

**История прохождения
Федерального закона
“О кредитных
потребительских
кооперативах граждан”**

в контексте теории колективных действий

Д. Г. Плахотная

**Институт
национального
проекта**

**“Общественный
договор”**

**Москва
2002**

Институт национального проекта
“Общественный договор”

Д. Г. Плахотная

**История прохождения
Федерального закона
“О кредитных потребительских
кооперативах граждан”
в контексте теории коллективных действий**

ИИФ “СПРОС” КонфОП
Москва 2002

УДК 338.242.42 (470+571)

ББК 65. 9 (2Рос)-1

П 378

**Автор: к.э.н. Д. Г. Плахотная,
президент Фонда развития кредитных союзов**

В брошюре рассказывается об опыте развития кредитных союзов в России и прохождении Федерального закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан» в контексте теории коллективных действий. Подробно рассматривается социальная роль кредитных союзов. Особое внимание уделяется процедурам взаимодействия с законодательными органами при продвижении социально значимого законопроекта с учетом того, что его принятие было не в интересах сильных групп давления. Издание осуществлено при поддержке Института «Открытое общество».

ISBN 5-89921-029-X

© ИНП «Общественный договор», 2002
© ИИФ «СПРОС»-КонфОП, 2002
© Д. Г. Плахотная, 2002

Содержание

Введение	4
Кредитный союз – финансовая организация или “малая группа для коллективных действий”?	5
От клиентов сберкасс и банков – к организованным собственникам личных сбережений	8
От идеи финансовой взаимопомощи к ее организации	13
Все как у людей, или Специальный закон о кредитных союзах	15
Возможности превращения конкуренции в коалицию	19
Приложение. Федеральный закон “О кредитных потребительских кооперативах граждан”	21

Введение

Современная политика реформ, несмотря на известную непоследовательность и противоречивость, осуществляется, прежде всего, в форме законодательного регулирования предпринимательской деятельности посредством норм права.

Начался процесс движения от власти государства, осуществляющей по произвольному усмотрению, к государственной власти, основанной на законе и выполняющей свои функции в строго законных границах.

*Профессор
В. П. Шкредов*

Предметом регулирования Федерального закона, о котором идет речь в настоящей брошюре, являются отношения, возникающие в процессе создания, деятельности, реорганизации и ликвидации кредитных потребительских кооперативов граждан (кредитных союзов).

Закон о кредитных потребительских кооперативах граждан вступил в силу в августе 2001 г. Подписание этого закона Президентом после многолетних мытарств – знаковое событие. Оно свидетельствует о серьезности и неизбежности перемен, происходящих в нашем обществе в последнее десятилетие.

Кредитные потребительские кооперативы граждан, иначе кредитные союзы – новая для нашей страны финансовая организация. Ее появление и упрочение тесно связано с развитием рыночной экономики, с вовлечением в рыночную сферу широких слоев населения. Вместе с тем заметное продвижение кредитных союзов в России – это конкретный результат целенаправленной инновационной деятельности, ориентированной на создание институтов гражданского общества. Соответственно и Федеральный закон о кредитных потребительских кооперативах граждан – итог определенного этапа этой деятельности, завершение начального периода институциональных изменений в финансовой сфере, наиболее сложной и важной для развития рынка, а в более широком плане – для формирования институтов гражданского общества. К их числу относится, прежде всего, широкое правовое поле, обеспеченное государственным участием и государственной поддержкой, а также правовая грамотность и правовая культура участников (агентов) экономических отношений, отдельных индивидов и организаций.

В постсоветской России кредитные союзы впервые появились в начале 90-х годов. Изначально они создавались в инициативном порядке как добровольные объединения граждан, основная цель которых – совместное сбережение личных денежных средств и предоставление из этих средств займов друг другу на взаимной основе. В этом, собственно, и состоит содержание организации финансовой взаимопомощи, благодаря которой граждане получают возможность решать свои проблемы, не обращаясь к услугам банков и не прибегая к финансовой поддержке государства. Для российской действительности эти новые формы явились результатом гражданской инициативы, в то же время их появление и последующее продвижение является результатом сознательного формирования нового института, так называемого *институционального проектирования*. Считается, что доля таких «осознанно проектируемых институтов резко возрастает в периоды крупномасштабных общественных преобразований, трансформаций – реформ и революций»¹.

В литературе по неоинституциональной экономике законотворческая деятельность относится к категории «проектирования формальных структур для неопределенного круга участников»². В содержание законотворческой деятельности входит разработка закона и его официальное оформление, то есть подготовка законопроекта, продвижение закона через все законодательные процедуры вплоть до его принятия и введения в действие. Анализ конкретного опыта создания новой финансовой организации и последующее законодательное оформление этой новой «формальной структуры для неопределенного круга участников» позволяет за общей формулировкой увидеть институциональную инновацию как реальную экономическую и институциональную деятельность.

Научной базой этого анализа послужила теория коллективных действий как элемент неоинституциональной экономической теории.

Кредитный союз – финансовая организация или «малая группа для коллективных действий»?

Кредитные союзы – давно и широко известная за пределами России форма финансовых организаций, действующих в 90 странах мира. Сегодня это одна из самых массовых организаций – членами кредитных союзов являются не менее ста миллионов жителей Земли. Актуальность кредитных союзов для современной России определяется тем, что эта на первый взгляд чисто хозяйствен-

¹ Тамбовцев В. Л. «Методология институционального проектирования». В кн. «Введение в институциональный анализ». М., 1997.

² Тамбовцев В. Л. Там же. С. 91

ная организация дает возможность людям осуществить свои гражданские права в экономической сфере: в собственных интересах использовать свои личные сбережения и осуществлять за ними контроль, не прибегая к услугам банков и не рассчитывая на патерналистскую «заботу» государства о кошельках граждан. Принцип финансовой взаимопомощи, действующей на основе самоорганизации и саморегулирования, – в этом действительное значение такой предельно простой формы, как финансовый кооператив граждан, каковым, по существу, и является кредитный союз.

Кредитные союзы (кредитные потребительские кооперативы) представляют собой добровольные объединения граждан для совместной деятельности по организации финансовой взаимопомощи. Члены кредитного союза объединяют свои личные денежные средства с целью сбережения их от инфляции, для взаимного кредитования, то есть получения денежных заемов на приемлемых для себя условиях.

Экономическая деятельность кредитных союзов протекает в сфере рынка финансовых услуг. Внешне на первый взгляд эта деятельность является разновидностью финансового посредничества. На Западе кредитные союзы без особых оговорок классифицируются как финансовые посредники. Однако кредитные союзы – весьма своеобразные финансовые посредники. Во-первых, они выполняют функцию посредничества только для группы граждан, объединившихся в кредитный союз. Во-вторых, они предоставляют ограниченный набор услуг – аккумулируют сбережения своих членов и предоставляет из этих средств займы своим же членам-пайщикам, под их совместным управлением и контролем; в-третьих, они представляют собой некоммерческие организации, не имеющие целью деятельности получение прибыли.

По социально-экономическому статусу кредитные союзы – потребительские кооперативы граждан. Исторически кредитным союзам предшествовало широкое развитие кредитной кооперации во многих странах Европы, в России и странах Американского континента. Однако генетически кредитные союзы ближе к профсоюзным кассам взаимопомощи, чем к кредитной кооперации. Известно, что профсоюзы (тред-юнионы) при своем возникновении в Англии и последующем распространении в США широко практиковали использование профсоюзных взносов для оказания материальной поддержки членам тред-юниона. Это были довольно значительные суммы, игравшие существенную роль не только в экономической поддержке наемных работников, но и в их социальной, гражданской защите. Фактически профсоюзы заложили основу взаимной помощи граждан, используя их же профсоюзные взносы, то есть собственные денежные средства. Хотя исторически кредит-

ные союзы (*credit unions*) возникли и выросли на хозяйственном опыте кредитных кооперативов (*credit cooperatives*), однако они восприняли опыт организаций взаимопомощи граждан, перенеся методы социальной самозащиты из сферы труда в сферу потребления. Термин «кредитный союз» далеко не случаен. Созвучный русскому «профсоюз» и английскому *trade union*, он сохраняет идею гражданской взаимопомощи и противостояния эксплуатации человека не только в сфере производства, но и в сфере потребления.

Кредитные союзы, они же – кредитные кооперативы граждан, имеют двоякую основу. С одной стороны – это *кооперативное взаимодействие*, кооперативные принципы и традиции потребительской кооперации, предполагающие хозяйственный интерес членов кооператива как мелких частных собственников. С другой стороны – это *профсоюзная солидарность*, принципы и традиции социальной поддержки и бескорыстной экономической взаимопомощи, характерной для лиц наемного труда.

И то и другое базируется на институтах гражданского общества. И то и другое представляет собой реальные формы осуществления гражданских прав и свобод, в том числе свободу выбора, принятия решения и др., следовательно, и гражданскую ответственность за сделанный выбор и принятые решения.

С точки зрения неоинституциональной теории, кредитные союзы подпадают под определение *малых групп социально взаимодействующих членов*. Фундаментальным основанием социального взаимодействия членов кредитных союзов служит некоторая социальная общность, так называемый *common bond*.³ Общность места жительства, профессиональной деятельности, места работы или учебы, любая другая социальная и даже родственная общность может стать основой *common bond*, что обуславливает более или менее существенную неформальную связь людей, следовательно, предполагает взаимное доверие и взаимную ответственность членов кредитного союза. *Common bond*, кроме того, закладывает социальную однородность членов и является причиной важных конкурентных преимуществ организации – использование в своих действиях таких факторов, как полнота информации о членах кредитного союза, уменьшение риска оппортунистического поведения при наличии взаимного доверия и взаимной ответственности членов, а также другие виды нематериальных активов.

Коллективные действия участников кредитного союза направлены не на получение ими «экономической прибыли», а на достижение других *частных благ* (доступного и недорогого денежного займа, более надежного и выгодного, чем в банке, сберегательного

³ Common bond – дословно «общий интерес»; термин, обозначающий социальную или иную общность граждан, лично знающих друг друга.

депозита). Кроме того, благодаря членству в кредитном союзе обеспечивается такое специфическое коллективное (точнее, клубное) благо, как *финансовая взаимопомощь*.

Таким образом, кредитный союз – это финансовая организация, деятельность которой не направлена на получение прибыли, специализированный потребительский кооператив, в основание которого благодаря *common bond* «встроены» заслоны от оппортунизма кооперативного поведения его членов. С институциональной точки зрения, эта малая группа для коллективных действий представляет собой *узкую коалицию* участников, чья мотивация не сводится только к хозяйственным целям домашних хозяйств как экономических агентов.

Социальное взаимодействие участников этой узкой коалиции базируется на очень простом, даже примитивном хозяйственном интересе. Они не склонны к политической демагогии, от своего объединения хотят немного – сохранности своих личных сбережений и предпочитают не иметь дела с теми, кого не очень хорошо знают. Объединение частных лиц, агентов «домашнего хозяйства» повышает их переговорную силу как участников рынка финансовых услуг; одновременно наличие таких объединений структурирует финансовую сферу, хотя и ограниченную пределами услуг «населению». В то же время само наличие этих малых групп социального взаимодействия есть важный шаг на пути развития гражданского общества.

От клиентов сберкасс и банков – к организованным собственникам личных сбережений

В России история кредитных союзов началась в 90-е годы и была связана с появлением новых участников рынка финансовых услуг, а именно физических лиц, отдельных граждан, допущенных на этот рынок в качестве самостоятельных экономических агентов. Не будем забывать, что с начала 30-х годов XX века в советской экономике сложилась традиция пускать граждан в сферу финансовых услуг только в качестве клиентов сберегательного банка, в лучшем случае как сберегателей и покупателей облигаций так называемого «золотого займа» и/или держателей облигаций обязательных государственных займов. Кроме этого, гражданам было дозволено пользоваться услугами ломбардов. Практически участие граждан в финансовой деятельности было жестко блокировано и стало одной из предпосылок утвердившейся монополии государства в финансовой сфере. Агентами этой монополии в секторе финансовых услуг выступали

сберегательные кассы, реорганизованные впоследствии в Сбербанк, что не затронуло существа государственной банковской монополии.

Основное операциональное назначение сберкасс – обслуживание населения, главным образом прием и выдача денежных вкладов. Однако народнохозяйственная – макроэкономическая – функция сберкасс, а в наше время Сберегательного банка, была и остается – кредитование государственного бюджета. Сбережения населения традиционно всегда представляли собой денежный резерв для реализации бюджетной политики государства, то есть для осуществления его распределительных функций. Непосредственно население в целом и каждое «физическое лицо» в отдельности никогда не принимали и не могут принимать участия в управлении и использовании этого резерва.

Объективно Сбербанк является инструментом огосударствления личных сбережений, той организацией, в которой и совершается отчуждение индивида от его личных сбережений. Но отчуждению подлежат не персонализированные денежные сбережения граждан, а деньги, консолидированные банком в «пластичный ресурс». Именно такую экономическую форму принимают деньги, вложенные в банк его клиентами.

Вместе с тем в соответствии со ст. 313 ГК РФ все вложенные в банк деньги становятся собственностью банка (любого, не только сберегательного). Однако ст. 845 ГК «Договор банковского счета» устанавливает право банка использовать имеющиеся на счете денежные средства, в то же время гарантируя право клиента беспрепятственно распоряжаться этими средствами.

Перед нами – очевидная дилемма – обе стороны банковского договора имеют равное право использования и распоряжения деньгами клиента, вложенными в банк. Известно, что там, где сталкиваются два равных права, решение принадлежит силе (К. Маркс). Отсюда следует, что силовой потенциал клиента определяется не столько его правоспособностью, сколько мобилизацией его переговорной силы. С этой точки зрения, а стало быть, и с точки зрения осуществления гражданских прав и свобод, есть большая разница между понятиями «население» и «граждане». Население в целом как субъект финансовых отношений в этой целостности не структурировано, соответственно не определены права и свободы каждого в этом неопределенном множестве «население». Необходимость консолидировать «переговорную силу населения» провоцирует стихийные действия неструктурированной массы людей, что отчасти происходило в ходе финансовых кризисов 1994-95 и 1998 годов. Возможность каждого стать реальным участником финансовых отношений чрезвычайно затруднена и ограничена, поскольку в полном объеме не специфицированы права собственности каждого

отдельного «физического лица» в отношении денег и не определены допустимые границы их рыночного использования.

Между тем деньги представляют собой так называемый «пластичный ресурс», требующий особого контроля за его формированием и использованием.⁴ Результаты использования денежных ресурсов принципиально зависят от того, как и насколько специфицированы права собственности на этот ресурс. Условия развития полноценного финансового рынка требуют четкого определения собственников денежного ресурса, и при слабой спецификации прав граждан этот рынок не может быть полноценным.

В 90-е годы появление в финансовой сфере частных лиц, отдельных граждан в качестве экономических агентов было сопряжено с чередой финансовых скандалов. Многие испытали настоящий информационный шок: «физические лица» внезапно обнаружили широкие возможности использования денег не только в качестве платежного средства, но и в качестве самостоятельного источника денежного дохода. Тогда же проявилась чрезвычайно слабая информированность граждан об особенностях использования денег, в частности, незнание и непонимание значения рисков этого использования, связи уровня рисков с уровнем процентов. Начало 90-х годов – время появления первых «пирамид» и последовавших за этим шумных скандалов. Можно сказать, что «пирамиды» стали первой финансовой академией широких народных масс. Граждане в статусе экономических агентов довольно быстро усвоили информацию о том, что, во-первых, «деньги должны работать» и что, во-вторых, желательно эту «деловую активность» денег держать под контролем. Тогда же на этой «шоковой» предпосылке стали возникать первые кредитные союзы.

Потрясения в финансовой сфере подвели граждан к необходимости защиты своих прав. В свою очередь, необходимость такой защиты стала толчком к объединению физических лиц и к их самоорганизации в кредитные потребительские кооперативы граждан, то есть кредитные союзы. Стало ясно, что в одиночку «физическому лицу» противостоять организованному финансовому бизнесу не под силу. Переговорная сила отдельного гражданина не сопоставима с переговорной силой финансового бизнеса и тем более такого искушенного и беспощадного финансиста, как государство. Граждане, объединяясь в замкнутые группы, оказывали друг другу взаимные ссудосберегательные услуги. Пригодился опыт советских времен – «черных касс» и профсоюзных касс взаимопомощи, но в чистом виде ни та ни другая модель не годилась, требовалась ее модификация применительно к условиям рыночной экономики.

⁴ Шаститко А. Е. «Неоинституциональная экономическая теория». М: «Теис», 2000 г.

Методом «проб и ошибок» была найдена адекватная социально-экономическая форма для новой организации – потребительский кооператив. Здесь, однако, сразу же обнаружились трудности. Основная трудность – весьма скучная правовая база для создания кредитных союзов и организаций их основной деятельности – финансовой взаимопомощи. В распоряжении первых создателей новых организаций, кроме новой Конституции и Федерального закона «О потребительской кооперации» 1992 г., были ст. 50 и ст. 116 Гражданского кодекса РФ, где давалось определение потребительского кооператива и устанавливался его статус как некоммерческой организации. В то же время ст. 213 ГК РФ устанавливала, что имущество, переданное в качестве вкладов (взносов) коммерческим и некоммерческим организациям их участниками или членами, становится собственностью организации. Это означало, что члены кредитного союза перестают быть собственниками своих личных сбережений, переданных в кооператив с целью использования для основной деятельности – оказания *финансовой взаимопомощи* своим членам. В законодательных и нормативных документах этот термин не был разработан и едва только начинал приживаться в деловой и официальной лексике. Экономическое содержание финансовой взаимопомощи, ее источники, риски, ограничения и т.п. – все это выявлялось по мере того, как расширялась и укреплялась практика новых финансовых организаций – кредитных союзов. Из их практики родились новые понятия и хозяйственные категории, например, *фонд финансовой взаимопомощи*.

Практика подсказала также источник и процедуры формирования и использования финансовой взаимопомощи – это средства самих пайщиков, переданные в кредитный союз в качестве личных сбережений. Эти средства являются собственностью самих пайщиков и могут быть использованы только для предоставления займов членам кредитного союза под их контролем в целях финансовой взаимопомощи. Эта норма вошла в текст ФЗ (ст. 14.3 «Личные сбережения членов кредитного потребительского кооператива, привлекаемые в фонд финансовой взаимопомощи, не являются собственностью кредитного потребительского кооператива и не обременяются исполнением его обязательств»).

Следующая проблема – внешнее сходство кредитных союзов с банками, что не опровергалось ни одним существовавшим юридическим документом, а, наоборот, лишь усиливалось (см., например, «Закон о банках и банковской деятельности»). Этой правовой невнятности и недосказанности соответствовала всеобщая уверенность в том, что кредитные союзы – это те же банки, только маленькие. На преодоление этого заблуждения ушло много сил и времени, потребовалась тщательная проработка процедур, внут-

ренного регламента управления и контроля, а самое главное, определение характера рисков и ограничение видов финансовой деятельности кредитных союзов.

Иновационная деятельность пионеров движения кредитных союзов доказала практическую значимость адекватных и корректных правил и процедур, то есть практическую значимость институтов в реальном процессе реформирования общества.

К этому времени, к началу 90-х годов, в Россию – в Международную конфедерацию обществ потребителей (КонФОП) пришла информация из Всемирного совета кредитных союзов (WOCCU) о международном опыте кредитных союзов. Вместе с ней появилась информация о том, как на Западе используется и высоко оценивается дореволюционный российский опыт кредитной кооперации. Тогда же руководством КонФОП было принято решение начать работу по организации кредитных союзов в России.

Так, без всяких административных воздействий, на основе гражданской инициативы и своевременно поступившей информации «в нужное время и в нужном месте» появилось и оформилось Движение кредитных союзов, впервые заявившее о себе в январе 1993 г. Решающую роль здесь, безусловно, сыграла эта *гражданская инициатива* и ее поддержка со стороны КонФОП. Вполне вероятно, что одна лишь гражданская инициатива не привела бы к оформлению Движения кредитных союзов и к последующей законотворческой деятельности, если бы не институциональная инновационная деятельность общественной организации, включающая в себя реализацию всех основных этапов институционального проектирования: проработку идеи, проектирование (пакет документов создания и функционирования КС, проект Закона о КС), моделирование (участие в организации КС), послепроектное сопровождение (обучение, юридическая защита, представительство интересов). Таким образом, возникновение новой финансовой организации – кредитных союзов – и их оформление в Движение стало возможным в результате соединения гражданской инициативы и *инновационной деятельности* активной и влиятельной общественной организации.

Важной предпосылкой успеха инновационной деятельности послужило принятие новой Конституции РФ 1993 г. и введение в действие первой части Гражданского кодекса РФ (1995 г.). Но еще до новой Конституции был разработан и принят Федеральный закон «О защите прав потребителей». Значение этого закона трудно переоценить: он стал фундаментальным правовым основанием для нового рыночного поведения граждан – физических лиц. Этот закон оказал косвенное влияние и на характер рынка финансовых услуг, закрепив за гражданами право требовать исполнения усло-

вий договора между потребителем и производителем (продавцом) товара и/или услуги. Впервые в явной форме была продемонстрирована контрактная природа рыночной сделки. Более того, впервые был установлен правовой механизм разрешений конфликта сторон этой сделки.

Появление кредитных союзов в России в качестве объективной предпосылки имеет становление в нашей стране институтов гражданского общества, выразившееся в коренном изменении статуса отдельного индивида в экономической, особенно в финансовой сфере. Этому в значительной степени способствовала новая Конституция РФ (ст. ст. 30, 34, 35 Конституции РФ; ст. ст. 5, 50, 116, 421 ГК РФ). Принятие Конституции дало направление изменению правового поля и появлению таких факторов институциональных преобразований финансовых организаций, как:

- повышение правовой грамотности и правовой культуры, в частности, информированности граждан об их праве быть полноценным экономическим агентом в рыночной сфере, в том числе и в секторе финансовых услуг населению;
- изменение мотивации граждан (физических лиц) в их поведении относительно личных денег;
- появление осмысленной идеи самоорганизации граждан с целью удовлетворения потребности во взаимной финансовой помощи.

От идеи финансовой взаимопомощи к ее организации

Информационные, поведенческие и правовые предпосылки дали начало формированию институциональной среды, необходимой для объединения граждан в кредитные потребительские кооперативы, они же – новые некоммерческие финансовые организации, они же – узкие коалиции участников финансовой взаимопомощи, или малые группы социально взаимодействующих членов.

Аморфная и неупорядоченная сфера финансовых услуг, в том ее секторе, где расположились услуги населению, стала приобретать контур некоторой ниши, не накрытой тенью пирамид и Сбербанка. Вместе с тем начался процесс структуризации внутри этой сферы, на основе объединения узких и образования широких коалиций новых финансовых организаций.

Подчеркнем еще раз, что с самого начала своей современной истории кредитные потребительские кооперативы граждан были объединены в Движение кредитных союзов по инициативе и под эгидой КонФОП. Это дало возможность консолидировать участ-

ников на определенной идеологической предпосылке, собрать пусть немногочисленную, но живую коалицию – из кредитных союзов и инициативных групп – и на этой основе дать новой коалиции формальное выражение.

В рамках этой коалиции удалось выработать и сформулировать общую идеологию Движения, содержанием которой стала взаимная помощь, опирающаяся на *common bond*, определяющий специфику кредитных союзов и их отличие от кредитных организаций и от традиционных форм потребительской кооперации. *Common bond* определил также концепцию Федерального закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан».

На фундаменте социальной общности началось создание организации нового типа, участников которой соединила необходимость совместных, коллективных действий. Общая проблема и общая цель этих действий – взаимная финансовая помощь людей, хорошо знающих друг друга, за счет их собственных усилий и средств, а в конечном счете – коллективная организованная защита своих прав в экономической сфере. Организации подобного типа получили в неоинституциональной теории определение «малых групп социально взаимодействующих членов».⁵ «Малые группы» должны быть социально однородны, так как «однородность помогает достичь согласия» в коллективных действиях, направленных на достижение некоторой общей цели. Кроме того, в малых группах создаются «тонкие формы принуждения» к участию в коллективных действиях с использованием так называемых «избирательных стимулов», которые применяются к участникам в зависимости от того, какой они вносят вклад в обеспечение коллективным благом.

Принципы социального взаимодействия граждан на базе *common bond* в социально однородных «малых группах» специальных интересов, а также принципы кооперативного управления и внутреннего контроля определили идеологию взаимной помощи, а кредитные союзы стали той организационной формой, в которой были реализованы эти принципы и идеология.

Идея самоорганизации и саморегулирования была конструктивно воспринята участниками Движения и определила содержание коллективных действий членов коалиции кредитных союзов. Главное здесь – представительство новых финансовых организаций, их продвижение в хозяйственную и социальную практику, их «вживление» в общественное сознание. Эта новая коалиция, или коалиция новых финансовых организаций, никогда не претендовала на сколько-нибудь заметные позиции на поле рынка финансовых услуг. Коллективные действия были направлены на инсти-

⁵ М. Олсон. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. Новосибирск. ЭКОР, 1998.

туциональные изменения, в первую очередь установление новых правил в сфере финансовых услуг, адекватных идеологии финансовой взаимопомощи и принципам социального взаимодействия. С этой точки зрения, Федеральный закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» является реальным общественным благом, появление которого есть очевидный результат усилий и коллективной деятельности членов широкой коалиции участников новых финансовых организаций. Особенность этой коалиции – отсутствие у ее участников политических амбиций. Условием выживания на современном этапе участники видят, прежде всего, в укреплении и совершенствовании таких институтов, как:

- неформальные правила и нормы, складывающиеся из деловых и этических традиций *common bond*;
- формальные правила «для определенных участников», закрепляющие ограничения и стандарты в документах внутреннего регламента (уставы, положения, другие нормативные документы);
- формальные правила «для неопределенных участников», то есть федеральные и региональные законы и нормативные акты.

Популярность кредитных союзов росла по мере того, как развивались сами эти организации, более четко определялись их функции и проявлялись преимущества. За относительно короткий срок в России было создано и зарегистрировано более ста кредитных потребительских кооперативов граждан, действовавших в ряде регионов России. К настоящему времени в стране существует, по экспертным оценкам, 400 официально зарегистрированных кредитных союзов, общее число их членов-пайщиков превышает 200 тыс. человек, а сбережения и займы пайщикам, имеют устойчивую тенденцию роста. Кредитные союзы завоевали репутацию надежных и устойчивых финансовых кооперативов. Широко известно, что в ходе августовского кризиса 1998 г. никто из пайщиков кредитных союзов не потерял своих сбережений. Самым надежным видом финансовых активов в это время оказались денежные займы физических лиц друг другу, разумеется, если они выдавались через кредитный кооператив.

Все как у людей, или Специальный закон о кредитных союзах

С начала 90-х годов кредитные потребительские кооперативы граждан в течение ряда лет регистрировались и действовали на ос-

новании Конституции, Гражданского кодекса и некоторое время – на основании «Закона о потребительской кооперации». Новая редакция этого закона (1997 г.) исключила кредитную кооперацию из сферы своего действия, однако в этой же редакции кредитные кооперативы были названы в числе других форм потребительских кооперативов. Коалиция граждан, оформившаяся в Движение кредитных союзов, создала организацию самоуправления и саморегулирования – Лигу кредитных союзов. Главное направление деятельности Лиги – представительство и защита прав граждан в сфере финансовых услуг. Соответственно задача ЛКС – разработка и внедрение норм и правил, по которым должны действовать кредитные союзы. Наряду с Лигой, было создано предприятие для методической поддержки нового направления в самоорганизации граждан – Центр развития кредитных союзов, занимавшийся подготовкой внутренних документов для создания и функционирования новой организации, выработкой стандартов, а также разработкой проекта закона о кредитных союзах.

В кредитных союзах довольно рано обнаружилась реальная опасность оппортунистического поведения как их членов, так и руководителей. В отсутствие специального закона о кредитных союзах требовались превентивные меры, способные блокировать «безбилетника», а также обеспечить защиту интересов пайщиков путем поддержания финансовой устойчивости, гарантiiи своевременного возврата займов, полученных в кредитном союзе.

Важнейшим направлением деятельности Лиги и Центра стала разработка и внедрение стандартов – членства, численности, деятельности, а также процедур управления в кредитных союзах, и особенно процедур организации финансовой взаимопомощи. Эти стандарты, правила и ограничения деятельности кредитных союзов стали основой специального закона о кредитных союзах.

Казалось бы, существующая правовая база давала возможность легитимной деятельности кредитных союзов, поскольку изначально они создавались в рамках предпосылки реального правового поля. Однако новая организация пробивала себе дорогу, преодолевая сопротивление со стороны, в первую очередь и прежде всего, государственных органов. Самым сильным латентным конкурентом новой финансовой организации был «стационарный бандит» в лице административных органов по всей вертикали власти.

Отсутствие специального закона создавало большие трудности и в отношениях с местными администрациями, и внутри самих кредитных союзов. Регистрирующие органы отказывались регистрировать кредитные союзы, ссылаясь на отсутствие законодательных документов, устанавливающих правомерность объединения граждан в финансовый кооператив, подводили эти организации

под статус банков, соответственно требуя банковской лицензии. Примерно то же происходило и при определении режима налогообложения. Претензии регистрирующих и налоговых органов приходилось оспаривать в судебном порядке. Как правило, аргументы, доказывающие небанковский характер кредитных союзов и некоммерческий характер их деятельности, принимались и арбитражным, и гражданским судопроизводством и завершались признанием некоммерческого, небанковского характера их деятельности. Однако все это требовало больших трансакционных издержек. По ходу дела кредитные союзы накопили богатый опыт судебной практики, научились защищать себя, доказывая в открытом судебном процессе право на существование организации финансовой взаимопомощи граждан. Победа кредитных союзов в этих процессах обходилась слишком дорого, а недостаточность законодательного обеспечения сдерживала их рост. Тем не менее, ко времени принятия Федерального закона кредитные союзы действовали более чем в тридцати регионах Российской Федерации, а потребность в специальном законе ощущалась все настоятельнее.

Известно, что «*законодательство как таковое ничего непосредственно в экономике не создает. Оно может лишь оказывать положительное или отрицательное влияние на различные процессы воспроизводства, осуществляемые при условиях, которые в каждый данный момент зависят от воли государства, возводящего право в закон*».⁶ С этой точки зрения, необходимость специального закона для кредитных союзов не вызывала сомнений, вопрос возникал по другому поводу: в чем причина такого трудного и долгого продвижения закона?

Первый вариант Закона был внесен в Государственную Думу группой депутатов, представителей разных фракций, в апреле 1995 г. и в июне того же года был принят в первом чтении подавляющим большинством голосов. В соответствии с установленной процедурой текст Закона был разослан для ознакомления и внесения предложений и замечаний депутатам ГД, а также в субъекты Федерации, Правительство РФ и Центральный банк России. В течение лета и осени были получены замечания и поправки к тексту закона от 11 субъектов Федерации, правительства, Центрального банка, двух министерств, ряда комитетов Госдумы, от депутатов и экспертов. Всего поступило 94 поправки, 33 из которых были приняты рабочей группой. Отметим, что никто не выразил сомнения в необходимости самого закона и никто не дал аргументированной критики его концепции. Между тем ко второму чтению в ноябре 1995 г. закон пришел не с тем названием, с которым вносился в Думу; первоначально он называл-

⁶ В. П. Шкредов. «Деньги, предпринимательство, государство». М.: «Теис», 1999 г. С. 189.

ся «Закон о Кредитных союзах», и в своем первом варианте предмет законодательного регулирования определялся как «общие правовые экономические и социальные основы деятельности кредитных союзов», «принципы взаимоотношения кредитных союзов и государства», «защита интересов членов кредитных союзов». Ко второму и третьему чтению в ноябре 1995 г. этот документ (с учетом замечаний и поправок) был представлен под другим названием – принимался как закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан (кредитных потребительских союзах)» и был принят опять подавляющим большинством голосов. В декабре 1995 г. закон прошел Совет Федерации и спустя две недели, в канун Нового, 1996, года был отклонен Президентом РФ. После этого закон многократно принимался Государственной Думой и Советом Федерации, трижды проходил процедуру преодоления «вето» президента обеими палатами Законодательного Собрания РФ, четырежды отклонялся президентом и президентской администрацией.

Депутатский корпус и члены Совета Федерации (разными составами) в течение шести лет многократно принимали закон, прямое назначение которого – поддержать конституционное право граждан на объединение, дать возможность создать новую финансовую организацию. Переговорная сила сторонников закона о кредитных союзах оказывалась недостаточной для преодоления сопротивления за пределами Федерального собрания, на других этажах и в других коридорах власти.

Цель кредитного союза – защита интересов своих членов путем организации финансовой взаимопомощи только для членов своего кооператива, за счет их личных сбережений, под их собственным контролем и кооперативным управлением. От разработчиков и законодателей требовалась тщательная проработка тех положений и статей закона, где четко определялись новые для хозяйственной практики отношения, а также новые виды деятельности и вместе с ними новые правила и нормы взаимодействия в сфере финансовых услуг.

По-видимому, новизна самой формы объединения граждан для относительно независимой организации, а также новизна содержания деятельности этой организации явились основной причиной трудности продвижения закона. Трудным оказалось признание легитимности самой этой формы, столь же трудным было признание содержания и текста закона, отразившего эту новизну и закрепившего ее в окончательном (подписанном, то есть принятом варианте).

- Во-первых, предмет регулирования данного Федерального закона определен как отношения, возникающие в процессе

создания, деятельности, реорганизации и ликвидации кредитных потребительских кооперативов граждан (ст. 1 ФЗ).

- Во-вторых, Федеральный закон определяет цель добровольного объединения граждан и создания ими кредитного потребительского кооператива как удовлетворение потребностей в финансовой взаимопомощи.
- В-третьих, данный Федеральный закон ограничивает и четко определяет условия членства граждан в кредитном потребительском кооперативе: общность места жительства, трудовой деятельности, профессиональной принадлежности или любой иной общности граждан и, кроме того, жестко ограничивает нижний и верхний предел численности членов кредитного потребительского кооператива (ст.4 ФЗ).
- В-четвертых, Федеральный закон определил правовой статус личных сбережений граждан, привлекаемых в фонд финансовой взаимопомощи: «Личные сбережения членов кредитного потребительского кооператива, привлекаемые в фонд финансовой взаимопомощи, не являются собственностью кредитного потребительского кооператива и не обременяются исполнением его обязательств».

По всем перечисленным пунктам Федеральный закон не совпадает со ст. 116 и ст. 213 ГК РФ, а также с соответствующими статьями ФЗ «О потребительской кооперации» в редакции 1997 г., и по всем этим пунктам разработчикам и авторам закона пришлось выдержать жесткую полемику с оппонентами.

Возможности превращения конкуренции в коалицию

Логично предположить, что наряду с открытой полемикой продвижение закона о кредитных потребительских кооперативах граждан испытывало упорное, иногда открытое, но чаще скрытое сопротивление как финансовых, так институциональных конкурентов кредитных союзов. К их числу следует отнести не только банки или финансовые группы, но и схожие структуры, в частности, традиционные формы кооперации – потребительские и сельскохозяйственные кооперативы, в том числе старые формы потребкооперации, которые безраздельно утвердились на бескрайних российских просторах со времен царя гороха и так привыкли к своему господству, что не только сами уверовали в неразрывную, почти мистическую связь с российской экономикой, но и уверили в этом международную кооперативную общественность.

Федеральный закон о кредитных потребительских кооперативах граждан между тем подробно прописывает кооперативные принципы деятельности этих организаций, права и обязанности членов кооператива и – симметрично – права и обязанности кредитного потребительского кооператива граждан перед своими членами, уделяя особенное внимание внутреннему регламенту управления и контроля за деятельностью организации. В тексте Федерального закона содержатся положения об основных принципах потребительской кооперации, об органах и процедурах управления потребительских обществ, опубликованные в других законодательных документах, статьях Гражданского кодекса РФ и в Законе о потребкооперации в редакции 1997 г. Эти положения общепризнаны и широко известны, но тем не менее закон о кредитных потребительских кооперативах граждан уделяет им значительное внимание. Тем самым в новом законе сохраняется преемственность традиционной и современной организационной формы – потребительской кооперации – в ее новой специализации: удовлетворение потребностей граждан, то есть физических лиц, в финансовой взаимопомощи.

В настоящее время актуальным является вопрос о расширении коалиции кредитных союзов в двух направлениях:

- во-первых, за счет установления альянса между различными видами кредитной кооперации, массив которой постоянно увеличивается, но до сих пор не структурирован и практически никем не исследован;
- во-вторых, за счет расширения поля деятельности кредитных кооперативов граждан, то есть кредитных союзов в направлении малого предпринимательства.

Эта работа находится в самом начале. Для включения в широкую коалицию малого бизнеса необходима институционализация сферы мелкого предпринимательства, для чего может стать полезным опыт институциональных инноваций в сфере финансовых услуг вплоть до принятия Федерального закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан».

Дина Григорьевна Плахотная

**История прохождения Федерального закона
“О кредитных потребительских кооперативах граждан”
в контексте теории коллективных действий**

**Корректор: С. Миклашевская
Дизайн и верстка: А. Романов**

Подписано в печать 12.08.2002 г. Формат 60×88 1/16.

Печать офсетная. Бумага офсетная № 1.

Объем 2,5 п. л. Тираж 1000 экз. Заказ 2807.

ИИФ “СПРОС” КонфОП,
109012, г. Москва, ул. Варварка, д. 14.

Отпечатано в ФГУП

«Производственно-издательский комбинат ВИНИТИ»,
140010, г. Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403.
Тел.: 554-21-86

Институт национального проекта (ИНП) «Общественный договор» создан для разработки и реализации проектов, содействующих запуску позитивного сценария развития России посредством установления нового общественного договора на базе продуктивной культуры.

Новый общественный договор – это такой набор социальных технологий взаимодействия членов общества и их организованных групп между собой и с властью, применение которого позволяет добиваться установления стабильных и справедливых правил игры в политике и экономике, верховенства закона, гражданского контроля за обороной, безопасностью, судом и полицией, эффективных, доступных и рентабельных систем образования, здравоохранения и жилищного хозяйства, реалистичного международного позиционирования и выработки адекватных стратегических приоритетов.

ИНП «Общественный договор» способствует реализации интересов **активной, организованной и договороспособной части общества** через упорядоченный переговорный процесс друг с другом и с властью. **Позитивный сценарий**, о котором активные и организованные должны договориться, – это сценарий, при котором они видят наилучшее будущее своих детей в России. **Продуктивная культура** – это свобода и самоценность личности, ответственность, доверие, взаимность и сотрудничество, ценность успеха, основанного на добросовестном труде и честной конкуренции.

ИНП «Общественный договор» активно участвует в поддержке **открытых партнерств сил гражданского общества**, то есть **иерархической системы тематических переговорных площадок**. Открытые партнерства – это способ привлечения любых заинтересованных организаций к участию в переговорах и реализации их результатов, обеспечения полной открытости взаимодействия сил гражданского общества между собой и с государством, информационная поддержка самого диалога и его результата в виде конкретных проектов, локальных альянсов гражданских организаций, сформированных для их реализации, и др. Действующие открытые партнерства должны стать основой воспроизводства гражданского общества.

Институт национального проекта «Общественный договор»

**109012, Москва, Варварка, 14
Тел.: 298-3279, факс: 298-4483
E-mail: info@inp.ru;
Web: www.civitas.ru, www.inp.ru**