

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ И СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КРЕДИТНЫХ СОЮЗОВ

И.А. Халий

Институт социологии РАН

Ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5, Москва, Россия, 117259

Кредитные союзы — самостоятельные организации граждан, деятельность которых направлена на оказание «скорой финансовой помощи» гражданам, организациям, предприятиям малого бизнеса. Появившись впервые в стране в начале 1990-х гг., кредитные союзы, являющиеся по сути организациями гражданского общества, до сих пор сталкиваются с трудностями, связанными с отсутствием четких норм (в первую очередь, законодательных), регулирующих их деятельность.

Социальная активность неправительственных организаций, которые получили название «кредитные союзы», направлена на материальную поддержку представителей того слоя населения, от установок, деятельности и поведения которого, по Т.И. Заславской, зависит адаптационный потенциал общества [2]. Социальное самочувствие (которое Т.И. Заславская рассматривает как косвенную характеристику адаптированности) этого слоя, без сомнения, базируется в первую очередь на уровне благосостояния граждан, поэтому столь значима направленность действий исследуемых организаций. Особенно ощутимо это было в 90-е годы XX века, когда рухнула экономика и выживание стало основной заботой большей части наших граждан.

Исследование основано на мониторинге электронного бюллетеня кредитных союзов России «КС-Новости» (1). Анализ проводился в соответствии с категориями, отражающими основные составные части предмета исследования: причины и время возникновения, способы самоорганизации, состав (к какой социальной группе принадлежат члены некоммерческой организации (НКО)) и численность организаций, структура организаций и движения в целом, процесс формирования движения, репертуар действий, типы и причины взаимодействий, проблемы развития НКО и движения, ресурсы деятельности и способы их мобилизации, география распространения кредитных союзов, достигнутые результаты. Были проанализированы сайты кредитных союзов [10] с целью уточне-

ния, подтверждения или опровержения фактов и данных, полученных при осуществлении мониторинга.

Изучению подлежали документы и материалы кредитных союзов и их объединений, включая учебные пособия [4], которые предоставляли для анализа методологические подходы, использовавшиеся инициаторами создания кредитных союзов и их лидерами движения для дальнейшего развития.

Обобщение данных, полученных в результате разделения предмета на составляющие, позволит получить качественно новую картину процесса экономической деятельности социального движения по сравнению с той, что существует сегодня лишь благодаря самоанализу, проведенному реальными членами кредитных союзов и их лидерами, и экспертами, тесно сотрудничающими с кредитными союзами. Оценки и суждения экспертов выявлялись также методом экспертного интервьюирования двух основных консультантов движения в сфере экономики, финансов и юриспруденции. Эти интервью были необходимы в первую очередь для проверки адекватности понимания и интерпретации представленного фактологического массива и верификации сделанных выводов. Интервью были полуструктурированными.

Кредитные союзы — организации, целью которых является мобилизация финансовых ресурсов и их последующее распределение, — наиболее яркий пример общественной активности по привлечению и использованию ресурсов, причем не только чисто финансовых. Как раз именно потому, что их деятельность связана с перераспределением денежных потоков (пусть и очень малых), востребованными оказываются те ресурсы, которые помогают в обращении с деньгами и в достижении устойчивости управления организацией. Здесь выдвигаются на первый план административные, управленческие, организационные ресурсы и даже ресурсы солидарности.

Сложный процесс формирования рыночной экономики в России сопровождался изменением всех экономических институтов. В этой ситуации, когда экономических факторов в стране почти не было, возникает общественная инициатива, направленная на поддержку рядовых граждан в их стремлении выжить: с начала 1990-х годов начинают формироваться объединения людей, пытающихся наладить процесс самофинансирования. «Возрождение Движения кредитной кооперации в России началось в начале 90-х годов прошлого века. Оно было связано с обострившейся для граждан проблемой потребительского кредита и необходимостью спасения семейных бюджетов от стремительно растущей инфляции. Привычные способы экономической поддержки семьи рушились, люди искали приемлемые формы выживания. С точки зрения защиты прав граждан в сфере потребительских услуг, в целях финансовой поддержки семьи, логично было искать решение в создании форм самоорганизации и самоконтроля» [5]. Такие объединения получили название «кредитные союзы».

На самом деле эта форма общественной деятельности не была новой для нашей страны. Ее корни уходят в дореволюционное прошлое — в эпоху осуществления первой попытки реализации демократических трансформаций конца XIX — начала XX вв. Такого рода деятельность, но в иной форме, сохранилась

и в Советском Союзе — в виде касс взаимопомощи, созданных при профсоюзных организациях. При этом носителей опыта времен царской России, конечно, не сохранилось, однако носители советских традиций не только существовали, но и пребывали в социально активном возрасте. Собственно, многие из них и стали лидерами новых организаций. Однако действовать приходилось в совершенно иных условиях, что привело к соединению традиций и инноваций.

Перед кредитными союзами возник ряд задач, требующих разрешения и не разрешаемых никакими другими общественными силами. Проблемы материального характера стояли перед рядовыми гражданами во всей их полноте, денежные средства требовались для удовлетворения самых разных потребностей: дожить до зарплаты, приобрести товары первой необходимости и длительного пользования, разрешать проблемы, связанные с жильем (причем в начале 90-х годов речь не шла о его покупке, а лишь о его поддержании), обеспечить проведение ритуальных услуг, приобретать необходимое оборудование для сезонных работ на земле, найти средства на медицинские услуги и т.д. Несколько позже спектр таких первоначальных потребностей только расширился: возникла необходимость в сохранении семейных накоплений, получении средств на отпуск, семейные торжества, образование, и, наконец, на поддержку частного малого предпринимательства. Всем этим и стали заниматься кредитные союзы.

Конечно, в отсутствие ресурсов у граждан деятельность по объединению денежных средств была бы бессмысленной. Требовалось наличие того, что могло бы стать основой (хотя бы организационной) подобной активности. Такой основой послужила российская конфедерация обществ потребителей (КонфОП), которая к тому времени уже сотрудничала с Международной конфедерацией обществ потребителей. Первое обсуждение проблем развития кредитных союзов в рамках этого сотрудничества началось в 1991 г. Для мобилизации активности в этой сфере внутри страны, во-первых, был привлечен и проанализирован исторический опыт российской кредитной кооперации (2), современная деятельность мирового движения кредитных союзов и Всемирной организации кредитных союзов (WOCCU). Во-вторых, сразу стали налаживаться связи с международным сообществом. В том же 1991 г. в Вашингтоне произошла встреча президента КонфОП А. Аузана с директором Всемирной организации кредитных союзов К. Бейкером, на которой была достигнута предварительная договоренность о сотрудничестве двух организаций в деятельности по поддержке развития кредитных союзов в России [5]. Таким образом, на этапе возникновения кредитных союзов главным ресурсом был ресурс организационный, который позволял мобилизовать и внешнюю поддержку.

Внутри страны наибольшую готовность к поддержке самоорганизации в кредитной сфере проявил в это время Владимирский областной совет народных депутатов и Владимирское отделение КонфОП. В марте 1992 г. президент КонфОП и председатель Владимирского областного совета народных депутатов подписали договор о совместной деятельности по созданию новых форм защиты граждан в сфере финансовых услуг. Был обсужден текст Положения о кредитных союзах, утвержденный решением Владимирского областного совета народных депутатов

20 июля 1992 г. Это был первый нормативный документ, определявший статус новой для современной России формы самоорганизации населения — кредитного союза. Тем же летом в Суздале прошло первое собрание будущих членов кредитного союза — жителей города и была создана первая организация — Суздальский кредитный союз [5].

Вслед за этим в течение нескольких лет кредитные союзы стали появляться по всей стране. В 1993 г. в г. Юрга Кемеровской области появился кредитный потребительский кооператив «Юргинский машиностроитель», в который вошли члены трудового коллектива завода — жители Юрги и соседних городов. «А началось все с того, что людям на заводе надо было просто выживать в тяжелейших условиях, когда не выдавалась заработная плата», — вспоминают члены союза на его 10-летнем юбилее [6]. Лидером стал инициатор его создания — председатель совета трудового коллектива ПО «Юргинский машиностроительный завод». К концу года создания членами союза стали уже 306 человек, а через десять лет — 3257. В том же году в Карелии образовался кредитный союз «Алтея», организованный медицинскими работниками, которые считали, что «суть его деятельности заключалась в „исцелении“ — в восстановлении у людей чувства собственного достоинства, веры в собственные силы и возможности» [6]. Инициатором создания союза стала врач-логопед городской детской поликлиники. «Алтея» объединяет сегодня 1341 пайщика, в числе которых пенсионеры, студенты, частные предприниматели, военнослужащие, рабочие и служащие. Кредитный союз «Экпа» в г. Урай Ханты-Мансийского АО работает с того же времени. В настоящее время он объединяет 18 тысяч пайщиков [6]. В Лыткарино в том же году был создан кредитный союз «ИНТЕР-18» по инициативе частного предпринимателя (одного из армии «челноков», выпускника мехмата МГУ), который следующим образом рассказывает о причинах своей инициативы: «Многие мои коллеги стали зарабатывать себе на жизнь „челночными рейдами“ в Польшу, Турцию, Эмираты. И я, и они, впрочем, как и подавляющее большинство „челноков“, постоянно испытывали нехватку свободных денег. Причем деньги были нужны на достаточно короткий срок — месяц, два, но срочно, иначе товар „уходил“. Занимали в основном друг у друга. Кто-то „сунулся“ в коммерческий банк — там условия и сроки получения кредита для малых предпринимателей неприемлемы. Совершенно случайно прочитал объявления, что организация под названием „Лига кредитных союзов“ проводит обучающий семинар. Поехал, послушал, загорелся идеей, и через три месяца зарегистрировал вот уже десять лет здравствующий кредитный кооператив» [7]. Поначалу лишь 17 человек заинтересовались идеей предпринимателя, все первые пайщики были приятелями и бывшими коллегами по НИИ. Сейчас в союзе 118 членов. С января 1995 г. работает некоммерческая организация «Кредитный потребительский кооператив граждан „Содействие“» в Смоленске, пайщиками которого стали в основном предприниматели. За годы своего существования сложилась целая территориальная сеть во главе с головным офисом в Смоленске, объединяющая филиалы в городах Вязьма, Гагарин, представительства в городах Рославль, Починок, Десногорск, Ельня, Ярцево, Красный, Сафоново. Сегодня кооператив насчитывает 1078 членов [6].

Примеры приведены для того, чтобы показать основные принципы, на основании которых строятся эти организации. К ним относится в первую очередь то, что их членами должны стать люди, знающие друг друга и связанные какой-либо конкретной общностью — профессией, территорией проживания, видом деятельности, работой на одном предприятии и т.п. В малых городах и поселках можно смело создавать кредитный союз на основании соседства людей — они точно будут знать друг друга, и их решение вступить в союз будет зависеть от того, доверяют ли они тем пайщикам, которые его составляют. В мегаполисах картина совсем другая: там люди, живущие по соседству, часто незнакомы, поэтому территориальные основания здесь работают не всегда, чаще возникают кредитные союзы на предприятиях или объединениях по профессиональному признаку.

Важно также, чтобы руководители были преданными делу и проверенными сообществом людьми, квалифицированными специалистами, но уже не только в своей профессии, но и в руководстве некоммерческой организацией такого типа.

Непременным условием является доверие пайщиков, которое обеспечивается демократическим стилем управления, равенством членов и обязательным участием всех в принятии решений. А для этого, как определено в законе 2001 г. и как полагают сами члены кредитных союзов, в каждой организации не должно состоять больше 2 тыс. человек. Во второй половине XX в. в мировом кооперативном движении развернулась дискуссия по поводу основных ценностей кооперации. В итоге демократические ценности (равенство, справедливость, солидарность, добровольное и открытое членство, демократическое управление и контроль, самоуправление и независимость [12. С. 129—132]) были признаны главными морально-этическими принципами движения, с чем, без сомнения, согласны российские участники движения. Тем не менее и россияне, и даже те иностранные деятели, которые оказывают нашим кредитным союзам поддержку, понимают, что «что нельзя подгонять всех под какие-то более узкие принципы, поскольку во всех странах разный уровень развития финансового рынка, разные традиции, особенности практики деятельности; у всех есть своя практика, свои вековые традиции» [9]. Ресурсом становятся моральные нормы, ценности, в том числе инновационные для России демократические установки и доверие.

За десятилетнюю историю развития движения кредитных союзов численность организаций достигла 350, в них состояло уже более 180 тыс. пайщиков. В 2003 г. возникло сразу 80 новых организаций, в ряды движения влилось около 50 тыс. человек [7]. В 2004 г. насчитывалось уже около 500 кредитных союзов по всей стране [3]. Они созданы к этому времени уже в 33 субъектах РФ.

Уже в самом начале своей деятельности кредитные союзы столкнулись с рядом проблем, связанных с их институционализацией. Рассмотрим их последовательно.

Оказалось, что финансовая деятельность как таковая затрагивает интересы сразу нескольких структур. Многие члены кредитных союзов фиксировали сра-

зу возникшее недоверие к ним банков. Особенно ярко это проявилось на стадии принятия закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан», который обсуждался в Думе в течение пяти лет (с 1995 по 2001 гг.), и, по свидетельству лидера «ИНТЕР-18», «те, кто его „пробивал“, испытывали нешуточное давление со стороны банковских структур» [7]. В беседах с представителями банков лидеры кредитных союзов не раз пытались их убедить в том, что соперничество невозможно — слишком разные сферы интересов: кредиты от 500 руб. до 150 тыс. руб. не могут интересовать банки. Но, вероятно, банки настораживает опыт западных стран, где конкуренция между этими структурами действительно стала реальностью. В связи с этим на раннем этапе развития кредитного движения организациям приходилось сопротивляться поглощению. В связи с этим законодательное оформление активности кредитных союзов — это основной ресурс их институционализации.

Тормозит деятельность кредитных союзов отсутствие единых и четких стандартов в налогообложении или, лучше сказать, возможность их различной интерпретации. Более того, принятие закона, а затем введение гл. 25 Налогового кодекса РФ лишь усугубило ситуацию. «Раньше можно было не платить налоги на прибыль, так как наша деятельность считалась непредпринимательской. Теперь закон не делает различий между коммерческими и некоммерческими организациями», — свидетельствует Н.П. Барановская, директор КПКГ «Урал-Финанс» из Челябинска в своем выступлении на Форуме кредитных союзов России, состоявшемся 30 ноября 2004 г. в Москве [7]. В кредитных кооперативах согласно Налоговому кодексу РФ превышение доходов над расходами считается прибылью. На Форуме прозвучал пример: сравнение уплаты налогов в бюджет 2004 г. банка с активами 500 млн руб. и КПК «Первый Дальневосточный» с активами в 140 млн руб. показало, что банк заплатил 1,5 млн руб., а кредитный кооператив — более 3,5 млн руб. Это потому, что, «являясь некоммерческими организациями, кредитные кооперативы платят с доходов и платят в бюджет, а банки пролоббировали, у них по вкладам доходы не облагаются, у КПК облагаются по ставке 13%» [8]. Наличие проблем в этой области подтверждают и официальные лица. Так, в своем выступлении на Ассамблее Лиги кредитных союзов в 2005 г. заместитель председателя комитета по кредитным организациям и финансовым рынкам Государственной Думы РФ подчеркнул, что «финансовые операции в российском законодательстве не облагаются налогом на добавленную стоимость, но, к сожалению, иногда бывают случаи, когда налоговые органы по-разному трактуют те операции, которые осуществляют кредитные кооперативы... Необходимо введение соответствующих норм в налоговое законодательство и единых нормативов бухгалтерского учета для того, чтобы все операции кредитных кооперативов, связанные с выдачей денежных сумм, трактовались как финансовые операции. Это позволило бы уйти от администрирования со стороны налоговых органов, от неоднозначной трактовки законодательства. И в этом плане кредитные кооперативы получили бы все-таки налоговое послабление» [8].

Из выступления на Форуме заместителя директора Департамента финансовой политики Министерства финансов РФ стало известно, что Минфин РФ рассматривает все существующие кооперативы (включая и кредитные союзы) как элемент финансового рынка. Поэтому им разработаны методические рекомендации, а совместно с Федеральной налоговой службой ведется работа по созданию специальной информационной базы о кредитных кооперативах. Планируется работа по аккредитации кооперативов, что должно повысить финансовую устойчивость организаций, а также работа по созданию специальных страховых фондов [8]. Но все это пока не действует.

Характер обозначенных проблем кредитных союзов однозначно свидетельствует о том, что без институционализации их активности невозможны легализация и устойчивость этих структур. В то же время процесс их институционализации во многом зависит от поддержки государства, что было осознанно исследуемым движением, в связи с чем сотрудничество с государственными органами стало способом мобилизации ресурсов.

Кто же или что может помочь в разрешении всех этих проблем? Очевидно, что необходимо участие кредитных союзов в законотворчестве, в переговорах с федеральными государственными органами, в налаживании контактов с властями на региональном и местном уровнях.

Со времени возникновения первых кредитных союзов им приходилось бороться за легализацию своей деятельности. Закона, регулирующего деятельность кредитных потребительских кооперативов, не существовало, и приходилось опираться на другие законы, например, о сельской кооперации, потребительской кооперации в РФ в целом. Правовая коллизия создала острую необходимость для молодых НКО опираться на квалифицированное юридическое обеспечение собственной деятельности, поэтому с самого старта и до сих пор в основной массе кредитных союзов работают штатные юристы. С их помощью и ведется постоянная активность в сфере законотворчества. Одним из значимых аргументов, выдвигаемых кредитным движением, стали многочисленные судебные споры с регистрирующими, налоговыми, правоохранительными органами середины 1990-х гг., прокатившиеся по стране, буквально везде, где кредитные союзы уже были созданы — в Воронеже, Кемеровской области, Хабаровском крае, Челябинске, Туле, Тюмени, Москве, Владивостоке [1. С. 11]. Параллельно шли переговоры с федеральными и местными властями о возможностях деятельности на подведомственных им территориях и о законодательном закреплении договоренностей в региональном законодательстве. Например, положение о кредитной кооперации было введено в законодательство Волгоградской области, но было понятно, что это лишь временная мера, да и то лишь для организаций данного субъекта федерации, распространить этот акт на все движение невозможно. Поэтому борьба за соответствующий федеральный закон продолжалась. Юристы кредитных союзов принимали активнейшее участие в разработке столь закона, вплоть до написания его проекта, участвовали в слушаниях в Государственной Думе по этому поводу, сотрудничали с комитетом

ГД, занимающимся созданием закона. Как уже было сказано, более 6 лет ушло на всю эту деятельность, прежде чем Федеральный закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» был принят в 2001 г. (3).

Однако уже к этому времени оказалось, что реальная социальная практика ушла далеко вперед и к моменту появления закон оказался морально устаревшим по многим параметрам, так что борьба за соответствующее законодательство и адекватную правоприменительную практику продолжилась на новом этапе.

Активность движения в сфере совершенствования законодательства получила поддержку (а точнее, инициировала эту поддержку) даже на международном уровне. В ноябре 2002 года в г. Душанбе на Межпарламентской Ассамблее государств — членов Евразийского экономического сообщества (Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Российская Федерация) был принят типовой проект «О кредитных потребительских кооперативах граждан (кредитных союзах)». Проект составлен на базе российского Закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан» с учетом опыта правового регулирования кредитных союзов иных государств Евразийского экономического сообщества, содержит ряд очень важных для российских кредитных союзов улучшений. Он был подготовлен в соответствии с Программой законотворческой деятельности Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества до 2005 г. Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС рекомендовала Интеграционному комитету при подготовке и реализации соответствующих международных договоров и решений органов Евразийского экономического сообщества использовать основные положения типового проекта, который направлен в парламенты государств — членов ЕврАзЭС для использования при разработке актов национального законодательства. Ответственным за разработку российского документа стало Федеральное Собрание Российской Федерации, исполнителем — Комитет Государственной Думы Федерального Собрания по экономической политике и предпринимательству, соисполнитель — Некоммерческая организация «Фонд развития кредитных союзов». Фонд поддержки организаций финансовой взаимопомощи принимал участие в информационном обслуживании и даже частичном финансировании работы специалистов.

Несмотря на то, что принятый на международном форуме документ не может сам отменить устаревшие или не оправдавшие себя нормы законодательства государств — членов ЕврАзЭС, он может стать катализатором и «идеологом» внесения в соответствии с законотворческой процедурой необходимых кредитным потребительским кооперативам изменений. Об активнейшей включенности кооперативного движения в процесс свидетельствует то, что на заседании постоянной комиссии по экономике и финансам Евразийского экономического сообщества типовой проект был представлен экономическим экспертом, юристом НКО «Фонд кредитных союзов» А.А. Байтеновой, на Межпарламентской ассамблее с докладом по типовому проекту выступил председатель постоянной комиссии по экономике и финансам ЕврАзЭС К. Махкамов. Также следует отметить, что при разработке этого документа были учтены замечания и наиболее

существенные поправки к российскому закону «О кредитных потребительских кооперативах граждан», сделанные руководителями и специалистами кредитных кооперативов. Поправки поступали в Лигу кредитных союзов и НКО «Фонд кредитных союзов».

Сегодня особое внимание движения уделяется разработке и утверждению стандартов деятельности. Знаменательно, что российское кредитное движение развивает сотрудничество в этой области с соответствующими организациями стран СНГ. На четвертой рабочей встрече Российского микрофинансового центра по стандартам, состоявшейся в том же, 2005 г., приняли участие 27 представителей различных микрофинансовых организаций. В ходе работы участники встречи обсуждали существующие подходы к определению стандартов операционной деятельности, дискутировали о целесообразности их применения сегодня для развития российской кредитной кооперации, говорили о влиянии внедрения стандартов на развитие и улучшение имиджа кредитной кооперации в России. Основными докладчиками были заместитель генерального директора Лиги кредитных союзов, президент Национального союза организаций финансовой взаимопомощи (НСОФВ), директор финансового департамента Национальной ассоциации кредитных союзов Украины (НАКСУ), поделившийся опытом внедрения стандартов деятельности кредитных союзов в Украине и рассказавший об основных результатах в развитии кредитной кооперации в Украине после внедрения стандартов [13].

Продолжается прямое сотрудничество движения с государством по вопросам совершенствования законодательства о кредитной кооперации. 3 февраля 2005 г. в Комитете Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму состоялось заседание, на котором один из вопросов был посвящен обсуждению поправок к проекту федерального закона № 70443-3 «О кредитной кооперации». На заседание были приглашены представители российской кредитной кооперации, Российского Микрофинансового Центра и Ассоциации Российских банков. Комитет одобрил поправки к проекту закона. По итогам заседания принято решение рекомендовать Государственной Думе принять указанный проект федерального закона во втором чтении [13]. 4 мая 2005 г. в Государственной Думе состоялось рабочее совещание по вопросам доработки проекта федерального закона № 70443-3 «О кредитной кооперации» в соответствии с замечаниями, полученными из Государственно-правового управления Президента РФ. В заседании рабочей группы приняли участие помощник депутата Госдумы, эксперт ГД, представители TACIS и Лиги кредитных союзов. По итогам совещания было принято решение выйти с предложением о внесении пакета законопроектов по изменениям и дополнениям в уже действующие законы о кредитной кооперации [13].

Как видим, взаимодействие с государственной властью осуществляется кредитным движением самым серьезным образом и на высоком уровне. Это объясняется многими факторами, главный из которых — необходимость совершенствования законодательства, но важным и значимым является и регулиро-

ющая, контролирующая функция государства по отношению к деятельности кредитных союзов, что, несмотря на реализацию принципа саморегулирования, ими признается. Обеспечение устойчивости любых финансовых организаций и безопасность их деятельности для пайщиков во многом зависит от активной позиции государства. Оно же, в свою очередь, понимая важность этой своей функции, все же не спешило с ее реализацией в полной мере. Так, еще одной проблемой для развития движения было отсутствие четко означенного государственного органа, который бы ее осуществлял. Настойчивые переговоры по этому поводу Лиги кредитных союзов с властями привели, в конце концов, к тому, что 20 июня 2005 г. был определен уполномоченный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль, мониторинг и регулирование деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан. Вышел приказ Министра финансов РФ А.Л. Кудрина «Об утверждении Положения о Департаменте финансовой политики», в котором определены функции Департамента, среди которых — осуществление мониторинга, контроля и надзора за кредитными потребительскими кооперативами граждан (КПКГ), ведение реестра КПКГ [13].

Поскольку основной задачей кредитных союзов является сохранение денежных средств пайщиков и финансовая помощь, то в повседневной активности данных НКО остро стоит проблема неуплаты займов. Сами организации постоянно стремятся эту проблему, если и не решить окончательно, то создать условия минимизации рисков такого характера. Они самостоятельно и уже давно начали составлять общую базу неплательщиков. Однако и здесь, по их мнению, необходим жесткий контроль государства, к реализации которого они стремились. Их деятельность и в этой сфере увенчалась успехом: с 1 июня 2005 г. вступил в силу Закон «О кредитных историях». Документ определил правовые основы для создания и деятельности бюро кредитных историй, накапливающих и хранящих информацию о взаимоотношениях заемщиков физических и юридических лиц с их кредиторами. Передача кредитором составляющей кредитную историю информации, согласно Закону, будет осуществляться в бюро кредитных историй с согласия заемщика [13].

Подводя итог, следует отметить, что движение кредитных союзов целенаправленно мобилизует свои внутренние ресурсы для институционализации своей деятельности и организационных структур, формулирует свои интересы и выдвигает их в виде политических требований, направленных на развитие законодательной базы. Сознательно и успешно мобилизуются все доступные внешние ресурсы. Осмысленность и четкая целенаправленность коллективных действий кредитных союзов, их инновационный характер, постоянное и тесное взаимодействие с властями и различными сообществами граждан позволяет интерпретировать данного социального актора как часть инновационного потенциала общества, вносящего свой вклад в современные российские преобразования.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) На сайте размещено 14 выпусков бюллетеня, издание которого началось с 2002 г., последний выпуск датирован декабрём 2005 г. <http://www.orema.ru/6/>
- (2) Летом 1991 г. В КонфОП был заслушан соответствующий доклад.

- (3) Проведенный опрос пользователей сайта Лиги кредитных союзов показал, что в целом закон удовлетворяет большинство специалистов в этой области: 63,33% респондентов закон устраивает, но требует внесения поправок; 13,33% респондентов закон устраивает полностью; 23,33% респондентов закон не устраивает.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Байтенова А.А.* Комментарий к Федеральному закону «О кредитных потребительских кооперативах граждан» (постатейный). — М.: Юстицинформ, 2005.
- [2] *Заславская Т.И.* Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. — М.: Дело, 2002.
- [3] *Йогансен Н.* Сам себе банкир // Итоги. — 2004. — № 1.
- [4] Кредитные союзы. Теория и практика. Учебное пособие / Под общ. ред. Д.Г. Плахотной. — М.: СПРОС, 2000; *Байтенова А.А.* Комментарий к Федеральному закону «О кредитных потребительских кооперативах граждан» (постатейный). — М.: Юстицинформ, 2005.
- [5] КС-Новости. — 2002. — Январь.
- [6] КС-Новости. — 2003. — Апрель.
- [7] КС-Новости. — 2003. — Октябрь.
- [8] КС-Новости. — 2004. — Ноябрь.
- [9] КС-Новости. — 2005. — Июль.
- [10] Сайты: Лиги кредитных союзов <http://www.orema.ru/>; Некоммерческого партнерства — Общество взаимного страхования «Союз» <http://www.ovs-soyuz.ru/>; Национального союза некоммерческих организаций финансовой взаимопомощи <http://www.credit-union.ru/>; Ассоциации кредитных союзов Карелии <http://www.credit-union.ru/organizations/div1/209.html>; Волгоградской Ассоциации Кредитных Потребительских Кооперативов (ВАКПК) <http://www.credit-union.ru/organizations/div1/1.html>
- [11] Сайт кредитного союза «ЭКПА» <http://www.credit-union.ru/organizations/div1/13.html>; кредитного потребительского кооператива «Содействие» <http://www.credit-union.ru/organizations/div1/121.html>, WEB-страницы организаций Лиги кредитных союзов <http://www.orema.ru/95/> и др.
- [12] *Шкляр М.Ф.* Кредитная кооперация. Учебное пособие. — М., 2004.
- [13] <http://www.orema.ru>

FORMATION AND LEGAL REGULATION OF CREDIT UNIONS

I.A. Khalyi

Institute of Sociology with Russian Academy of Science
Krzhizhanovskogo str., 24/35-5, Moscow, Russia, 117259

Credit unions are self-made organizations that aim to render financial assistance to people, enterprises and small businesses. Though they came into being in early 1990s and are essentially civil society institutions, credit unions are still facing certain difficulties due to the lack of norms (legal in the first place) that regulate their activities.