

**История прохождения
Федерального закона
"О кредитных
потребительских
кооперативах граждан"**

в контексте теории коллективных 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**

Москва 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, осуществляемой по произвольному усмотрению, к государственной власти, основанной на законе и выполняющей свои функции в строго законных границах.

*Профессор
В. П. Шкретов*

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 законодательская деятельность относится к категории «проектирования формальных структур для неопределенного круга участников»². В содержание законодательской 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 займов 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 получения 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 неинституциональной 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 немногого — 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 дихотомия — 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 определенные 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 обнаружилось трудности. Основная трудность — весьма скудная правовая база для создания кредитных союзов и организации 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.

Инновационная 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 неонституциональной 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, гарантий 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 транзакционных 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 возник 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 этапах 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 общепризнанны 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».

Приложение

Федеральный закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан»

Принят Государственной Думой
11 июля 2001 г.

Одобен Советом Федерации
20 июля 2001 г.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, возникающие в процессе создания, деятельности, реорганизации и ликвидации кредитных потребительских кооперативов граждан.

2. Настоящий Федеральный закон закрепляет принципы, ограничения и особенности деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, права и обязанности членов кредитных потребительских кооперативов граждан, предусматривает меры по защите интересов членов кредитных потребительских кооперативов граждан, регулирует взаимодействие кредитных потребительских кооперативов граждан и органов государственной власти.

Статья 2. Законодательство о кредитных потребительских кооперативах граждан

Законодательство о кредитных потребительских кооперативах граждан основывается на Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в части контроля и надзора за деятельностью кредитных потребительских кооперативов граждан.

Статья 3. **Основные понятия**

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

- паевой взнос — денежные средства, переданные членом кредитного потребительского кооператива граждан в собственность кредитного потребительского кооператива граждан для осуществления деятельности, предусмотренной его уставом;
- личные сбережения — денежные средства, переданные членом кредитного потребительского кооператива граждан кредитному потребительскому кооперативу граждан на основании договора для использования в соответствии с целями деятельности кредитного потребительского кооператива граждан;
- фонд финансовой взаимопомощи — денежные средства, используемые кредитным потребительским кооперативом граждан для предоставления займов своим членам; формируется за счет собственных средств кредитного потребительского кооператива граждан и личных сбережений его членов.

Статья 4. **Кредитный потребительский кооператив граждан**

1. Кредитный потребительский кооператив граждан — потребительский кооператив граждан, созданный гражданами, добровольно объединившимися для удовлетворения потребностей в финансовой взаимопомощи. Кредитные потребительские кооперативы граждан могут создаваться по признаку общности места жительства, трудовой деятельности, профессиональной принадлежности или любой иной общности граждан.

2. Число членов кредитного потребительского кооператива граждан не может быть менее чем пятнадцать и более чем две тысячи человек.

3. Наименование кредитного потребительского кооператива граждан должно содержать словосочетание “кредитный потребительский кооператив граждан”. Организации, не отвечающие требованиям настоящего Федерального закона, не вправе использовать в своих наименованиях словосочетание “кредитный потребительский кооператив граждан”.

Статья 5. **Основные принципы деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан**

Основными принципами деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан являются:

- добровольность вступления в кредитный потребительский кооператив граждан;
- свобода выхода из кредитного потребительского кооператива граждан независимо от согласия других членов кредитного потребительского кооператива граждан;
- равенство прав и обязанностей всех членов кредитного потребительского кооператива граждан независимо от размеров паевых взносов при принятии решений;
- личное участие членов кредитного потребительского кооператива граждан в управлении кредитным потребительским кооперативом граждан.

Статья 6. Членство в кредитном потребительском кооперативе граждан

1. Членами кредитного потребительского кооператива граждан могут быть граждане, достигшие возраста шестнадцати лет.

2. Члены кредитного потребительского кооператива граждан имеют право:

- пользоваться всеми услугами, предоставляемыми кредитным потребительским кооперативом граждан;
- участвовать в управлении кредитным потребительским кооперативом граждан и быть избранными в его органы;
- передавать на основании договора личные сбережения в фонд финансовой взаимопомощи кредитного потребительского кооператива;
- получать займы на потребительские и иные нужды на условиях, предусмотренных уставом кредитного потребительского кооператива граждан и иными документами, регулирующими деятельность кредитного потребительского кооператива граждан;
- получать компенсацию за использование своих личных сбережений в целях осуществления финансовой взаимопомощи;
- получать от органов кредитного потребительского кооператива граждан любую информацию о деятельности кредитного потребительского кооператива граждан, в том числе информацию о результатах внешних и внутренних проверок финансовой деятельности, в порядке, предусмотренном уставом кредитного потребительского кооператива граждан;
- получить при прекращении членства в кредитном потребительском кооперативе граждан денежную стоимость доли имущества кредитного потребительского кооператива граждан, соответствующей доле паевого взноса члена кредитного

потребительского кооператива граждан в сумме паевых взносов членов кредитного потребительского кооператива граждан;

- приобретать иные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, уставом кредитного потребительского кооператива граждан и иными документами, регулирующими деятельность кредитного потребительского кооператива граждан.

3. Члены кредитного потребительского кооператива граждан обязаны:

- вносить паевые взносы в порядке, предусмотренном уставом кредитного потребительского кооператива граждан. Размер паевого взноса члена кредитного потребительского кооператива граждан не может превышать десять процентов общей суммы паевых взносов;
- соблюдать устав кредитного потребительского кооператива граждан;
- выполнять решения общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан и органов кредитного потребительского кооператива граждан, принятые в пределах их компетенции;
- своевременно возвращать займы;
- покрывать образовавшиеся убытки кредитного потребительского кооператива граждан посредством дополнительных взносов в течение трех месяцев после утверждения годового баланса кредитного потребительского кооператива граждан. Члены кредитного потребительского кооператива граждан солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кредитного потребительского кооператива граждан;
- нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации, уставом кредитного потребительского кооператива граждан и иными документами, регулирующими деятельность кредитного потребительского кооператива граждан.

4. Член кредитного потребительского кооператива граждан несет ответственность по своим обязательствам перед кредитным потребительским кооперативом граждан на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

5. В случае смерти члена кредитного потребительского кооператива граждан его наследникам, если они не являются членами кредитного потребительского кооператива граждан и не хотят или не могут стать членами кредитного потребительского кооператива граждан, выплачивается денежная стоимость доли имущества кредитного потребительского кооператива граждан, соответствующей доле паевого взноса умершего члена кредитного потребительского кооператива граждан в сумме паевых взносов членов кредитного потребительского кооператива граждан.

Статья 7. Прекращение членства в кредитном потребительском кооперативе граждан

1. Членство в кредитном потребительском кооперативе граждан прекращается в случаях:

- добровольного выхода из кредитного потребительского кооператива граждан;
- исключения из членов кредитного потребительского кооператива граждан на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и уставом кредитного потребительского кооператива граждан;
- смерти члена кредитного потребительского кооператива граждан или признания его умершим в установленном законом порядке.

2. При прекращении членства в кредитном потребительском кооперативе граждан член кредитного потребительского кооператива граждан вправе на основании пункта 2 статьи 6 настоящего Федерального закона получить денежную стоимость доли имущества кредитного потребительского кооператива граждан, соответствующей доле паевого взноса в сумме паевых взносов членов кредитного потребительского кооператива граждан. Указанная сумма должна быть выплачена в сроки, предусмотренные уставом кредитного потребительского кооператива граждан, но не позднее чем через три месяца со дня подачи заявления о выходе.

Статья 8. Ассоциации (союзы) кредитных потребительских кооперативов граждан

1. Кредитные потребительские кооперативы граждан имеют право объединяться в ассоциации (союзы) кредитных потребительских кооперативов граждан, вступать в уже созданные ассоциации (союзы) кредитных потребительских кооперативов граждан и

выходить из них. Решение о вступлении в ассоциацию (союз) кредитных потребительских кооперативов граждан или о выходе из нее принимается общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан.

2. Высшим органом ассоциации (союза) кредитных потребительских кооперативов граждан является общее собрание представителей кредитных потребительских кооперативов граждан, вошедших в указанную ассоциацию (союз).

Статья 9. Международные связи кредитных потребительских кооперативов граждан

Кредитные потребительские кооперативы граждан и их ассоциации (союзы) в соответствии с законодательством Российской Федерации могут устанавливать международные связи с организациями иностранных государств, международными неправительственными организациями.

ГЛАВА II. СОЗДАНИЕ, РЕОРГАНИЗАЦИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ ГРАЖДАН

Статья 10. Создание кредитных потребительских кооперативов граждан

Кредитный потребительский кооператив граждан создается по инициативе не менее чем пятнадцати и не более чем двух тысяч человек. Государственная регистрация кредитных потребительских кооперативов граждан осуществляется в порядке, определяемом законом о государственной регистрации юридических лиц.

Статья 11. Учредительные документы кредитных потребительских кооперативов граждан

1. Кредитный потребительский кооператив граждан действует на основании устава, который утверждается и изменяется общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан.

2. Устав кредитного потребительского кооператива граждан должен предусматривать:

- наименование кредитного потребительского кооператива граждан и место его нахождения;

- предмет и цели деятельности кредитного потребительского кооператива граждан;
- порядок приема в члены кредитного потребительского кооператива граждан и прекращения членства в кредитном потребительском кооперативе граждан, в том числе основания и порядок исключения из членов кредитного потребительского кооператива граждан;
- размер, состав и порядок внесения паевых взносов;
- ответственность членов кредитного потребительского кооператива граждан за нарушение обязательств по внесению паевых взносов;
- порядок возврата члену кредитного потребительского кооператива граждан при выходе из кредитного потребительского кооператива граждан денежной стоимости доли имущества кредитного потребительского кооператива граждан, соответствующей доле его паевого взноса в сумме паевых взносов членов кредитного потребительского кооператива граждан;
- условия и порядок получения займов членами кредитного потребительского кооператива граждан;
- права и обязанности членов кредитного потребительского кооператива граждан;
- права и обязанности кредитного потребительского кооператива граждан перед своими членами;
- состав и компетенцию органов кредитного потребительского кооператива граждан, порядок их создания, порядок принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются квалифицированным большинством голосов;
- источники формирования и порядок использования имущества кредитного потребительского кооператива граждан;
- фонды, создаваемые кредитным потребительским кооперативом граждан;
- порядок покрытия членами кредитного потребительского кооператива граждан понесенных им убытков;
- порядок предоставления информации членам кредитного потребительского кооператива граждан и ответственность органов кредитного потребительского кооператива граждан за ее непредоставление;
- порядок проведения очередных и внеочередных внешних проверок финансовой деятельности кредитного потребительского кооператива граждан;
- порядок реорганизации и ликвидации кредитного потребительского кооператива граждан.

3. Уставом кредитного потребительского кооператива граждан могут быть предусмотрены иные не противоречащие законодательству Российской Федерации положения, регулирующие создание и деятельность кредитного потребительского кооператива граждан и его органов, в том числе ограничение на участие близких родственников в органах кредитного потребительского кооператива граждан.

Статья 12. Реорганизация кредитного потребительского кооператива граждан

Реорганизация кредитного потребительского кооператива граждан осуществляется на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации. Органом кредитного потребительского кооператива граждан, правомочным принимать решение о реорганизации кредитного потребительского кооператива граждан, является общее собрание членов кредитного потребительского кооператива граждан. В случае, если число членов кредитного потребительского кооператива граждан превысит две тысячи человек, в течение 6 месяцев с момента достижения предельной численности проводится реорганизация кредитного потребительского кооператива граждан в форме его разделения либо выделения из его состава одного или нескольких юридических лиц в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Статья 13. Ликвидация кредитного потребительского кооператива граждан

1. Ликвидация кредитного потребительского кооператива граждан осуществляется на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации. Ликвидация осуществляется также в случае, если число членов кредитного потребительского кооператива граждан составляет менее чем пятнадцать человек. Органом кредитного потребительского кооператива граждан, правомочным принять решение о добровольной ликвидации, является общее собрание членов кредитного потребительского кооператива граждан.

2. Имущество кредитного потребительского кооператива граждан, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, распределяется между членами кредитного потребительского кооператива граждан в соответствии с их паевыми взносами.

ГЛАВА III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ ГРАЖДАН

Статья 14. Имущество кредитного потребительского кооператива граждан

1. Имущество кредитного потребительского кооператива граждан образуется за счет паевых взносов его членов, доходов кредитного потребительского кооператива граждан от осуществляемой им деятельности, а также за счет спонсорских взносов, благотворительных пожертвований и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

2. Имущество кредитного потребительского кооператива граждан принадлежит ему на праве собственности.

3. Личные сбережения членов кредитного потребительского кооператива, привлекаемые в фонд финансовой взаимопомощи, не являются собственностью кредитного потребительского кооператива и не обременяются исполнением его обязательств.

Статья 15. Порядок передачи личных сбережений в пользование кредитным потребительским кооперативам

1. Передача личных сбережений кредитному потребительскому кооперативу граждан осуществляется на основании договора, заключаемого между кредитным потребительским кооперативом граждан и его членом в письменной форме. Несоблюдение письменной формы указанного договора влечет за собой его недействительность.

2. Договор о передаче кредитному потребительскому кооперативу граждан личных сбережений должен содержать условия о сумме предоставляемых личных сбережений, порядке их передачи, сроке и порядке их возврата кредитным потребительским кооперативом граждан, размере и порядке платы за их использование. Стороны в договоре могут предусматривать иные условия.

3. Плата кредитного потребительского кооператива граждан членам кредитного потребительского кооператива граждан за использование их личных сбережений включается в сумму расходов кредитного потребительского кооператива граждан.

4. Личные сбережения граждан, переданные на основании договора в пользование кредитному потребительскому кооперативу, учитываются и показываются отдельно от других средств фонда финансовой взаимопомощи кредитного потребительского кооператива.

Статья 16. Фонд финансовой взаимопомощи кредитного потребительского кооператива граждан

1. В кредитном потребительском кооперативе граждан в обязательном порядке создается фонд финансовой взаимопомощи, который является источником займов, предоставляемых членам кредитного потребительского кооператива граждан.

2. Фонд финансовой взаимопомощи формируется за счет части собственных средств кредитного потребительского кооператива граждан, размер которой определяется правлением кредитного потребительского кооператива граждан в соответствии с его уставом и решением общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан, а также личных сбережений членов кредитного потребительского кооператива граждан, передаваемых на основании договора в пользование кредитному потребительскому кооперативу граждан только для предоставления займов своим членам.

3. Часть фонда финансовой взаимопомощи, предназначенная для выдачи займов на предпринимательские цели, не может превышать половину фонда финансовой взаимопомощи. Размер указанной части фонда финансовой взаимопомощи устанавливается в соответствии с уставом кредитного потребительского кооператива граждан общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан.

4. Величина временно свободного остатка фонда финансовой взаимопомощи не может составлять более половины указанного фонда. Временно свободный остаток фонда финансовой взаимопомощи может использоваться исключительно для приобретения государственных и муниципальных ценных бумаг, а также для хранения на депозитных счетах в банках.

Статья 17. Порядок предоставления займов кредитным потребительским кооперативам граждан

1. Средства фонда финансовой взаимопомощи кредитного потребительского кооператива используются для предоставления займов только членам кредитного потребительского кооператива граждан.

2. Передача денежных средств кредитным потребительским кооперативом граждан своим членам оформляется договором займа. Договор займа заключается в письменной форме. Несоблюдение письменной формы договора займа влечет за собой его недействительность.

3. Договор займа может быть беспроцентным, если в нем прямо не предусмотрено иное, в случаях, когда договор заключен на сумму, не превышающую размера, предусмотренного статьей 809 Гражданского кодекса Российской Федерации, и не связан с осуществлением предпринимательской деятельности заемщиком.

Статья 18. Нефинансовые услуги кредитного потребительского кооператива граждан

Кредитный потребительский кооператив граждан может оказывать своим членам другие услуги, соответствующие целям деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан и не противоречащие законодательству Российской Федерации, в том числе:

- заключать договоры страхования от имени и по поручению своих членов в соответствии со своим уставом и решениями общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан;
- оказывать консультационные услуги своим членам.

Статья 19. Ограничения деятельности кредитного потребительского кооператива граждан

Кредитный потребительский кооператив граждан не вправе:

- выдавать займы гражданам, не являющимся членами кредитного потребительского кооператива граждан;
- выдавать займы юридическим лицам;
- выступать поручителем по обязательствам своих членов и третьих лиц;
- вносить свое имущество в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов и иным способом участвовать своим имуществом в формировании имущества юридических лиц;
- эмитировать собственные ценные бумаги;
- покупать акции и другие ценные бумаги иных эмитентов, осуществлять другие операции на финансовых и фондовых рынках, за исключением хранения средств на текущих и депозитных счетах в банках и приобретения государственных и муниципальных ценных бумаг.

Статья 20. Защита финансовых интересов членов кредитного потребительского кооператива граждан

1. Кредитный потребительский кооператив граждан должен формировать резервный фонд для обеспечения непредвиденных расходов и может формировать страховой фонд для покрытия возможных убытков от деятельности кредитного потребительского кооператива граждан. Размеры страхового и резервного фондов утверждаются общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан.

2. Кредитный потребительский кооператив граждан в соответствии с его уставом или с решением общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан страхует риск невозврата займов по случаю смерти или потери трудоспособности заемщика в государственных страховых компаниях или в страховых компаниях, созданных ассоциациями (союзами) кредитных потребительских кооперативов граждан или при их участии для этих целей. В случае невозможности страхования указанного риска в этих компаниях страховщик утверждается общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан по представлению правления кредитного потребительского кооператива граждан.

3. Уставом кредитного потребительского кооператива граждан или решениями общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан устанавливаются финансовые нормативы его деятельности. В обязательном порядке устанавливаются ограничения на соотношения:

- суммы паевых взносов и суммы личных сбережений;
- собственных средств кредитного потребительского кооператива граждан и общей суммы обязательств кредитного потребительского кооператива граждан;
- величины резервного фонда и величины фонда финансовой взаимопомощи;
- размеров займов, выдаваемых члену кредитного потребительского кооператива граждан, и величины фонда финансовой взаимопомощи.

Уставом кредитного потребительского кооператива граждан или решениями общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан могут устанавливаться и другие нормативы.

4. Кредитный потребительский кооператив граждан несет ответственность по своим обязательствам перед своими членами на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА IV. УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ ГРАЖДАН

Статья 21. Органы кредитного потребительского кооператива граждан

1. Органами кредитного потребительского кооператива граждан являются общее собрание членов кредитного потребительского кооператива граждан, правление кредитного потребительского кооператива граждан, ревизионная комиссия кредитного потребительского кооператива граждан и директор кредитного потребительского кооператива граждан. В кредитном потребительском кооперативе граждан могут быть дополнительно созданы комитет по займам и (или) иные органы в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом.

2. Члены правления, члены комитета по займам и члены ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан не получают платы за свою деятельность в указанных органах. Членам правления, членам комитета по займам и членам ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан могут возмещаться расходы, понесенные ими в связи с осуществлением своей деятельности в указанных органах.

3. Деятельность правления, комитета по займам, ревизионной комиссии и директора кредитного потребительского кооператива граждан регламентируется уставом кредитного потребительского кооператива граждан и положениями об органах кредитного потребительского кооператива граждан, если указанные положения утверждены общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан.

Статья 22. Общее собрание членов кредитного потребительского кооператива граждан

1. Высшим органом кредитного потребительского кооператива граждан является общее собрание членов кредитного потребительского кооператива граждан. Правомочным считается собрание, в работе которого участвует не менее 70 процентов членов потребительского кооператива. Очередное общее собрание проводится в сроки, определенные уставом кредитного потребительского кооператива граждан, но не реже чем один раз в год. Внеочередное общее собрание членов кредитного потребительского кооператива граждан созывается по инициативе правления, комитета по займам, ревизионной комиссии или директора кредитного потреби-

тельского кооператива граждан либо по требованию не менее чем одной трети общего числа его членов.

2. К вопросам исключительной компетенции общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан, решение по которым принимается двумя третями голосов от общего числа членов кредитного потребительского кооператива граждан, относятся:

- утверждение устава, внесение изменений в него и дополнений к нему;
- утверждение положений о порядке формирования и использования денежных средств кредитного потребительского кооператива граждан, о договорах, заключаемых кредитным потребительским кооперативом граждан со своими членами, об органах кредитного потребительского кооператива граждан, а также иных положений о деятельности кредитного потребительского кооператива граждан;
- утверждение основных направлений расходования средств кредитного потребительского кооператива граждан, в том числе лимитов на административные расходы;
- определение принципов предоставления займов, в том числе определение максимального размера займа, предоставляемого члену кредитного потребительского кооператива граждан;
- решение вопросов о вхождении в ассоциации (союзы) кредитных потребительских кооперативов граждан и выходе из этих ассоциаций (союзов);
- принятие решения о реорганизации и ликвидации кредитного потребительского кооператива граждан.

К вопросам, решения по которым принимаются большинством голосов, относятся:

- избрание правления кредитного потребительского кооператива граждан, его председателя, ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан, их переизбрание, а также рассмотрение отчетов об их деятельности;
- утверждение решений правления кредитного потребительского кооператива граждан и ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан, требующих утверждения согласно настоящему Федеральному закону или уставу кредитного потребительского кооператива граждан;
- утверждение годового баланса;
- принятие в случае необходимости решения о проведении аудита и выбор аудитора;

- определение порядка образования фондов кредитного потребительского кооператива граждан и их использования, утверждение отчетов об использовании фондов кредитного потребительского кооператива граждан.

3. Общее собрание членов кредитного потребительского кооператива граждан правомочно принимать к рассмотрению любой вопрос, относящийся к деятельности кредитного потребительского кооператива граждан, и вынести решение по этому вопросу, если он внесен по инициативе правления кредитного потребительского кооператива граждан или его председателя, ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан или одного из ее членов, комитета по займам кредитного потребительского кооператива граждан или директора кредитного потребительского кооператива граждан либо по требованию не менее чем одной трети общего числа его членов.

4. Решение общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников этого собрания, правомочного принимать решения в соответствии с уставом кредитного потребительского кооператива граждан.

Статья 23. Правление кредитного потребительского кооператива граждан

1. В периоды между общими собраниями членов кредитного потребительского кооператива граждан руководство его деятельностью осуществляет правление кредитного потребительского кооператива граждан. Председатель правления кредитного потребительского кооператива граждан и его члены избираются общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан тайным голосованием.

2. Председатель правления кредитного потребительского кооператива граждан и члены его правления не могут занимать должность директора кредитного потребительского кооператива граждан, не могут быть членами ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан и членами комитета по займам кредитного потребительского кооператива граждан.

Член правления кредитного потребительского кооператива граждан может совмещать свою деятельность в правлении с работой в кредитном потребительском кооперативе граждан по трудовому договору (контракту).

Число членов правления, работающих в кредитном потребительском кооперативе граждан по трудовому договору (контракту), не должно превышать одну треть состава правления.

Статья 24. Комитет по займам кредитного потребительского кооператива граждан

1. Комитет по займам кредитного потребительского кооператива граждан (далее – комитет по займам) принимает решения о выдаче займов и порядке их возврата в соответствии с принципами, установленными общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан.

2. Комитет по займам избирается общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан тайным голосованием.

В кредитных потребительских кооперативах граждан с числом членов более ста человек избрание комитета по займам является обязательным. В кредитных потребительских кооперативах граждан с числом членов менее ста человек функции комитета по займам могут быть возложены общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан на его правление.

Членами комитета по займам не могут быть директор кредитного потребительского кооператива граждан, председатель правления кредитного потребительского кооператива граждан и члены его правления, члены ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан.

Члены комитета по займам не могут совмещать свою деятельность в комитете по займам с работой в кредитном потребительском кооперативе граждан по трудовому договору (контракту).

Статья 25. Ревизионная комиссия кредитного потребительского кооператива граждан

1. Ревизионная комиссия, избираемая общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан, осуществляет контроль за деятельностью кредитного потребительского кооператива граждан и его органов.

2. Членами ревизионной комиссии не могут быть директор кредитного потребительского кооператива граждан, председатель правления кредитного потребительского кооператива граждан и члены его правления, члены комитета по займам.

3. Члены ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан не могут совмещать свою деятельность в ревизионной комиссии с работой в кредитном потребительском кооперативе граждан по трудовому договору (контракту).

Статья 26. Директор кредитного потребительского кооператива граждан

1. Исполнительным органом кредитного потребительского кооператива граждан является директор. Директор кредитного потребительского кооператива граждан назначается и отстраняется от должности общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан, а в период между общими собраниями членов кредитного потребительского кооператива граждан правлением кредитного потребительского кооператива граждан с обязательным утверждением на ближайшем очередном общем собрании. Директор кредитного потребительского кооператива граждан может не являться членом кредитного потребительского кооператива граждан.

2. Директор кредитного потребительского кооператива граждан осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом кредитного потребительского кооператива граждан, решениями общего собрания членов кредитного потребительского кооператива граждан и его правления.

3. Директор кредитного потребительского кооператива граждан не может быть избран председателем правления кредитного потребительского кооператива граждан, членом его правления, членом ревизионной комиссии кредитного потребительского кооператива граждан, членом комитета по займам.

4. Директор кредитного потребительского кооператива граждан может принимать на работу в кредитный потребительский кооператив граждан по трудовому договору (контракту) работников исходя из устанавливаемой общим собранием членов кредитного потребительского кооператива граждан общей суммы затрат на административные расходы.

5. Кредитный потребительский кооператив граждан приобретает и осуществляет гражданские права и обязанности через своего директора, который действует от имени кредитного потребительского кооператива граждан.

Статья 27. Государственное регулирование деятельности кредитных потребительских кооперативов и их союзов

1. Государственное регулирование деятельности кредитных потребительских кооперативов и их союзов осуществляется в следующих основных формах:

- регистрация кредитных кооперативов и их союзов;
- контроль деятельности кредитных кооперативов и их союзов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- применение мер ответственности к кредитным потребительским кооперативам и их союзам в случае несоблюдения ими требований законодательства Российской Федерации.

2. Государственное регулирование деятельности кредитных кооперативов и их союзов осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

3. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти принимает нормативные правовые акты в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона, имеющие обязательную силу в отношении деятельности кредитных кооперативов и их союзов.

Статья 28. Саморегулирование деятельности кредитной кооперации

1. Кредитные потребительские кооперативы вправе создавать органы саморегулирования своей деятельности.

2. Органами саморегулирования деятельности кредитных кооперативов являются общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц, созданные и зарегистрированные в установленном законом порядке.

3. Органы саморегулирования могут осуществлять следующие основные полномочия:

а) привлекаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для осуществления инспекторского мониторинга деятельности кредитных кооперативов, соблюдения ими требований настоящего Федерального закона, иных нормативных актов;

б) обращаться в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, иные органы федеральной исполнительной власти в связи с нарушением настоящего Федерального закона или для устранения препятствий в деятельности кредитных потребительских кооперативов;

в) предъявлять в установленном законом порядке иски в суд, в арбитражный суд в интересах членов кредитных потребительских кооперативов и их союзов в случае нарушения их прав, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

г) методическая научно-консультационная, учебная поддержка деятельности кредитных потребительских кооперативов и их союзов;

д) обобщение опыта деятельности и правоприменительной практики в сфере регулирования кредитных потребительских кооперативов и их союзов;

е) осуществляет и иные функции, предусмотренные его уставом.

Статья 29. Взаимоотношения кредитных потребительских кооперативов с органами власти

Кредитные потребительские кооперативы граждан взаимодействуют с органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в деле реализации требований настоящего Федерального закона.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не могут принимать решения, ограничивающие установленные настоящим Федеральным законом права граждан на объединение в кредитные потребительские кооперативы граждан, а также права кредитных потребительских кооперативов граждан и их членов.

ГЛАВА V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 30. Введение в действие настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вводится в действие со дня его официального опубликования.

2. Учредительные документы организаций, созданных до введения в действие настоящего Федерального закона и осуществляющих предусмотренную настоящим Федеральным законом деятельность, подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение года со дня введения его в действие.

Учредительные документы указанных организаций, не приведенные в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение года со дня введения его в действие, считаются недействительными.

3. До введения в действие закона о государственной регистрации юридических лиц государственная регистрация кредитных потребительских кооперативов граждан осуществляется в соответствии с законодательством.

4. Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

*Президент
Российской Федерации*

В. Путин

Москва, Кремль
7 августа 2001 г.
№ 117-ФЗ

Дина Грингорьевна Плахотная

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

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

ЛР № 030324 от 04.03.92 продлена до 03.01.2002
Печать офсетная. Бумага офсетная № 1 Зак.
Подписано в печать 12.08.2002 г. Формат 60 x 88 1/16.
Объем 2,5 п.л. Тираж 1000 экз.
ИИФ “СПРОС” КонфОП
109012, г. Москва, ул. Варварка, д. 14.
Отпечатано в Производственно-издательском комбинате ВИНТИ,
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 **неиерархичной 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