты или цели, чем те, которые предусмотрены в соответствующем законе, или изменять направленность самого закона, в результате чего, например, он из либерального превращается в ограничительный; иногда они бывают настолько многочисленными и запутанными, что могут ввести в заблуждение и даже блокировать подлинно кооперативную деятельность и одновременно нередко подтолкнуть к противозаконным действиям.

8. Устав кооператива, как правило, разрабатывается учредителями кооператива; впоследствии члены кооператива могут вносить в него поправки в порядке, установленном законом или уставом самого кооператива. Поскольку многие кооператоры не умеют составлять юридические документы и не обладают глубокими юридическими знаниями, они, как правило, руководствуются типовыми уставами. Такие типовые уставы разрабатываются либо национальными регистрационными органами (например, бюро регистрации дружественных обществ в Соединенном Королевстве или министерством сельского хозяйства в Соединенных Штатах), либо головными кооперативными организациями в рамках оказания помощи новым филиалам.

9. Нормотворчество в сфере кооперации может быть прерогативой правительства, провинций (например, в Канаде) или автономных районов (например, в Италии и Испании). В федеративных государствах (например, в Соединенных Штатах Америки и Нигерии) разделение законодательных функций между федерацией и членами федерации вызывает определенные трудности; как правило, законодательство о кооперативах относится к сфере полномочий государства, однако в ряде случаев правовое регулирование деятельности кооперативов (особенно тех, которые работают в нескольких штатах) обеспечивается на федеральном уровне.

10. Различные государства по-разному относятся к кооперативам в зависимости, среди прочего, от их экономической системы, объема государственных ресурсов, уровня развития страны, степени зрелости кооперативного движения и т.д. В одних государствах кооперативы считаются цennыми и желательными структурами, которым необходимо оказывать помощь и поддержку, поскольку они способствуют реализации государственных целей и стратегий. Другие же государства считают, что кооперативы являются лишь одной из форм хозяйственной деятельности и взаимодействуют на равных правах с другими коммерческими фирмами и государственными предприятиями, не пользуясь привилегиями и не подвергаясь необоснованным ограничениям. Отношение к кооперативам может быть и негативным, когда, например, государство считает кооперативы автономными, самодеятельными организациями, возможно, связанными с международным кооперативным движением, которые преследуют свои собственные цели и проводят свою собственную политику, руководствуясь своими собственными правилами, возможно, противоречащими интересам самого государства.

III. ИНИЦИАТИВЫ В ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОБЛАСТЯХ, ВЫДВИНУТЫЕ

В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ, СЕВЕРНОЙ АМЕРИКЕ И ЯПОНИИ

А. Юридическая и административная основа для сотрудничества

11. Кооперативное движение впервые получило распространение в середине XIX века в Западной Европе, Северной Америке и Японии, где стали возникать низовые кооперативные организации. С тех пор кооперативы превратились в мощную экономическую силу, и удельный вес кооперации возрос весьма значительно в таких сферах хозяйства, как банковское дело, современные промышленные и обслуживающие компании в сельском хозяйстве и мелкие и средние ремесленные предприятия. В этих странах кооперативы играют важную роль в экономической жизни, контролируя значительную часть рынка в отдельных субсекторах (например, сбыт зерна, переработка молока и выпуск молочной продукции). Они доказали свою конкурентоспособность в условиях рыночной экономики.

12. Когда создавались первые кооперативы, не существовало никакой специальной законодательной базы и их деятельность была во многом ограничена. Первый закон о кооперативах в тогдашней германской империи был принят 1 мая 1889 года, что позволило укрепить правовое положение кооперативов. Этот закон зафиксировал основные принципы и задачи кооперативов, т.е. стимулирование прибыльной хозяйственной деятельности их членов на основе совместного предпринимательства. За исключением лишь нескольких поправок и разъяснений, Закон о кооперативах 1889 года действует и сегодня в качестве федерального закона и в качестве важнейшего элемента законодательства в отношении кооперативов, символизирует дальновидность отцов-основателей первых германских кооперативов и универсальную ценность принципов кооперативного движения.

13. В Западной Европе, Северной Америке и Японии кооперативы создавались исключительно по частной инициативе и были и до сих пор остаются полностью независимыми от правительства, строя свою работу на основе принципа самоуправления. Как и другие компании, кооперативы функционируют в качестве компаний частного сектора, действующими в условиях рыночной системы. Членство в них добровольное. В Германии, например, единственное требование, которое правительство предъявляет к кооперативам, заключается в том, чтобы каждый из них в соответствии с законом был членом зарегистрированной аудиторской ассоциации. Государство предоставило этим ассоциациям право осуществлять ревизорскую деятельность и проверять коммерческую деятельность кооперативов для обеспечения того, чтобы они выполняли свои

функции надлежащим образом. Как и обычные коммерческие компании, кооперативы в Германии конкурируют с другими коммерческими компаниями. Поэтому они, как правило, не подпадают под действие специальных экономических или налоговых механизмов. Единственным исключением из этого правила, о котором сегодня известно, являются сельскохозяйственные и лесные коммерческие и сбытовые кооперативы, которые освобождены от уплаты налога на корпорации и на продажу, если они ведут дела только со своими собственными членами. Государство в принципе не оказывает кооперативам никакой конкретной финансовой помощи.

14. Во Франции уставы различных категорий (отраслевые уставы) – кооперативных производственных объединений, банков, кредитных союзов, потребительских и сельскохозяйственных кооперативов и т.д. – были разработаны в период 1880–1920 годов. В этих отраслевых актах были определены роль, членство и ряд принципов деятельности французских кооперативных обществ. Принятый в 1947 году закон впервые предусматривал общее определение и заключал в себе основные принципы и общие правила деятельности различных типов кооперации. В настоящее время деятельность французских кооперативов регулируется общим законодательством. С момента своего создания французские кооперативы являются правовыми субъектами частного права гражданского или коммерческого характера.

15. В большинстве европейских стран на национальном уровне существует широкая законодательная база, регулирующая деятельность кооперативов в соответствии с нормами гражданского и административного права. В Нидерландах деятельность кооперативов регламентируется положениями Голландского гражданского кодекса, закрепляющего их особый характер. В Италии деятельность кооперативов регулируется различными законами, которые определяют их конкретный характер. Эти особенности закреплены в конституции (социальная роль кооперации) и в национальных и региональных законах о кооперативах 1947, 1971, 1977 и 1985 годов. В Исландии правовую базу деятельности кооперативов обеспечивает Закон о кооперативных объединениях, однако положения о налогообложении кооперативов по существу не отличаются от тех, которые регулируют деятельность компаний с ограниченной ответственностью. В Греции закон 1986 года регулирует деятельность кооперативов на местном, региональном и национальном уровнях. В Греции государство не вмешивается в деятельность кооперативов, и они освобождены от уплаты ряда налогов. Министерство национальной экономики уполномочено оказывать помощь городским кооперативам, действующим в таких сферах, как потребительская, туристская, кредитная, транспортная, медицинское страхование, производственная, фармацевтическая и другие. Министерство сельского хозяйства ведает вопросами сельскохозяйственной кооперации.

16. В Соединенном Королевстве правительство обеспечивает прочную законодательную базу для кооперативов с 1893 года. Основным действующим в настоящее время законом является Закон о промышленных объединениях и обществах взаимопомощи 1965 года, содержащий различные дополнительные нормативно-правовые акты, последний из которых датируется 1978 годом. Деятельность испанских кооперативов регулируется конституцией 1978 года и общим законом 1987 года, которые закрепили разделение функций регулирования их деятельности между центральными, региональными и местными органами. Центральное правительство через министерство труда и социального обеспечения оказывает поддержку кооперативам и регулирует их деятельность, а также способствует созданию новых кооперативных организаций и осуществляет подготовку руководителей кооперативов. Законом 1990 года введены новые положения, предусматривающие налоговые скидки для кооперативов с учетом их социальной важности и функций. Кооперативные объединения на Кипре регистрируются и функционируют в соответствии с законом и правилами, регламентирующими деятельность кооперативных объединений. Они осуществляют самостоятельную деятельность под надзором бюро регистрации кооперативных объединений – руководителя департамента кооперативного движения при министерстве торговли, промышленности

и туризма. Проверку деятельности кооперативов проводит независимая служба ревизии кооперативных объединений. В связи с признанием социальной важности и роли кооперативов они освобождены от уплаты налогов и других различных сборов.

17. Конституция Португалии признает равный статус кооперативного сектора с государственным и частным секторами. Особый характер кооперативов для целей регулирования и административных целей признается в Кооперативном кодексе и дополнительном законодательстве, а также в законе о налогообложении кооперативов. В Финляндии в первом законе о кооперативных объединениях, принятом в 1901 году, признавался особый характер кооперативов для целей регулирования и административных целей. С тех пор в него вносились поправки в 1954 и 1989 годах. В Швеции общим законодательством, регулирующим деятельность кооперативов, является закон об экономических ассоциациях 1987 года. Помимо этого, деятельность кооперативных банков регулируется законом о банках-членах 1995 года, а деятельность жилищных кооперативов - законом о жилищных кооперативах 1991 года. На Мальте первый закон о кооперативах был принят в 1946 году и радикально пересмотрен в 1978 году с последующими незначительными изменениями. В отличие от большинства других европейских стран в Бельгии, Дании и Норвегии нет общего законодательства, регулирующего деятельность кооперативов. В Норвегии деятельность кооперативов регулируют отдельные законы, такие, как Закон о жилищно-строительных ассоциациях и Закон о страховании, которые были приняты в 1960 году. В Бельгии деятельность кооперативов регулируется законодательством, касающимся коммерческих фирм, где не проводится никакого различия между кооперативами и обычной предпринимательской деятельностью. Закон, регулирующий деятельность кооперативов в Турции, был принят в 1969 году и впоследствии в него были внесены изменения. Традиционно правовая и административная база, регулирующая деятельность турецких кооперативов, аналогична той, которая существует в других европейских странах.

18. В Соединенных Штатах Америки деятельность кооперативов регулируется законами штатов, а не федеральными законами. Законодательство штатов составлено с использованием общих юридических положений, и механизмы, регулирующие деятельность кооперативов, как правило, не имеют законодательного закрепления. Члены кооператива сами решают, как им вести свои дела, при условии, что при этом не нарушаются положения устава. В этих законах признается специфический характер кооперативов и закрепляются а) демократическое управление организацией на основе принципа "один член - один голос"; б) ограничение размера прибыли, получаемой с инвестированного капитала, и с) распределение прибыли между членами кооператива по паевому, а не по инвестиционному признаку. Существует несколько национальных (федеральных) нормативно-правовых актов, направленных на поддержку деятельности кооперативов посредством д) частичного вывода членов кооперативов из-под действия антитрестового законодательства для согласования цен и других условий торговли при реализации сельскохозяйственной продукции на основе (закон Кэллера-Волстеда); е) только разового обложения налогом доходов кооператива, как правило их членов (Кодекс внутренних доходов), подтверждая тем самым, что кооперативы создаются не для получения прибыли, а для того, чтобы действовать в качестве агентов для своих членов; f) сведения к минимуму числа кооперативов, которые должны регистрировать свою финансовую отчетность в государственных органах (законы о федеральных ценных бумагах), признавая тем самым существование тесной взаимосвязи между кооперативами и их членами-пользователями. К числу национальных учреждений, оказывающих помощь в организации и налаживании работы кооперативов, относятся группа по обслуживанию кооперативов министерства сельского хозяйства Соединенных Штатов, его служба по оказанию помощи сельским районам, система фермерского кредитования и национальный кооперативный банк.

19. В Японии правовая и административная база, регулирующая деятельность кооперативов, построена по отраслевому признаку (сельское хозяйство, потребители и т.д.) и охватывает

деятельность профсоюзов и потребительских кооперативов. Деятельность профсоюзов охраняется законом о профсоюзах 1949 года, они имеют права корпорации и на них распространяется специальная налоговая система. Деятельность потребительских кооперативов регулируется законом о потребительских кооперативных объединениях 1948 года, надзор за соблюдением которого осуществляется министерством здравоохранения и социального обеспечения. Деятельность потребительских кооперативов, действующих на территории только одной префектуры, регулируется органами данной префектуры, а остальных – министерством.

в. Инициативы, осуществленные в 90-х годах

20. Согласно информации, полученной Генеральным секретарем о законодательных и административных инициативах, осуществленных в течение этого десятилетия, можно выделить три группы стран. В первую группу входят страны, сообщившие о том, что в последнее время не отмечались какие-либо существенные или значительные изменения, которые могли бы повлиять на развитие кооперативов. Например, хотя время от времени в Соединенных Штатах юридический статус кооперативов видоизменяется в связи с принятием различных административных положений, большая часть законов, касающихся кооперативов, вступила в силу в 30-х годах и остается без существенных изменений. Какому-либо значительному пересмотру законодательство о кооперативах не подверглось в последнее время в Германии и в Греции. В Греции недавние незначительные изменения в законе о кооперативах затронули кооперативные кредитные учреждения (кооперативные банки), с тем чтобы они могли играть большую роль в региональном развитии и в финансировании мелких и средних предприятий. В Германии внесенные поправки не касались непосредственно кооперативного сектора, а были обусловлены изменениями в других областях права. В 1990 году поправки были внесены в контексте приведения законодательства Германии в соответствие с директивой Европейского союза, касающейся учета в банковском секторе; в соответствии с законом 1993 года а) были утверждены и уточнены определенные правила в целях совершенствования и упрощения процедуры регистрации членов кооперативов и б) частично изменено положение о заседаниях членов кооперативов. Законом 1994 года расширены возможности кооперативов с точки зрения приспособления к меняющимся рыночным условиям и конкуренции. Кооперативам было предоставлено юридическое право преобразовать себя в любую корпоративную форму, слившись с другими компаниями, выделять части кооператива и расформировывать целиком организацию и передавать соответствующие функции существующим или создаваемым компаниям. Необходимость внесения изменений в закон о кооперативах возникла в связи с введением с 1 января 1999 года валюты евро. Во Франции в законе 1992 года об обновлении кооперативных предприятий предусматриваются многочисленные меры (необязательного характера), предназначенные для укрепления фондов кооперативов, предупреждения возможных трудностей и создания благоприятных условий для развития кооперативов. В Японии с 1990 года были осуществлены некоторые меры по дерегулированию кооперативной деятельности в свете административной и финансовой реформ, включая пересмотр роли органов государственного управления. Потребительским кооперативам более не разрешалось обслуживать нечленов, однако в соответствии с уведомлением, распространенным в 1993 году министерством здравоохранения и социального обеспечения, они получили право предлагать некоторые виды услуг нечленам. В этом году перечень услуг для нечленов был расширен и в него теперь входит уход на дому.

21. Во вторую группу входят страны, в которых в течение этого десятилетия произошли некоторые значительные изменения, отразившиеся на юридическом статусе, правовых и административных основах, определяющих деятельность кооперативов. В Португалии были приняты новый кооперативный кодекс (1997 год), новые системы регулирования в отношении фондов сельскохозяйственных кредитных кооперативов (1995 год) и кооперативов социальной солидарности (1998 год) для создания или видоизменения юридических условий в интересах развития кооперативной деятельности. В Исландии в 1997 году были пересмотрены правовые основы

кооперативов (закон о кооперативных обществах 1991 года). Этот новый закон носит более общий характер и содержит многие положения, аналогичные положениям законов об акционерных компаниях. Основные изменения заключаются во включении более четких положений о кооперативных обществах, схожих с положениями о компаниях с ограниченной ответственностью. Например, кооперативы, которые сталкиваются с финансовыми трудностями или нуждаются в дополнительном капитале по другим причинам, получили возможность увеличить свой капитал путем выпуска акций, аналогичных акциям компаний с ограниченной ответственностью. Однако такие акции не дают права голоса. Самые последние изменения в законодательстве о кооперативах Нидерландов относятся к 1989 году и включают пересмотр определения и принятие конкретных норм в отношении некоторых крупных кооперативов. Наряду с этим регулирующие деятельность кооперативов правила были собраны в отдельном разделе - "Кооперативы и ассоциации взаимного страхования" - для укрепления позиции кооперативов в качестве отдельных юридических образований наряду с некоммерческими организациями и компаниями с ограниченной ответственностью.

22. К числу важных изменений в итальянском законодательстве относится принятие закона 1991 года, регулирующего деятельность социальных кооперативов, которые действуют в области а) общественного здравоохранения и образования и б) социальной реабилитации находящихся в уязвимом положении лиц (инвалидов, бывших заключенных и наркоманов и т.д.). Принятие закона 1992 года повлекло всеобъемлющую реформу, в ходе которой были внедрены многие существенные новшества в кооперативное законодательство. Наиболее важным из них стало разрешение привлекать внешних финансовых партнеров - это изменение помогало решить обычную для кооперативов проблему недостаточного капитала. В самый последний закон 1997 года включено специальное определение "малого кооператива" и предусмотрены упрощенные административные процедуры, облегчающие создание кооперативов и их участие в конкурсных торгах на получение государственных контрактов. Принятые в Испании с 1990 года многочисленные законы о развитии кооперативов имели своей целью обеспечить автономность и самоуправление для кооперативов, а также способность более гибко приспосабливаться к условиям современного, отличающегося высоким уровнем конкуренции рынка на соответствующей правовой основе, отвечающей потребностям Европейского союза; помочь кооперативам создать большее число рабочих мест; повысить популярность кооперативов среди находящихся в уязвимом положении групп населения и содействовать созданию ассоциаций кооперативов.

23. В марте 1997 года правительство Канады приняло новый закон об ассоциациях кооперативов в целях модернизации существующего законодательства и создания для кооперативов больших возможностей для решения проблем, стоящих перед сельскими общинами. Это новое законодательство обеспечивает сохранение кооперативных принципов и, как ожидается, будет принято осенью 1998 года. Изменения были предусмотрены для пересмотра предыдущего законодательства и включения в него большого числа принципов, регулирующих деятельность канадских корпораций. Они были осуществлены, с тем чтобы отразить меняющиеся экономические условия, в том числе важную роль акционерного капитала на рынке. Эти изменения позволят кооперативам получить доступ к альтернативным методам финансирования, в том числе путем мобилизации капитала среди нечленов, при сохранении таких принципов кооперативов, как демократический контроль со стороны его членов.

24. В третью группу входят страны, в которых поправки для внесения в национальные правовые и административные положения, определяющие деятельность кооперативов, по-прежнему находятся в процессе разработки. В Финляндии закон о кооперативах подвергается тщательному пересмотру с целью его обновления, особенно положений, касающихся финансовой деятельности кооперативов. Этот процесс реформы решительно поддерживают кооперативы, которые стремятся обрести такую же свободу осуществлять такие же операции, как и субъекты частного сектора. Данный процесс

будет завершен в 1999 году. Активному реформированию в целях приспособления к требованиям глобальной экономики подвергаются кооперативы Австрии. В этом контексте предпринимаются инициативы по повышению эффективности административных процедур, совершенствованию распространения информации среди членов, а также кредиторов, облегчению участия в кооперативном секторе и укреплению юридического статуса кооперативов. В целях развития оперативного характера и повышения производственных показателей сельскохозяйственных кооперативов в Греции в качестве независимых, автономных и самоуправляющихся предприятий разрабатывается новый закон, основывающийся на международных кооперативных принципах. Процесс пересмотра законодательства о кооперативах продолжается в Португалии и на Кипре. Министерство здравоохранения и социального обеспечения Японии учредило рабочую группу для рассмотрения роли потребительских кооперативов в XXI веке. Члены кооперативов в тех странах, например в Соединенном Королевстве, в которых с 1990 года имели место лишь незначительные изменения законодательного характера в этой области, выражают надежду на то, что в скором времени законодательство будет подвергнуто существенным изменениям. Ожидается, что предлагаемое законодательство приведет к обновлению и обеспечит большую степень практичности в управлении кооперативами, при этом в нем делается упор на то, что кооперативы отличаются от других коммерческих предприятий.

25. С учетом особого положения, сложившегося после объединения Германии, в этой стране были предприняты специальные меры для пересмотра правового статуса кооперативных секторов, которые до этого были тесно связаны с государственными и полугосударственными организационными структурами. После объединения закон о кооперативах Федеративной Республики Германии стал распространяться также на кооперативы, расположенные в бывшей Германской Демократической Республике. Однако потребовалось дополнительные положения для регулирования включения бывших социалистических кооперативов в рыночную систему и создания единого правового режима, основа которого заложена в Договоре об объединении. Кроме того, в настоящее время деятельность кооперативов на всей территории Германии регулируют постановление об учреждении, деятельности и реорганизации ремесленных кооперативов и закон о перестройке сельскохозяйственного сектора, касающийся вопросов реорганизации, распуска и закрытия кооперативов и имущественных прав их членов.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

26. В бывших социалистических странах законодательные и административные положения, определявшие деятельность предприятий, которые назывались кооперативами, внешне имели демократические черты. Так, согласно законодательству, считалось, что членство в "кооперативах" является добровольным; однако на деле людей принуждали к вступлению в них. Управление социалистическими кооперативами фактически заключалось в неукоснительном выполнении государственных директив. Так как "подлинные" кооперативы считались производным рыночных отношений, социалистическое государство стремилось превратить "социалистические" кооперативы в элемент системы централизованного планового хозяйства, ориентированного на удовлетворение потребностей государства или населения в целом, а не интересов членов кооперативов. Так, уставы кооперативов не разрабатывались их членами, а предоставлялись государством. "Социалистическим" кооперативам приписывалась важная историческая роль преобразования частной собственности - через кооперативную собственность - в коллективную и, в конечном итоге, в государственную собственность.

27. Когда страны с централизованным плановым хозяйством вступили в период перехода к свободной рыночной экономике, лица, стремившиеся к развитию и восстановлению подлинно кооперативного движения, оказались в весьма трудном положении. Помимо необходимости решать проблемы, связанные с развалом экономики и социальными трудностями, те, кто пытался содействовать возрождению кооперативов, должны были бороться за полное изменение экономических, политических, правовых и психологических условий. Самы кооператоры были вынуждены пройти длительный путь болезненных изменений: демократизация, деполитизация, приватизация, реструктуризация, пропагандирование среди членов, изменение менталитета и т.д. Этот процесс оказался трудным и сложным, при этом возникали не только правовые и административные, но и психологические проблемы. В некоторых странах, в которых органы государственного управления выбрали вариант максимально быстрого перехода к рыночной экономике, кооперативы рассматривались в качестве пережитка предыдущего, социалистического режима. Особый характер кооперативов не учитывался для законодательных, административных или налоговых целей и они рассматривались в качестве частных предприятий, которые должны выживать в условиях свободного рынка без каких-либо особых налоговых льгот. В тех странах, в которых органы государственного управления выбрали вариант более постепенного перехода к свободной рыночной экономике, в попытке избавить население от болезненных последствий "шоковой терапии" старая система "колхозов" и других "коллективных предприятий" была сохранена путем финансирования и предоставления других льгот со стороны государства. В этих условиях новое поколение кооперативов с трудом боролось за свое выживание. Следует отметить, что в некоторых странах руководители кооперативов или кооперативных союзов на разных уровнях не хотели терять свои тесные связи с местными или национальными органами власти.

28. В начальный момент перехода к свободной рыночной экономике бывшие социалистические страны столкнулись с чрезвычайно сложной задачей разработки совершенно новой правовой и административной системы практически для всех аспектов жизни, включая механизмы кооперативного движения. Отсутствие соответствующего опыта и знаний, специалистов, особенно в области права и экономики, было совершенно очевидным. Так, первые законодательные положения в отношении нового поколения кооперативов, принятые в этих странах в начале 90-х годов, вскоре потребовали пересмотра, видоизменения, уточнения или принятия дополнительных законов по конкретным видам кооперативов. Например, принятый в Литве в 1990 году закон о предприятиях включал положение, в соответствии с которым кооперативам разрешалось осуществлять свою деятельность при условии ее регулирования на основании специального закона. Закон о кооперации, регулирующий юридический статус, деятельность, учреждение и другие основные вопросы в отношении кооперативов, был принят в 1993 году, а в 1995 году с соответствующими добавлениями и поправками он был переименован в закон о кооперативных обществах (кооперативах). На этапе разработки его проект был изучен Международным кооперативным альянсом и другими международными экспертами. Изменения в закон были внесены, в частности, в целях обеспечения автономности и защиты собственности кооперативов. Этот закон определял правовые положения, регулирующие порядок организации национальных кооперативов на основе принципов международного кооперативного движения; легализацию имущественных и неимущественных прав и отношений; и структуру кооперативных органов, их права и обязанности, порядок формирования капитала, реорганизацию, перестройку деятельности и т.д. Подготовка директивных документов для кооперативного сектора в Литве велась с участием представителей потребительских и сельскохозяйственных кооперативов.

29. О сходной ситуации сообщается из Эстонии (закон об ассоциациях 1992 года, закон об ассоциациях квартирье-мщиков и коммерческий кодекс 1995 года); Армении (законы "О предприятиях и предпринимательской деятельности", "О кооперации", "О потребительской кооперации"); и Грузии (распоряжение 1993 года главы правительства Грузии, закон о потребительской кооперации и гражданский кодекс 1997 года). В Словении целью принятия

закона о кооперативах 1992 года с некоторыми поправками 1993, 1994 и 1996 годов было освобождение кооперативов от их полугосударственных функций, перестройка кооперативов на основе признаваемых на международном уровне принципов в качестве независимых экономических организаций, совместимых с рыночной экономикой, проведение реституции бывшей кооперативной собственности. Кооперативная ассоциация Боснии и Герцеговины оказала значительное воздействие на подготовку нового общего закона о кооперативах 1997 года и сообщила о том, что самым важным для кооперативов было прекращение использования их в качестве инструмента государственной политики. В Союзной Республике Югославии закон о кооперативах 1998 года регулирует порядок создания и функционирования кооперативов, предоставляет льготный налоговый режим молодежным и студенческим кооперативам, определяет и обеспечивает особенность кооперативной собственности и запрещает ее преобразование в другие формы собственности. В Республике Молдова, как сообщает Союз потребительских обществ, каких-либо изменений в правовом статусе кооперативов с 1990 года не зафиксировано. Существенные изменения произошли в их экономическом положении – в связи с увеличением числа конкурентов. Особый характер кооперативов учитывается лишь в нескольких случаях, например при налогообложении на местном уровне.

30. Центральный союз потребительских обществ (Центрросоюз) Российской Федерации сообщил о том, что благодаря поддержке президента России, правительства и государственных центральных органов потребительская кооперация является единственной организацией, которая смогла сохранить свою структуру и систему в период перехода к рыночной экономике. За последние пять лет была создана законодательная база кооперативной деятельности на основе гражданского кодекса и законов о потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах), о сельскохозяйственной кооперации, о производственных кооперативах. В рамках ежегодно заключаемых между правительством и Центрросоюзом соглашений устанавливаются налоговые и другие льготы. Центральный союз кооперативов Азербайджана сообщает о том, что единственным изменением в кооперативном законодательстве является закон 1996 года, подписанный президентом Республики. В законе говорится о том, что собственность кооперативов принадлежит их членам и что правительство не должно вмешиваться в деятельность кооперативов. В Словакии в 1988 и 1990 годах были вновь приняты специальные законы о кооперативной деятельности в сельском хозяйстве и возобновлено кооперативное движение в таких областях, как коммунальная, потребительская и производственная кооперация. В 1992 году был принят коммерческий кодекс, который включает правовые положения о кооперативах.

31. В Польше закон 1990 года предусматривал ликвидацию всех кооперативных союзов и введение законодательного запрета на создание кооперативов. В других нормативных документах также предполагалось раздробить кооперативное движение. Этот закон привел к его распаду и значительному материальному ущербу, включая потерю имущества, производственных мощностей и недвижимости. В законе о кооперации 1994 года было восстановлено право на добровольное объединение кооперативных обществ в кооперативные союзы. Эти изменения были направлены на то, чтобы покончить со старыми дискредитировавшими себя учреждениями и дать возможность сформироваться новым кооперативным структурам.

32. Национальный кооперативный совет Венгрии сообщает о том, что после преобразования системы кооперации в связи с так называемым единым законом о кооперации 1992 года, действовали некоторые положения, ограничивающие автономность кооперативов, прежде всего сельскохозяйственных, и в особенности их право на распоряжение своим имуществом. Так, Совет считает, что использование предусмотренной законом для частных лиц и небольших групп возможности прекратить свое членство и выйти из кооперативов, получив обратно свои средства производства на сумму, равную их первоначальным капиталовложениям, ведет к дискриминации с точки зрения кооперативного самоуправления и имущественных отношений и снижению степени

адаптации венгерских кооперативов к рыночной экономике. Органы государственного управления пытались и другим образом преобразовать кооперативы, прежде всего сельскохозяйственные, так называемого "колхозного" вида, в предпринимательские ассоциации. Представители кооперативного сектора участвовали в подготовке закона 1992 года, однако они, по сообщениям, не удовлетворены принятым текстом. Национальный кооперативный союз считает, что такая ситуация может повториться, поскольку в 1996 году правительство приступило к принятию нового закона о кооперации.

33. Законодательная основа деятельности чешских кооперативов изложена в коммерческом кодексе 1991 года и законе 1995 года. Кооперативная ассоциация Чешской Республики сообщила о том, что принятие этого нового законодательства имело как положительные, так и отрицательные последствия. К числу последних Ассоциация относит включение законодательства о кооперации в коммерческий кодекс, приводимое в нем определение кооперативного общества, отсутствие возможности объединения кооперативов в организации по интересам – ассоциации. Как Кооперативная ассоциация, так и Ассоциация сельскохозяйственных кооперативов и компаний Чешской Республики, отмечают, что не признается особый характер кооперативов, и что они не получают какие-либо налоговые или иные льготы. Несмотря на весьма активные усилия представителей чешского кооперативного движения, органы государственного управления безразлично относятся к вопросу создания подходящих экономических и других необходимых условий для укрепления роли кооперативов в условиях рыночной экономики и в решении вопросов социальной и культурной сферы.

V. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ, ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ В АФРИКЕ, АЗИИ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

A. Административно-правовые основы деятельности кооперативов

34. В большинстве стран Африки, Азии и Латинской Америки первые представления о кооперативах появились в начале XX века. Когда эти страны обрели независимость и/или начали самостоятельно определять пути решения своих экономических, экологических и социальных проблем, включая и демографические, в административно-правовых основах деятельности кооперативов произошли определенные изменения. Во многих странах правительства отдавали предпочтение кооперативам, контролируемым и финансируемым государством, рассматривая их в качестве инструмента или составной части системы государственного управления.

35. В Гане первые кооперативы появились в 1928 году. Они создавались колониальными властями, которые были твердо убеждены в том, что объединение фермеров в кооперативные организации будет способствовать стабилизации сельского хозяйства. Первый законодательный акт, регламентирующий деятельность кооперативных обществ, был принят в 1931 году. При его разработке в качестве образца использовалось кооперативное законодательство Индии, Маврикия и Цейлона (в настоящее время Шри-Ланка), однако вскоре выяснилось, что в этом законодательном акте не были учтены местные условия. Принятое в 1937 году кооперативное законодательство было отменено в 1968 году с принятием декрета о кооперативных обществах и положений, регламентирующих их деятельность. С тех пор упомянутый декрет определяет порядок регистрации и функционирования кооперативов и роль регистрационного бюро в содействии развитию кооперативных обществ и обеспечении контроля за их деятельностью. Национальное министерство, в ведении которого находятся кооперативы, сообщает о том, что декрет 1968 года признан устаревшим и препятствующим активизации кооперативного движения в стране. Из многих

аргументов в пользу принятия нового кооперативного законодательства министерство, в частности, приводит следующие: действующий в настоящее время декрет носит ограничительный характер и в основном направлен на обеспечение контроля; он был разработан в первую очередь для регламентации деятельности сельскохозяйственных кооперативов; основное внимание в этом декрете уделяется социальным, а не коммерческим аспектам кооперации; и в нем не определена роль Национального совета по кооперативам и других руководящих органов в развитии кооперативного движения. Предусматривается, что в новом кооперативном законодательстве будет определено, что правительство будет выполнять определенные функции по развитию кооперативного движения лишь в течение переходного периода, после чего, как только это будет возможно, эти функции должны быть переданы кооперативным организациям.

36. Министерство кооперативного развития Кении сообщает, что правовая основа деятельности кооперативов изложена в Законе о кооперативных обществах 1966 года. Кооперативы рассматриваются и регистрируются в качестве коммерческих организаций, которые в своей деятельности руководствуются идеалами и принципами кооперации. Каждый кооператив облагается налогом в индивидуальном порядке в зависимости от осуществляющей им деятельности и оборота за конкретный период. Правительство предоставляет кооперации технический персонал, хорошо подготовленный в вопросах финансовой и административной деятельности, который направляется во все районы страны для обеспечения контроля за повседневной деятельностью кооперативных обществ. В законе о кооперативных обществах предусматривается наличие комплексного административного механизма, который может применять дисциплинарные меры в отношении безответственных членов руководящих комитетов и определять процедуры урегулирования споров. В законе также содержатся положения, определяющие руководящие принципы внутреннего управления кооперативами, их цели, характер отношений между их членами, полномочия руководящих комитетов и т.д. В эти положения время от времени вносятся соответствующие изменения.

37. Правительство Маврикия сообщает, что деятельность кооперации в стране регламентируется Законом о кооперативных обществах 1976 года, в котором определен порядок регистрации, управления, ревизии и контроля, процедура урегулирования споров посредством арбитража и порядок ликвидации кооперативов. В качестве органа, обеспечивающего соблюдение закона о кооперации, регистрационное бюро следит за соблюдением принципов кооперативной деятельности на всех ее этапах, начиная с дня регистрации кооператива. С начала кооперативного движения на Маврикии кооперативам в силу их особенностей предоставляются особые льготы, которые не распространяются на другие коммерческие организации. Так, они освобождаются от подоходного налога, таможенных сборов, платы за лицензии, гербовых сборов, регистрационных сборов и других, связанных с оформлением юридических документов. Помимо этого, правительство выделяет значительный объем средств на оказание содействия развитию кооперативного движения в стране. Все эти льготы свидетельствуют о признании государством того, что кооперативы придают важное значение принципам самопомощи и деятельности ради общего блага в отличие от предпринимательской деятельности, направленной исключительно на получение прибыли. Министерство территориального управления и децентрализации Гвинеи сообщает о том, что законодательная основа кооперативной деятельности в стране определяется двумя законами:
а) Законодательным актом 1988 года, в котором определен порядок организации и функционирования кооперативов и объединений, находящихся на начальном этапе их создания, и
б) Кодексом экономической деятельности. Административная основа деятельности кооперативов определяется министерством. В Сенегале деятельность кооперативов регламентируется законом 1983 года, в соответствии с которым ее контролирует министерство сельского хозяйства. В Марокко законодательная основа деятельности кооперативов определена законом, также принятым в 1983 году. Эту деятельность контролирует Управление кооперативного развития министерства общественных работ Королевства.

38. Правительство Сирии сообщает, что законодательной основой кооперации в стране являются несколько законов, отдельно регламентирующих деятельность каждого вида кооперативов.

Например, деятельность жилищных кооперативов регламентируется законом 1956 года и специальным законом 1981 года, которые предусматривают для этих кооперативов определенные льготы в плане освобождения от налогов и различных сборов. Деятельность потребительских кооперативов регламентируется законом 1959 года. В законодательстве, принятом в 1974 году, определены правила, регламентирующие кооперативную деятельность в сельскохозяйственном секторе. Они гарантируют кооперативам независимость, свободу выбора органов управления, освобождение от ряда налогов и сборов, помочь в организации сбыта их продукции, в профессиональной подготовке персонала и т.д.

39. Правительство Бангладеш сообщает, что кооперативное движение в стране существует уже на протяжении многих десятилетий, первоначально в сельскохозяйственном секторе, а затем практически во всех секторах национальной экономики. В конституции страны кооперативная деятельность выделена в качестве отдельного сектора. Деятельность кооперативов регламентируется законами о кооперативах 1984 года, правилами работы кооперативов 1987 года и собственными уставами кооперативных обществ, разработанными в соответствии с упомянутыми законами и правилами. За соблюдением законов и правил, регламентирующих деятельность кооперативов, следит департамент по делам кооперативов, находящихся в ведении министерства по делам местного самоуправления, развития сельских районов и кооперативов. В качестве главы департамента руководитель регистрационного бюро отвечает, в частности, за соблюдение законов и правил, регламентирующих деятельность кооперативов, проведение ревизий и инспекций, содействие развитию профессиональных кооперативов, подготовку, осуществление и контроль за осуществлением проектов, создание комитетов управления, оказание финансовой помощи кооперативам и распределение прибыли.

40. Правительство Таиланда сообщает, что правовую и административную основу деятельности кооперативов составляют а) Закон о кооперативах 1968 года, действие которого распространяется на все виды кооперативов, официально зарегистрированных в департаменте по развитию кооперации, и на те, которые находятся в стадии регистрации; б) правила и положения, регламентирующие осуществление кооперативной деятельности. Последний документ разрабатывается отдельно для каждого кооператива на основе типовых правил и положений, разработанных департаментом по развитию кооперации. В Пакистане до 1977 года кооперативы освобождались от уплаты подоходных налогов и гербовых сборов. После 1977 года правительство отменило эти льготы, с тем чтобы увеличить объем поступлений в государственный бюджет. В настоящее время кооперативы не имеют особого статуса в плане регламентации их деятельности, управления ими или налогообложения.

41. Правительство Фиджи сообщает, что вплоть до 1998 года правовую основу деятельности кооперативов составлял довольно устаревший Закон о кооперативных обществах 1947 года. Например, в нем не предусматривались возможности для регламентации деятельности новых видов кооперативов, таких, как кооперативы трудящихся или кооперативы по приобретению земельных наделов. Специальное исследование, проведенное Международной организацией труда, показало, что необходимо принять новое законодательство. Ответственность за разработку политики в области кооперации и обеспечение контроля за ее осуществлением возложена на департамент кооперативов министерства торговли, промышленности, кооперативов и государственных предприятий. Департамент оказывает кооперативам консультативные услуги, в том числе по вопросам управления, и следит за тем, чтобы кооперативы соблюдали соответствующее законодательство. В рамках льготного налогообложения кооперативы освобождены от уплаты подоходного налога.

42. В Сингапуре деятельность всех кооперативов регламентируется Законом о кооперативных обществах, в котором признается особая роль кооперативных организаций в повышении уровня благосостояния их членов. В знак признания этого особого статуса кооперативы освобождены от уплаты подоходного налога. Однако им полагается выплачивать облагаемую налогом часть сверхнормативной прибыли в Центральный кооперативный целевой фонд, который оказывает финансовую поддержку Национальной федерации кооперативов Сингапура, предоставляя ей безвозмездные ссуды на осуществление проектов и других мероприятий в поддержку кооперативного движения в Сингапуре. На Филиппинах правовую и административную основу деятельности кооперативов составляют кооперативный кодекс и регламентирующий орган – Управление по развитию кооперации. Хотя в стране и признается особый характер деятельности кооперативов, сами кооператоры считают, что это не создает им никаких преимуществ. В Гонконге деятельность кредитных союзов и кооперативов регламентируется соответственно Законом о кредитных союзах и Законом о кооперативных обществах. Государственному чиновнику, назначаемому регистратором кредитных союзов и кооперативных обществ вменяется в обязанности регистрировать действующие на территории кооперативы и регламентировать их работу. Согласно существующему законодательству кредитные союзы освобождаются от уплаты налогов.

43. В Латинской Америке кооперативное движение и кооперативное законодательство существуют на протяжении продолжительного периода времени и являются далеко не однозначными. Так, в Чили действует Общий закон о кооперативах 1978 года, за соблюдением которого следит министерство экономики, развития и реконструкции. В Боливии общий закон о кооперативных обществах был принят в 1958 году, и за его осуществление отвечает министерство труда и мелких предприятий. Согласно Национальному административному департаменту по делам кооперативов Колумбии правовой основой, регламентирующей деятельность кооперативов, являются положения конституции, закон 1988 года и ряд специальных декретов о кооперативах, принятых в конце 80-х годов. С другой стороны, в Уругвае до сих пор не существует никакого общего закона о кооперативах, поэтому необходимость руководствоваться различными положениями многочисленных законов, декретов и постановлений существенно затрудняет и усложняет деятельность кооперативов. На Тринидаде и Тобаго деятельность национальных кооперативов регулируется Законом о кооперативных обществах, который признает особый статус кооперативов в плане регламентации их деятельности, управления ими и налогообложения. В Коста-Рике деятельность кооперативов на национальном уровне регламентируется четырьмя основными законами. В административном плане кооперативы наделены статусом независимых организаций, однако их независимость ограничивается определенными положениями закона, которые уполномочивают Национальный институт развития кооперации осуществлять наблюдение и контроль за их деятельностью. Эта деятельность также регламентируется специальными положениями, предусмотренными для особых видов экономической деятельности, а в ряде случаев кооперативы освобождаются от налогов или подлежат льготному налогообложению в отношении доходов и активов.

В. Инициативы, предпринятые в 90-е годы

44. В результате глобализации страны Африки, Азии и Латинской Америки были вынуждены ввести режим жесткой экономии и под надзором Всемирного банка осуществлять программы структурной перестройки. Они также приступили к осуществлению процесса демократизации, модернизации производства и направления инвестиций в развитие городских и сельских районов. Помимо этого стремительные перемены в странах Восточной и Центральной Европы и бывшего Советского Союза поколебали веру в контролируемую партией плановую экономику. Многие правительства пересмотрели свою руководящую роль в развитии экономики и проводят в жизнь политику deregulation и децентрализации, приватизации государственных предприятий, сокращения государственных расходов и ограничения своего вмешательства в экономическую деятельность. Общая политика самоустраниния государства от руководства деятельностью

кооперативов нашла свое отражение в различных изменениях, которые были внесены в законодательную и административную основу этой деятельности в 90-е годы. Изменения в политике государства в этой области были направлены главным образом на предоставление кооперативам независимости и повышение эффективности их деятельности, на обеспечение учета международно признанных принципов кооперации, уменьшение роли государства, упрощение и рационализацию существующих положений, ускорение административных процедур, обеспечение регламентации деятельности новых видов кооперативов, а также на то, чтобы кооперативы стали экономически самостоятельными, могли полагаться на свои собственные силы, могли сами управлять своей деятельностью и были коммерчески жизнеспособными для ускоренного развития.

45. В Кении новый Закон о кооперативных обществах 1997 года устранил все неопределенности и недостатки старого законодательства, разделив роль и функции правительства и кооперативного движения. В соответствии с новым законом был создан Департамент регистрации, на который были возложены функции повседневного административного обеспечения деятельности кооперативных обществ, которое должно носить регламентирующий характер и облегчать работу кооперативов. Наряду с этим была создана Комиссия по развитию кооперации. Министерство сельского хозяйства и кооперативов Танзании сообщает, что в настоящее время деятельность кооперативов регламентируется Законом о кооперативах 1991 года, с поправками, внесенными в него в 1997 году. Контроль за соблюдением этого закона на национальном уровне обеспечивает регистрационное бюро, а на районном – районные инспекторы кооперативов. В законодательстве учитывается особый статус кооперативов в плане регламентации их деятельности и административного управления, но не налогообложения. Главным изменением является переход от кооперативной системы, контролируемой государством, к системе независимых частных организаций. В административном плане функции правительства теперь в первую очередь заключаются в регламентации деятельности кооперативов.

46. На Маврикии в действующий в настоящее время Закон о кооперативных обществах в 1992 и 1995 годах были внесены изменения, с тем чтобы он в большей степени отвечал современным требованиям, особенно в финансовой сфере. Причиной этих изменений стало ухудшение финансового положения и управления деятельностью кооперативов на протяжении последних лет. Бюро регистрации кооперативных обществ получило возможность осуществлять более тщательный и более строгий контроль за деятельностью кредитных союзов, несмотря на положения Закона о банковской деятельности. В Гвинее на основании закона 1988 года министерство территориального управления и децентрализации создало Национальную службу технической помощи кооперативам для повышения технического и профессионального уровня их деятельности. В Буркина-Фасо новый закон о кооперативах был принят в декабре 1997 года.

47. В Уганде основные законы, регламентирующие деятельность кооперативов, были приняты в 1991 и 1992 годах. С 1990 года в стране разрабатывается основа для осуществления структурной перестройки и проведения политики либерализации. Существовавший ранее строгий административный контроль за деятельностью кооперативов был постепенно утрачен, в результате чего кооперативы лишились всех форм поддержки и надзора за своей деятельностью. По существу кооперативы стали независимыми организациями, не имеющими ни людских, ни финансовых ресурсов. В Сенегале, по сообщению одного из кооперативов, они наконец обрели независимость, однако не получили никаких средств для выживания. В результате маргинализация этих кооперативов привела к тому, что они превратились в совершенно беспомощные, нефункционирующие структуры. Те кооперативы, которые все же смогли выжить в этих условиях, продемонстрировали завидную способность адаптироваться в постоянно изменяющихся условиях. В настоящее время они находятся в процессе консолидации и укрепления своего потенциала, с тем чтобы быть в состоянии осуществлять свою деятельность в новых экономических и финансовых

условиях, в соответствии с новым законодательством и бюджетно-финансовой политикой, которые в весьма значительной степени отличаются от привычных и традиционных.

48. В Иордании принятие в 1997 году Закона о кооперативах в кооперативном движении и организациях страны стимулировало начало процесса перестройки, который сделал кооперативы независимыми от государства и позволил им осуществлять свою деятельность в качестве частных предприятий. Кооперативы освобождены от налогов на любые услуги, оказываемые их членам. Изменения, внесенные в Закон о кооперативах Бахрейна 1972 года, касались лицензирования новых видов кооперативов и упорядочения работы тех, у которых имеются серьезные недостатки. В Индонезии в соответствии с законом, принятым в 1992 году, кооперативы получили статус коммерческих предприятий, а по закону 1994 года они облагаются подоходным налогом, хотя ранее они от этого освобождались. Согласно закону, роль правительства заключается в создании климата и обеспечении условий, стимулирующих рост кооперативов и социальную направленность их деятельности, а также в осуществлении общего руководства деятельностью кооперативов, оказании им содействия и обеспечении защиты. На Фиджи принятие в марте 1998 года нового Закона о кооперативах было направлено на а) упрощение ряда положений старого законодательства, с тем чтобы сделать их более понятными для населения и б) приведение этого законодательства в соответствие с новыми социально-экономическими условиями, сложившимися в этой стране, а также с недавними изменениями в кооперативном законодательстве на международном уровне.

49. Республика Корея, Пакистан, Сингапур и Гонконг в той или иной степени реформировали кооперативное законодательство, что в конечном итоге отразилось на деятельности кооперативов в этом регионе. В Республике Корея в конце 80-х годов в Закон о рыболовецких кооперативах были внесены изменения, с тем чтобы члены этих кооперативов могли сами непосредственно избирать своих председателей, а те, в свою очередь, могли также прямым голосованием избирать председателя и президента Национальной федерации. Это было обусловлено такими факторами, как наличие национального демократического движения и необходимость обеспечения независимости кооперативов. По мнению членов двух пакистанских кооперативов, Закон о кооперативных обществах 1992 года по существу не предусматривает никаких конкретных изменений, которые могли бы отразиться на правовой и административной основе деятельности кооперативов в Пакистане. В Гонконге в 1993 и 1995 годах в Закон о кредитных союзах вносились изменения, с тем чтобы сдержать рост расходов, связанных с их ликвидацией, а также упростить и рационализировать существующие юридические и административные положения, касающиеся ликвидации. Наряду с этим был ускорен процесс внесения изменений в установленные требования. В Сингапуре в правовую и административную основу деятельности кооперативов изменения вносились несколько раз. Так, в 1990 году было введено требование, в соответствии с которым кооперативы были обязаны вносить в Центральный кооперативный фонд или в фонд Федерации трудящихся Сингапура 20 процентов своей сверхнормативной прибыли, если ее объем превышал полмиллиона долларов. Большинство кооперативов национальных профсоюзов, которые являются наиболее крупными и наиболее успешными, перечисляют свою сверхнормативную прибыль в фонд Федерации трудящихся Сингапура, которая, в свою очередь, перераспределяет их главным образом в пользу низкооплачиваемых работников. В Закон о кооперативах поправки были также внесены в 1994 и 1997 годах, с тем чтобы предоставить кооперативам большую независимость и возможность проявлять гибкость в осуществлении своей деятельности. Увеличившийся объем поступлений позволил Национальной федерации кооперативов Сингапура осуществлять большее число проектов и мероприятий, а исключение из расчета объема сверхнормативной прибыли доходов от прироста капитала позволит кооперативам более успешно конкурировать с частными предприятиями.

50. Правительства Колумбии и Уругвая сообщили о том, что начиная с 1990 года в законодательства и административные акты, регламентирующие деятельность кооперативов, были внесены многочисленные изменения. К числу наиболее важных из них относятся освобождение от налогов, устранение многих ограничений, налагавшихся ранее на деятельность кооперативов, сокращение бюрократического аппарата осуществляющего руководство кооперативным движением, и предоставление кооперативам таких же прав и возможностей, как и другим коммерческим предприятиям. В действующий в настоящее время в Боливии закон о кооперативах не было внесено никаких изменений, помимо нескольких незначительных, направленных на улучшение работы существующей системы сберегательных и кредитных кооперативов, посредством обеспечения надлежащего надзора, регламентирования их деятельности и контроля. В Аргентине в кооперативное законодательство также не было внесено никаких существенных изменений, однако в 1996 году Национальный институт по изучению деятельности кооперативов был объединен с Национальным институтом кооперации, несмотря на возражения кооперативного движения, которое сообщило об этом факте. Слияние этих институтов было обусловлено необходимостью экономии бюджетных средств, однако оно подверглось резкой критике со стороны аргентинских кооперативов, поскольку они никогда еще не объединялись с государственными или полугосударственными структурами. В Парагвае в 1994 году был принят новый закон, определяющий новую правовую основу деятельности кооперативов и признающий их особый статус. В соответствии с этим законом для кооперативов, осуществляющих капиталовложения, была снижена средняя рыночная ставка процента. Помимо этого были созданы консультативные советы, в которых были представлены кооперативы, а самим кооперативам была предоставлена большая независимость. Однако этот закон подпадает под действие декрета, принятого в 1996 году, который, по мнению некоторых кооператоров, противоречит этому закону. Несколько кооперативов, убежденных в том, что упомянутый декрет наносит ущерб интересам кооперативного движения, обратились в Верховный суд страны с требованием отменить его, поскольку он противоречит конституции.

51. В ряде стран Африки, Азии и Латинской Америки процесс внесения изменений в действующее кооперативное законодательство по-прежнему продолжается, в других странах пока еще выдвигаются предложения о внесении изменений. Например, на Тринидаде и Тобаго в законодательство и административные акты, регламентирующие деятельность кооперативов, с 1990 года не вносились никакие изменения. Однако недавно Национальная организация кредитных союзов внесла предложения, направленные на изменение действующей правовой основы. Существо предлагаемых изменений сводится к тому, чтобы признать кредитные союзы в качестве финансовых кооперативов и создать для них соответствующую правовую и регламентирующую основу. В Коста-Рике важнейшим событием в этой области стало принятие в 1994 году закона, регламентирующего финансовую деятельность налоговой системы кооперативов. Помимо этих конкретных изменений, процесс перестройки так и не привел к полному пересмотру правового статуса кооперативов. В настоящее время разрабатывается ряд законопроектов, направленных на пересмотр их статуса. В Таиланде никаких существенных изменений в правовые и административные основы деятельности кооперативов не вносились с 1990 года. Однако в настоящее время в связи с ростом членского состава и расширением видов кооперативной деятельности вносится ряд изменений, касающихся увеличения числа кооперативов, полагающихся на собственные ресурсы, получения независимости и способности кооперативов осуществлять самоуправление.

52. Правительство Ганы сообщает о нескольких попытках внесения изменений в законы, регулирующие деятельность кооперативов, в течение последних 15 лет. Некоторые из этих попыток осуществлялись непосредственно на местах, главным образом с участием Совета кооперативов Ганы и его филиалов. Такие усилия также осуществлялись при содействии Всемирного банка, Международного кооперативного альянса и других. С 1996 года Международная

организация труда оказывает содействие министерству занятости и социального обеспечения в разработке национальной политики в области развития кооперации, а также нового закона о кооперативах, который будет принят в ближайшее время. В начале 1998 года правительство Марокко подписало с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций соглашение о развитии кооперации сроком на пять лет, которое должно предоставить кооперативам и их организациям возможность играть более важную роль в гармоничном развитии страны. В Бангладеш совместная миссия Программы развития Организации Объединенных Наций/Международной организации труда по планированию развития кооперативного движения представила правительству доклад, благодаря которому в стране был создан Комитет по реформе законодательства, призванный пересмотреть действующие законы и правила, регламентирующие деятельность кооперативов. В парламенте Чили с 1994 года обсуждается новый проект кооперативного законодательства. В Боливии, Буркина-Фасо, Бенине, Кабо-Верде, Гвинее и Нигере осуществляется процесс пересмотра действующих и принятия новых законов, регламентирующих деятельность кооперативов.

VI. УЧАСТИЕ КООПЕРАТИВНОГО СЕКТОРА В РЕФОРМЕ КООПЕРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

53. В рамках законодательных процессов в странах Западной Европы, Северной Америки и Японии считается нормальным привлекать представителей кооперативного движения к рассмотрению каких-либо планируемых изменений в административно-правовой основе деятельности кооперативов. В сообщениях, поступивших как от правительств, так и от кооперативов или кооперативных организаций этих стран, приводится информация об активном участии представителей кооперативного сектора в пересмотре или изменении законодательств. Кооперативы либо сами выступают с новыми инициативами, либо заблаговременно получают от правительств информацию о планируемых поправках к законам, и им предлагается выдвигать предложения, предоставлять консультации в отношении законопроектов о кооперативах и участвовать в их разработке. Во многих странах кооперативное движение сформировало сильные лоббистские структуры для оказания политического давления в целях обеспечения принятия или сохранения благоприятных для них законов.

54. В странах переходного периода картина различается. В некоторых из них, например в Литве, Эстонии и ряде других стран, кооперативы по своей инициативе выдвигали проекты законов или постановлений, касающиеся кооперативного сектора и его деятельности, и участвовали в этом процессе. С другой стороны, хотя национальные кооперативные организации Венгрии, Словении, Польши и иногда Боснии и Герцеговины принимали некоторое участие в пересмотре или изменении законов, они хотели бы играть более влиятельную роль в этом процессе, особенно в 90-е годы. Наиболее настойчиво эта мысль прозвучала в презентациях, сделанных двумя кооперативными организациями Чешской Республики, заявивших, что соответствующие правительственные органы не уделяют достаточного внимания интересам национального кооперативного движения и что необходимо принять новое кооперативное законодательство.

55. Разноплановые сообщения поступают также из стран Африки, Азии и Латинской Америки. Так, кооперативы Уганды и Сенегала сообщают, что кооперативное движение практически не участвовало в реформе или реорганизации административно-правовой системы. Кооперативы Пакистана жалуются на то же самое. С кооперативами Сингапура проводятся консультации перед утверждением каких-либо крупных изменений в законодательстве, а кооператоры Кореи, Гонконга и Таиланда выражают пожелание, чтобы им отводилась более значительная роль в этом процессе. Согласно сообщениям, кооперативы в Латинской Америке и Карибском бассейне играют более активную роль в законодательном процессе.

**VII. ОТНОШЕНИЕ К РАЗРАБОТКЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ РАЗВИТИЯ КООПЕРАТИВОВ**

56. Генеральный секретарь направил государствам-членам вопросник, с тем чтобы, в частности, ознакомиться с позицией правительства в отношении желательности и практической возможности разработки руководящих принципов Организации Объединенных Наций, направленных на создание благоприятных условий для развития кооперативов, и выяснить, намерены ли они принять участие в разработке таких руководящих принципов и внести свой вклад в этот процесс. Ни одно из правительств, ответивших на этот вопрос, не выразило явного несогласия с таким предложением или своего нежелания принять в нем участие.

57. Большинство правительств стран Африки, Азии и Латинской Америки вновь заявили о том, что они полностью поддерживают резолюцию 51/58 Генеральной Ассамблеи и развитие кооперативов в целом. Несколько правительств заявили далее, что, по их мнению, разработка Организацией Объединенных Наций руководящих принципов, направленных на создание благоприятных условий для развития кооперативов, в значительной степени способствовала бы их усилиям по пересмотру и обновлению их национальных законодательств. Правительства этой группы стран сообщили, что поддержат разработку руководящих принципов Организации Объединенных Наций и внесут свой вклад в этот процесс.

58. Правительства всех стран переходного периода, ответившие на вопросник, заявили о своей поддержке резолюций Организации Объединенных Наций по вопросам, касающимся развития кооперативов, и о своей готовности внести вклад в разработку руководящих принципов Организации Объединенных Наций.

59. Большинство представивших ответы правительств стран Западной Европы, Северной Америки и Японии заявили, что важно составить сбалансированные и практически применимые правила для всех субъектов права, в том числе кооперативов. Страны могут использовать руководящие принципы в качестве полезного образца в рамках своей дальнейшей работы по совершенствованию своих национальных законодательств. Эти страны выразили свою готовность внести вклад в разработку руководящих принципов Организации Объединенных Наций, которую можно рассматривать в качестве мероприятия по подготовке стратегии развития кооперативных систем в странах с формирующимся рынком в рамках более широкой стратегии создания новых рабочих мест и обеспечения всеобщего процветания.

60. Одно правительство выразило свою готовность принять участие в данном мероприятии при условии, что это не будет сопряжено с какими-либо финансовыми затратами. Другое правительство положительно относится к международному обмену опытом в области развития кооперативов и готово предоставить подробную информацию о своей национальной кооперативной системе. Однако оно считает, что каждая страна должна сама заниматься созданием благоприятных условий для развития кооперативов. Поэтому при разработке руководящих принципов Организации Объединенных Наций международный обмен опытом может использоваться в лучшем случае лишь для определения тех факторов, которые способствуют успешному развитию кооперативов. Одно правительство еще не определилось со своей позицией, поскольку на данный момент нет конкретно сформулированных руководящих принципов. Некоторые правительства, хорошо известные своей поддержкой деятельности по развитию национальных и международных кооперативов, не ответили на данный вопрос.

61. Большинство кооперативных организаций, ответивших на вопросник, указали, что они не могут четко определить позицию своих правительств в отношении разработки руководящих принципов Организации Объединенных Наций, направленных на создание благоприятных условий для развития кооперативов. Однако многие из них, будучи знакомы с проводимой в настоящее время политикой, выразили уверенность и надежду или даже твердую убежденность в том, что правительства их стран будут помогать и содействовать разработке таких руководящих принципов.

Примечания

¹ Созданный в 1971 году в качестве межурядческого комитета КОПАК представляет собой орган, в рамках которого непрерывно сотрудничают три учреждения Организации Объединенных Наций и четыре международные неправительственные организации, представляющие кооперативное движение:

- a) Организация Объединенных Наций;
- b) Международное бюро труда (МБТ);
- c) Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО);
- d) Международный кооперативный альянс (МКА);
- e) Международная федерация сельскохозяйственного производства (МФСП);
- f) Международное объединение профсоюзов работников пищевой, сельскохозяйственной, гостиничной, ресторанный, обслуживающей, табачной и смежных отраслей (МОП);
- g) Всемирный совет кредитных союзов (ВСКС).

Цель его деятельности заключается в поощрении и координации осуществления инициатив в области развития через координацию политики, обмен информацией, информационно-пропагандистскую деятельность и предоставление различных услуг.

² Были получены ответы от правительственный учреждений из следующих стран: Австрии, Бангладеш, Бахрейна, Боливии, Боснии и Герцеговины, Ганы, Гвинеи, Германии, Греции, Индонезии, Иордании, Исландии, Испании, Италии, Кении, Кипра, Колумбии, Литвы, Маврикия, Марокко, Нидерландов, Объединенной Республики Танзании, Португалии, Сирийской Арабской Республики, Словении, Соединенных Штатов Америки, Таиланда, Уругвая, Фиджи, Финляндии, Франции, Чили, Эстонии, Югославии и Японии.

³ Были получены ответы от кооперативных организаций из следующих стран: Азербайджана, Аргентины, Армении, Бельгии, Боливии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Гонконга (Китай), Грузии, Дании, Испании, Канады, Колумбии, Коста-Рики, Мальты, Норвегии, Пакистана, Панамы, Парагвая, Польши, Пуэрто-Рико (Соединенные Штаты Америки), Республики Корея, Республики Молдова, Российской Федерации, Сенегала, Сингапура, Сирийской Арабской Республики, Словакии, Словении, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Таиланда, Тринидада и Тобаго, Турции, Уганды, Филиппин, Финляндии, Франции, Чешской Республики, Швеции, Японии.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Руководящие принципы в отношении создания благоприятных условий для развития кооперативов

Проект, представленный Генеральному секретарю Комитетом по поощрению и развитию кооперативов

ВВЕДЕНИЕ

В своей резолюции 51/58 от 12 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря в сотрудничестве с Комитетом по поощрению и развитию кооперативов рассмотреть вопрос о желательности и практической возможности разработки руководящих принципов Организации Объединенных Наций, направленных на создание благоприятных условий для развития кооперативов, и включить свои выводы и рекомендации в доклад, который должен быть представлен Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят четвертой сессии.

В ответ на эту просьбу Комитет рассмотрел данный вопрос на своей пятьдесят шестой сессии, состоявшейся в ноябре 1996 года в Женеве. Он сделал общий вывод о том, что весьма желательно иметь такие принципы: единственным существующим руководящим принципом служит Рекомендация № 127 о кооперативах в развивающихся странах, принятая 21 июня 1966 года Генеральной конференцией Международной организации труда. Международная организация труда провела 29 марта-2 апреля 1993 года в Женеве совещание экспертов по кооперативам. На нем был сделан вывод о том, что после происходивших почти три десятилетия значительных изменений в глобальных экономических и социальных условиях в кооперативном движении и в отношениях между этим движением и правительствами пришло время изменить тон и направленность данной рекомендации, пересмотреть основополагающие концепции помощи кооперативам и включить в нее вопросы, которые в ней не рассматриваются.

Кроме того, по мнению Комитета, необходимо в срочном порядке предоставить многим правительствам рекомендации по политике в отношении кооперативов и кооперативного движения ввиду важности этого движения, признанной ими в ходе ряда недавних глобальных конференций по вопросам развития новых форм сотрудничества и партнерства с основными группами общества. На серии совещаний на уровне министров, организованных Международным кооперативным альянсом, прозвучал призыв к развитию новых форм отношений между правительствами и кооперативным движением. В бывших социалистических странах и во многих других развивающихся странах радикально изменились роль и статус как правительств, так и кооперативного движения. Международное кооперативное движение само всесторонним образом пересмотрело свои ценности и принципы и характер своих соответствующих отношений с другими сегментами общества, включая органы власти, и в 1995 году приняло новую "Декларацию кооперативных принципов" на конгрессе, посвященном столетию Международного кооперативного альянса.

В целях изучения практической возможности разработки таких руководящих принципов Комитет назначил консультанта для подготовки проекта. Первый вариант был пересмотрен, а второй вариант изучен на состоявшемся в мае 1997 года в Женеве консультативном совещании, на котором присутствовали специалисты со всего мира и представители государств - членов Комитета. По итогам обстоятельных дискуссий, проведенных на этом совещании, был подготовлен третий вариант проекта руководящих принципов.

Проект руководящих принципов был широко распространен в печатной и электронной форме. Электронный вариант руководящих принципов был помещен на Электронной информационной странице Комитета по поощрению и развитию кооперативов в январе 1998 года. Печатный вариант был также включен в комплект материалов для прессы, который был подготовлен по случаю Международного дня кооперативов и в июле 1998 года разослан в более чем 2000 организаций. Кроме того, Комитет обратился по отдельности к ряду кооперативных организаций с просьбой изложить свои мнения и провел брифинг и предоставил экземпляры текста руководящих принципов на проведенной Международным кооперативным альянсом в марте 1998 года встрече председателей специализированных органов. Секретариат не получил каких-либо крупных замечаний по тексту руководящих принципов, за исключением представленного Движением за общие права владения в промышленности критического обзора, текст которого был распространен среди членов сразу после его получения. За исключением этого комментария, не было получено никаких негативных замечаний в отношении руководящих принципов и никаких предложений относительно каких-либо улучшений. Конкретные одобрительные замечания были получены от Совета Международного кооперативного альянса, который рассмотрел и принял руководящие принципы на своем заседании в Токио в апреле 1998 года, и от Федерации датских кооперативов. Представитель Международного бюро труда сообщил также, что, несмотря на то что предложение пересмотреть Рекомендацию МОТ № 127 не было принято, обсуждение этого вопроса показывает, что правительства развивающихся стран твердо поддерживают идею разработки нового стандарта в отношении кооперативов, и это свидетельствует о том, что существует потребность в каких-либо руководящих принципах.

С учетом результатов работы по составлению вышеупомянутого проекта Комитет может с уверенностью сообщить Генеральному секретарю, что он считает практически возможной дальнейшую разработку руководящих принципов. После того как Комитет широко распространил проекты руководящих принципов, специалисты, представляющие кооперативное движение, а также специалисты правительственных и межправительственных организаций единодушно пришли к мнению, что разработка таких руководящих принципов желательна.

Цели

1. В рамках Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, а также на крупных последних международных конференциях правительства признали важное значение кооперативов как ассоциаций и предприятий, с помощью которых граждане могут эффективно решать широкий круг проблем и достигать многих своих целей. Они признали, что кооперативное движение является отдельным и важным фактором как в национальных, так и в международных делах.

2. Правительства признают, что для кооперативного движения характерны высокий уровень демократичности, автономия на местном уровне и интеграция на уровне международном и что они представляют собой такую форму организации ассоциаций и предприятий, через посредство которой граждане могут обеспечивать самопомощь и самостоятельно нести ответственность за достижение определенных целей, которые включают не только экономические, но и социальные и экологические цели, такие, как ликвидация нищеты, обеспечение продуктивной занятости и содействие социальной интеграции.

3. С учетом этого правительства стремятся оказывать поддержку кооперативному движению и тесно сотрудничать с ним в деле налаживания эффективных партнерских отношений в интересах достижения их соответствующих целей. Стратегии, определяющие цели и средства оказания поддержки и налаживания сотрудничества, являются ценными инструментами для обеспечения реализации потенциала кооперативов в том, что касается достижения отдельных целей гражданами,

являющимися их членами, и, таким образом, воплощения в жизнь чаяний общества в целом, частью которого они являются.

4. Однако такие стратегии могут быть эффективны лишь в том случае, если при их реализации учитывается особый характер кооперативов и кооперативного движения. Он весьма отличается от характера ассоциаций и предприятий, которые организованы не в соответствии с ценностями и принципами кооперативного движения.

5. Цель настоящих руководящих принципов заключается в том, чтобы дать правительствам рекомендации, которые адекватны нынешним условиям и предполагаемым условиям в будущем. С учетом тех надежд, которые правительства возлагают в последние годы на кооперативное движение, а также с учетом быстро меняющихся условий во всем мире и изменений в самом кооперативном движении эффективность многих стратегий в большинстве государств – членов Организации Объединенных Наций можно было бы повысить в результате проведения их обзора, а в некоторых случаях и значительного их пересмотра. Поскольку кооперативы имеют важное значение для многих аспектов жизни общества, а кооперативная организация имеет особый характер, политика в отношении кооперативов может быть сложной и многогранной. Цель настоящего приложения заключается в том, чтобы сжато изложить принципы, на которых может быть наилучшим образом основана национальная политика, а также определить масштабы и предметное содержание, которые смогли бы служить достаточно надежными рамками для разработки и реализации несомненно более конкретных и детальных национальных стратегий, что входит в круг обязанностей правительства каждой страны.

Политика в отношении кооперативов и кооперативного движения

6. Цель политики заключается в обеспечении того, чтобы кооперативы, признаваемые в качестве юридических лиц, были действительно равны с другими видами ассоциаций и предприятий и чтобы это равенство распространялось на все организации и институты, учреждаемые кооперативным движением. Для достижения такого равенства необходимо, чтобы особые ценности и принципы кооперативной организации, которые проявляются в особых ее формах, были полностью признаны желательными и полезными для общества, а также необходимо, чтобы были приняты надлежащие меры с тем, чтобы их особые качества и практика не являлись причиной каких бы то ни было дискrimинации и ущемлений.

7. Для достижения этой цели правительствам необходимо создавать и поддерживать по мере изменения положения благоприятные и адекватные условия для развития кооперативного движения. В рамках этого процесса было бы полезно прилагать все усилия для налаживания и поддержания действенных партнерских отношений между правительствами и кооперативным движением.

А. Общественное признание

8. Целесообразно и полезно, чтобы правительства публично признали особый вклад (как количественный, так и качественный), который кооперативное движение вносит в национальную экономику и жизнь общества. Было бы также целесообразно, чтобы правительства признали и предали огласке цели всех форм партнерства и сотрудничества между ними и кооперативным движением. При этом было бы полезно проводить ряд конкретных мероприятий, одним из которых могло бы стать полномасштабное участие в ежегодном совместном праздновании Международного дня кооперативов Организации Объединенных Наций и Международного дня кооперативов, организуемого Международным кооперативным альянсом, во исполнение резолюций 47/90, 49/155 и 51/58 Генеральной Ассамблеи; а также соответствующее участие в проведении других торжественных мероприятий в рамках кооперативного движения.

В. Правовые, судебные и административные положения

9. Как в законодательстве, так и в судебной и административной практике необходимо наличие надлежащих положений, для того чтобы эти самые важные аспекты условий, в которых функционируют кооперативы, вносили позитивный вклад в создание этих благоприятных и адекватных условий. Правовые положения могут иметь самые различные формы, подходящие для той или иной национальной правовой системы; они должны касаться статуса, прав и ответственности кооперативов и кооперативного движения в целом, а также, если это целесообразно, статуса, прав и ответственности особых категорий кооперативов или отдельных аспектов кооперации.

10. **Национальные конституции:** в этих правовых документах, при необходимости, могло бы содержаться признание законности кооперативов и кооперативного движения, а также их важного вклада в жизнь общества.

11. **Общий закон о кооперативах или общий раздел единого закона о кооперативах:** общий закон о кооперативах мог бы являться основным элементом в рамках законодательства и исходной отправной точкой при осуществлении всех практических мер судебного и административного характера. Участие представителей кооперативного движения в их разработке явились бы ценным средством обеспечения их актуальности и полезности. В законодательстве должен быть признан характер кооперативного движения и его полезность, изложены критерии отношений с кооперативами в сфере закона и определен характер обязанностей правительства, а также прав и обязанностей кооперативного движения. В него должен быть включен следующий минимальный комплекс заявлений, определений и положений, некоторые из которых могли бы содержаться в преамбуле: заявление о том, что организация ассоциаций и предприятий на основе кооперативных ценностей и принципов является законной; заявление о полезности кооперативной организации ассоциаций и предприятий, об их вкладе в жизнь общества и о статусе кооперативного движения как партнера, играющего важную роль в жизни общества; определение кооперативов с использованием принятой Международным кооперативным альянсом в 1995 году Декларации о кооперативных принципах; признание уникального характера ценности и принципов кооперации и, следовательно, необходимости особого обращения с ними в сфере закона и в практической деятельности; обязательство в отношении того, что ни их особый характер, ни особое обращение с ними в сфере закона и в практической деятельности не будут являться причиной дискриминации, как умышленной, так и непреднамеренной; обязательство о том, что ни закон, ни практическая деятельность не будут ограничивать права граждан на полномасштабное участие в кооперативном движении в любом качестве в соответствии с его ценностями и принципами и не будут ограничивать деятельность этого движения; положение о том, что общий закон применим ко всем категориям кооперативов, но в целях учета специфики отдельных категорий кооперативов могут приниматься специальные законы, согласующиеся с общим законом; положение о том, что все судебные и административные правила и практика должны основываться только на общем и специальных законах о кооперативах; что все правила должны содержать четкие указания на положения закона, на которых они основаны, а также на цель, для которой они были приняты; заявление о признании полной автономности и дееспособности кооперативного движения в плане самоуправления; заявление о признании того, что вмешательство правительства во внутренние дела кооперативного движения должно быть строго ограничено мерами, которые обычно применяются в отношении всех ассоциаций и предприятий на основе равенства, с тем чтобы обеспечить их соответствие закону. Поправки могут вноситься лишь для того, чтобы обеспечить подлинно равное обращение; определение обязанностей кооперативного движения в плане самоуправления во всех характерных для него областях; положение о том, что тексты законов и правил должны быть предоставлены всем членам и работникам кооперативов; положение о том, что представители кооперативного движения принимают полномасштабное участие в подготовке проектов специальных

законов или судебных или административных правил и руководящих принципов, касающихся практической деятельности; положение о ведении государственного реестра кооперативов как части процедур регистрации всех ассоциаций и предприятий; положение о процедурах ведения постоянного контроля и проведения периодических обзоров законов и практики, в которых должны в полной мере и на справедливой основе участвовать представители кооперативного движения, а также о поощрении исследований, направленных на изучение последствий законов и практики для условий, в которых функционируют кооперативы; установление ответственности правительства за разработку и реализацию в отношении кооперативов такой политики, которая позволит создать благоприятные и адекватные условия для развития кооперативов без какого-либо посягательства на автономность кооперативного движения и без какого-либо сужения их возможностей в плане самоуправления, а также позволит наладить эффективные и равные партнерские отношения с кооперативным движением во всех областях, где оно может вносить важный вклад в разработку и осуществление государственной политики; признание ценности правительственной поддержки для международного кооперативного движения, в том числе мероприятий на межправительственном уровне; и определение обязанностей кооперативного движения как одного из основных элементов общества в той степени, в которой эти обязанности будут согласовываться с его полной автономией. В число этих обязанностей входит распространение накопленного в рамках кооперативного движения опыта в том, что касается организации ассоциаций и предприятий на принципах самообеспеченности, учета интересов людей, а также на основе общин.

12. **Специальные законы об определенных категориях кооперативов:** эти законы должны согласовываться с основными положениями, содержащимися либо в общем законе, либо в преамбуле и первоначальных разделах единого закона там, где отсутствует общий закон. Каждый специальный закон должен предусматривать один и тот же комплекс основных положений. Они могут быть необходимы тогда, когда особый характер кооперативов требует специального положения в законе в целях защиты их автономии при их равном, хотя и различном охвате общеприменимыми правилами. Это часто имеет место в связи с финансовыми кооперативами.

13. **Судебная и административная практика, связанная непосредственно с кооперативами.** Эта практика должна согласовываться с общим законом о кооперативах, и в частности с его положениями, касающимися такой практики.

14. **Все другие законы и практика в той части, в которой они могут оказывать влияние на кооперативы.** Многие законы и судебная и административная практика могут либо умышленно, либо непреднамеренно использоваться для оказания влияния на условия функционирования кооперативов. Соответствующим правительенным органам следует прилагать все усилия с тем, чтобы не допускать любой дискриминационной или наносящей ущерб практики. Ответственность за выявление тех положений, которые требуют пересмотра, лежит и на кооперативном движении. Правительственные органы должны оказывать содействие путем предоставления полных текстов проектов предлагаемых законов и правил, а также той или иной оценки их влияния.

15. **Контроль, обзор и пересмотр законов и судебной и административной практики:** они необходимы для обеспечения того, чтобы последствия применения законов и судебной и административной практики для кооперативов были исключительно позитивными. В случае обнаружения дискриминационных положений их следует как можно оперативнее аннулировать до принятия измененных законов или публикации измененных положений и руководящих принципов, касающихся практической деятельности. Целью этого процесса должно являться скорейшее и полное прекращение вмешательства правительства во внутренние дела кооперативов и кооперативного движения там, где это еще имеет место, и полная оперативная реализация принципа, в соответствии с которым кооперативы находятся в равном положении с другими предприятиями и гражданскими ассоциациями, хотя и отличаются от них.

16. В этих целях должны быть созданы формальные процедуры консультаций и сотрудничества, предусматривающие регулярное полномасштабное участие представителей кооперативного движения. Можно также воспользоваться специальными программами и руководящими принципами, предлагаемыми специальными международными кооперативными организациями и межправительственными организациями.

C. Исследования, статистика и информация

17. **Исследования:** учитывая важное значение кооперативного движения, его собственные программы исследований и разработок, а также активную роль правительств в деле оказания поддержки исследовательской деятельности в целом, целесообразно принять следующие меры: признать важный вклад самого кооперативного движения, а значит – устраниТЬ любые формы прямого вмешательства, за исключением тех, которые имеют место в отношении любого получателя государственных средств; обеспечить доступ кооперативов к государственным средствам на равной основе с другими видами ассоциаций, предприятий или движений; наладить сотрудничество между правительственными органами и кооперативным движением в области исследований, посвященных вопросам, которые касаются государственной политики; публиковать и широко распространять результаты исследований, включая те из них, которые получены международным кооперативным движением, межправительственными организациями и Организацией Объединенных Наций. Особое внимание следует уделять прикладным исследованиям, которые могут в кратчайшие сроки привести к повышению эффективности кооперативов, получению обществом соответствующих благ и совершенствованию сотрудничества между кооперативным движением и правительствами.

18. **Статистика:** ряд мер может быть принят в целях повышения качества статистических данных для кооперативов и о них: оказание национальными статистическими службами технической поддержки кооперативному движению по крайней мере не в меньшей степени, чем другим основным партнерам; оказание помощи при подготовке ежегодного доклада о реестре кооперативов; проведение предварительных исследований, на результатах которых будут основаны интегрированные статистические данные о кооперативах в регулярных программах национальных статистических служб; и участие в международных мероприятиях по совершенствованию статистической деятельности в рамках кооперативного движения, включая создание единого комплекса определений, используемых национальными статистическими службами.

19. **Информация:** учитывая тот факт, что правительства регулируют и оказывают самое широкое влияние на распространение информации, было бы целесообразно принять ряд мер по расширению среди населения знаний о кооперативном движении и о преодолении соответствующих предрассудков и неправильных представлений: оказание технической и финансовой помощи в той же степени, что и другим партнерам, в условиях отсутствия дискриминации, обусловленной особым характером кооперативов; обеспечение равного и недискриминационного доступа кооперативного движения ко всем государственным средствам массовой информации соразмерно их вкладу в жизнь общества; принятие специальных программ действий по преодолению предрассудков и неправильных представлений там, где слово "кооператив" ассоциируется с имевшими ранее место злоупотреблениями; распространение через государственные средства массовой информации материалов о межправительственных мероприятиях, проводимых в сотрудничестве с кооперативами или в их поддержку; распространение в печатной и электронной форме подготавливаемой правительствами информации о межправительственных органах с той же степенью приоритетности и на основе выделения такого же объема ресурсов, как и в тех случаях, когда речь идет об информации о других партнерах.

D. Образование

20. Учитывая важный вклад кооперативного движения в сектор образования, было бы полезно принять ряд вспомогательных и дополняющих мер: признание вклада кооперативов; принятие обязательства о невмешательстве в собственные программы кооперативного движения, за исключением тех случаев, когда применяются обычные меры, с тем чтобы поддерживать одинаковые стандарты во всех учебных заведениях; ликвидация дискриминации при выдаче удостоверений и аккредитации; оказание поддержки всем формам сотрудничества и партнерства между кооперативными и государственными системами и обеспечение равенства с другими формами частного образования (где такие имеются) в том, что касается права на получение государственных средств; рассмотрение варианта создания кооперативных организаций в рамках любых программ приватизации; поощрение студентов к достижению самообеспеченности путем содействия созданию ими кооперативов в целях получения товаров и услуг, включая жилье; содействие созданию государственными учебными заведениями торговых и снабженческих кооперативов и кооперативов общего обслуживания; обеспечение для кооперативов доступа на равной основе с другими поставщиками; включение в национальные учебные программы на всех уровнях обучения ценностей, принципов, информации по истории, а также информации о нынешнем и потенциальном вкладе кооперативного движения в жизнь общества; и поощрение проведения специальных исследований в системе высшего образования по вопросам кооперативов, а также оказание поддержки таким исследованиям.

E. Предоставление государственных средств

21. Финансовая самообеспеченность, неограниченная ответственность за собственные действия и полная независимость являются жизненно важными предпосылками эффективного функционирования кооперативного предприятия. Наилучший с точки зрения политики подход – обеспечить, чтобы к кооперативам подходили с теми же мерками, что и к любому другому предприятию. Представляется ценным ряд других мер: признание и защита особого характера кооперативов и недопущение – в сфере закона или на практике – любой дискриминации, обусловленной особым финансовым статусом, организацией и управленческой системой кооперативов; недопущение любого прямого или косвенного вмешательства во внутренние финансовые дела кооперативов или кооперативного движения и признание за кооперативным движением всей полноты ответственности за его собственные финансовые дела; и налаживание сотрудничества с кооперативными финансовыми учреждениями в таких вопросах, как развитие общин и регионов; использование их опыта в области мобилизации капитала и управления им таким образом, чтобы это способствовало благосостоянию общества и достижению им поставленных целей.

F. Организационные механизмы сотрудничества и партнерства

22. Многие правительственные департаменты и органы будут иметь контакт с представителями кооперативного движения, в то время как стратегия поощрения и поддержки кооперативов и налаживание эффективного сотрудничества с кооперативным движением будет предполагать проведение соответствующих мероприятий самым широким кругом правительственныйных учреждений. В целях обеспечения согласованности с широкой общей политикой было бы полезно создать в правительстве координирующие механизмы, которые также поддерживали бы связь с кооперативным движением.

23. Целесообразно, чтобы один единый департамент или управление взяло на себя главную роль в области координации, согласования и связи, причем наиболее важным будет следующее: разработка единой национальной всеобъемлющей политики в отношении кооперативов; разработка соответствующих руководящих принципов, которые должны согласованно применяться во всех правительственные структурах, и контроль за таким их применением и проведение обзоров; сотрудничество с правовыми департаментами при составлении проектов общего и любых

специальных законов; и поддержание связи, проведение консультаций и поддержание отношений сотрудничества с кооперативным движением.

24. С организационной точки зрения наиболее эффективно было бы включить такое подразделение в тот или иной департамент, который уже выполняет широкие функции в области стратегии и координации, такой, как канцелярия премьер-министра или президента или подразделение, ответственное за экономическое управление и планирование в области развития.

25. Весьма полезно было бы создать организационный механизм, который соответствовал бы конкретным национальным условиям и позволял бы правительству и кооперативному движению эффективно сотрудничать друг с другом.

26. Следует содействовать поддержанию связей между межправительственными программами и международным кооперативным движением, включая, в частности, связь, которая была налажена через посредство Комитета по поощрению и развитию кооперативов.

/ ...