

РАЗВИТИЕ КООПЕРАТИВНОГО ДВИЖЕНИЯ И ЖИЛИЩНОЙ КООПЕРАЦИИ В РОССИИ

© 2013 г. Анна Викторовна Пушкина¹

Краткая аннотация: в статье анализируются философские основы принципов кооперативной идентичности, утвержденных Международным Кооперативным Альянсом. Прослеживается история кооперации, в том числе жилищной, в России. Говорится об уникальности кооперативов как организаций, ориентированных на социально справедливое общество. Утверждается необходимость единого регулирования всех видов кооперативов, в том числе жилищных. Рассматриваются современные жилищные, жилищно-строительные, жилищно-накопительные кооперативы.

Annotation: this paper examines the philosophical foundations of the principles of co-operative identity, adopted by the International Co-operative Alliance. Traces the history of cooperation, including housing, in Russia. States about the uniqueness of cooperatives as organizations focused on social and just society. We claim the need for a unified regulation of all types of cooperatives, including housing. Reviews current housing, housing construction, housing and savings cooperatives.

Ключевые слова: кооперативное движение, принципы кооперативной идентичности, жилищные кооперативы.

Key words: co-operative movement, the principles of co-operative identity, housing cooperatives.

Жилищные и жилищно-строительные кооперативы являются разновидностями потребительских кооперативов, призванных удовлетворять потребности их членов в жилых помещениях. Для понимания сущности и социального назначения жилищной и жилищно-строительной кооперации необходимо рассмотреть, как и почему возникла такая разновидность юридических лиц, как кооперативы вообще и потребительские кооперативы, в частности.

Первые в мире кооперативы появились около 200 лет назад, чуть позже произошло их законодательное закрепление. Возникновение кооперативов было связано, с одной стороны, со стремлением отдельных социальных групп ограничить монополию предпринимателей, а с другой – кооперативы поддерживались многими экономистами и философами, которые видели в них первый шаг к социально-справедливому обществу. Слово “кооператив” произошло от латинского термина “cooperatio”, что означает “сотрудничество”. И действительно, в кооперативе, как ни в каком другом виде юридических лиц, сотрудничество призвано играть первостепенную роль.

Кооперативы, наверное, являются единственным видом юридических лиц, на который многие

мыслители мира в течение XIX–XX вв. возлагали надежды в плане оздоровления экономической и социальной жизни общества. Это – У. Кинг, Ф. Бюше, Л. Блан, Ф. Лассаль, Ш. Жид, П. Уорбасс и многие другие. В разное время и в разных странах возникали теории о перерождении капитализма, о построении социализма или о построении совершенно особой “кооперативной республики”, и всё это – на базе кооперативов. Все эти теории исходили из того, что ведение хозяйственной деятельности для кооперативов является не самоцелью, а лишь средством к достижению других целей (нравственному усовершенствованию их членов и т.п.). Из этого же исходили и создатели первых в мировой истории кооперативов.

Рассмотрим, например, Рочдельское потребительское общество, возникшее в Англии в 1844 г. Оно считается первым в мире жизнеспособным кооперативом. Это общество было создано по инициативе 28 средних рабочих безо всякой посторонней помощи. И в то же время создание Рочдельского общества было логическим продолжением кооперативного движения, возникшего в Англии в 20–30-е годы XIX в. в связи с учением Р. Оуэна. Целью Оуэна не было создание нового вида юридических лиц – кооперативов, она была более глобальна. Он считал, что возможно осуществление “нового нравственного мира”, если разные слои населения добровольно объединятся в единые коммунистические общины. И кооперативное движение, возникшее вследствие рас-

¹ Научный сотрудник сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: annpushkina@yandex.ru).

пространения его учения, имело первоначально целью именно создание такого рода общин.

Первые жилищные кооперативы назывались домостроительными и также возникли в Англии в первой половине XIX в. Это было время роста городов и резкого увеличения стоимости жилья. Для уменьшения расходов на его оплату небогатые горожане стали объединяться в домостроительные общества.

В 1895 г. был основан Международный кооперативный альянс (МКА), объединивший кооператоров из Австралии, Австро-Венгрии, Англии, Бельгии, Голландии, Дании, Италии, Сербии, США, Франции, Швейцарии, а позднее и других стран. Идея его организации принадлежала представителям английского кооперативного движения. Позднее МКА закрепил положения, заложенные в основу создания Рочдельского общества, как принципы кооперативной идентичности. До 1937 г. они действовали в такой редакции:

- 1) свободное членство в кооперативе;
- 2) демократический характер управления и контроля (один член – один голос);
- 3) распределение прибыли между членами пропорционально сумме их операций в кооперативе;
- 4) ограниченный процент на денежные взносы и вклады членов кооператива;
- 5) политический и религиозный нейтралитет кооперативов;
- 6) продажа товаров только за наличный расчет (запрещение продажи в кредит);
- 7) обязательное осуществление кооперативом воспитательно-просветительной и образовательной работы среди своих членов².

Только если организация соответствовала этим принципам, она являлась подлинным кооперативом и могла вступить в МКА.

Кооператив – один из немногих видов юридических лиц частного права, основанных на началах социальной справедливости. Так, М.И. Туган-Барановский писал: “Если тело кооператива создано капитализмом, то душа кооператива вдохнута социалистическим идеалом”³. Хотя многие кооперативы и занимаются хозяйственной деятельностью, однако основной их целью является не извлечение прибыли, а удовлетворение общественно-экономических, социальных и культурных потребностей их членов.

В России кооперативное движение стало развиваться после реформ 60-х годов XIX в. Экономической предпосылкой для этого послужил рост дороговизны жизни рабочих и крестьян. Идейными же вдохновителями создания кооперативов в России были Н.А. Добролюбов, А.И. Герцен, Н.Г. Чернышевский. Кооперативы (потребительские общества, артельные товарищества, ссудосберегательные товарищества), появившиеся во время реформ, некоторое время были модными, но законодательно их деятельность сначала не регулировалась. Они зачастую не выдерживали конкуренцию с основанными на капиталистических принципах предприятиями.

Лишь к 90-м годам кооперативы немного окрепли. 13 мая 1897 г. по ходатайству кооператоров правительство утвердило нормальный (типовой) устав потребительского общества. В 1898 г. был создан Московский союз потребительских обществ (МСПО). После революции 1905–1907 гг. наметился резкий рост числа кооперативов. Причем если раньше создавалось много зависимых кооперативов при крупных фабриках, то теперь увеличилось количество независимых, членами которых не могли быть представители администрации заводов. В годы Первой мировой войны число кооперативов утроилось. Руководство кооперативных союзов пропагандировало идеи использования кооперации для мирного преобразования общества в “кооперативную республику”. МСПО входил в МКА. Однако, как отмечает В.К. Бочкарев, кооперативы в тот период “находились под недремлющим административным оком – прямым административным государственным контролем”⁴.

Жилищно-строительные кооперативы в до-революционной России назывались домостроительными обществами, и они являлись наименее развитыми из всех видов кооперативов. Так, в 1910–1912 гг. в крупных городах Российской империи были зарегистрированы только несколько домостроительных обществ. Они включали в свой состав лиц с весьма высоким заработком. Им удалось построить всего лишь несколько крупных домов со всеми техническими усовершенствованиями. Основными причинами, задерживающими развитие жилищной кооперации, являлись, во-первых, неудовлетворительное законодательство, во-вторых, недоступность жилищного строительства для широких масс вследствие сравнительно низкой заработной платы и,

² См.: <http://www.ica.coop/coop/principles-revisions.html>

³ Туган-Барановский М.И. Социальные основы кооперации. М., 2010. С. 67.

⁴ Бочкарев В.К. Кооперативы: новое рождение? // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 3. С. 38.

в-третьих, земельный вопрос. Высокая стоимость строительных участков служила препятствием развитию не только кооперативного, но и вообще жилищного строительства⁵.

После Февральской революции 1917 г. снова наметился подъем кооперативного движения. 20 марта 1917 г. Временное правительство утвердило Положение о кооперативных товариществах и их союзах. Оно признавало кооперативом товарищество с переменным составом и капиталом, которое, действуя под особой фирмой, имеет целью содействовать материальному и духовному благосостоянию своих членов посредством совместной организации разного рода хозяйственных предприятий или труда своих членов. Г.Е. Быстров пишет о Положении: “Этот закон является одним из совершенных образцов кодификационных работ по кооперативному праву России XX века и может быть использован при совершенствовании кооперативного законодательства России в современных условиях”⁶.

Таким образом, до Октябрьской революции 1917 г. в России был накоплен немалый опыт деятельности разного рода кооперативов. К.И. Вахитов характеризует его так: “Общим итогом длительного развития российской потребительской кооперации стал ее выход на первое место в мировом кооперативном движении по числу потребительских обществ и численности их членов”⁷.

Советская власть собиралась использовать опыт, накопленный кооперативами, однако ей не всегда удавалось сохранить их идентичность. Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР “О потребительских кооперативных организациях” от 10 апреля 1918 г. предусматривал, что потребительские кооперативные организации обслуживают в каждом районе их деятельности все население. Пункт 13 Декрета устанавливал подконтрольность деятельности кооперативов Высшему Совету Народного Хозяйства. Декрет

СНК РСФСР “О потребительских коммунах” от 16 марта 1919 г. предусматривал использование кооперативов для создания единого распределительного аппарата. В соответствии с п. 7 Декрета правом избирать и быть избранным в органы управления и контроля потребительской коммуны пользовались только граждане, имевшие право выбора в Советы.

Таким образом, в годы военного коммунизма основные кооперативные принципы, а именно: свободное членство и демократический порядок принятия решений, – были блокированы. Поэтому советских кооператоров сначала не хотели признавать в Международном кооперативном альянсе. Тем не менее первые торговые связи с западными странами налаживались именно через объединение советских потребительских кооперативов – Центросоюз. В 1921 г. Международным кооперативным альянсом принято решение о восстановлении членства Центросоюза в МКА.

Декрет СНК РСФСР “О потребительской кооперации” от 7 апреля 1921 г. был принят во исполнение решения о переходе к новой экономической политике – нэпу. Если при продразверстке, действовавшей в годы военного коммунизма, кооперативы не могли заготавливать продукцию, а лишь распределяли ее, то при нэпе продразверстка была заменена продналогом, и кооперация получила право заготавливать продукты. Н.И. Бурнашева отмечает: “В начале 1920-х гг. была проведена большая работа по снижению налогового обложения кооперативной прибыли и транспортных тарифов для кооперации, активно проводилась пропаганда идей кооперации”⁸. Ставилась задача по вытеснению индивидуальных форм предпринимательства кооперативами.

Многие из дореволюционных кооператоров видели задачей кооперативов мирно преобразовать Россию в социально справедливое общество и отрицательно восприняли революцию как насильственное свержение власти. Некоторые из них после революции эмигрировали, другие остались в России, но третировались большевиками за свои политические взгляды. В.И. Ленин считал, что без классовой борьбы социально справедливое общество построить невозможно, но когда государство национализировало все крупные средства производства, возможно построение социализма на базе одних только кооперативов, и мечты старых

⁵ См.: Белоусов В. Очерк развития жилищной кооперации СССР // За новое жилище: Сб. статей к 5-летию жилищной кооперации / Под ред. Ю. Ларина и В. Белоусова. М., 1930. С. 24. Цит. по: Вязова О.Г. Жилищно-строительная кооперация Чувашии 20–30-х годов XX века: организационная структура и взаимоотношения с властью // Вестник Чувашского университета. 2006. № 1. С. 37.

⁶ Быстров Г.Е. Совершенствование кооперативного законодательства: международный и российский правовой опыт // Актуальные проблемы правового регулирования аграрных, земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Материалы Междунар. науч.-практ. конференции / Отв. ред. Г.Е. Быстров, В.Ф. Понька. М., 2010. С. 18–36.

⁷ Вахитов К.И. История потребительской кооперации России. Учебн. пос. Ч. I. М., 1998. С. 60.

⁸ Бурнашева Н. И. Кооперация Якутии в условиях радикальных экономических преобразований начала 1920-х годов // Известия Росс. гос. педагогического ун-та им. А.И. Герцена. 2009. № 108. С. 10.

кооператоров становились вполне реальными. Он писал: “Все дело теперь в том, чтобы уметь соединить тот революционный размах, тот революционный энтузиазм, который мы уже проявили и проявили в достаточном количестве и увенчали полным успехом, уметь соединить его (тут я почти готов сказать) с умением быть толковым и грамотным торгашом, какое вполне достаточно для хорошего кооператора”.

Видным теоретиком и пропагандистом кооперации был и А.В. Чаянов. Он в доступной форме сформулировал выгоды объединения в кооперативы в своих работах “Краткий курс кооперации” (1925), “Основные идеи и формы организации сельскохозяйственной кооперации” (1927). Так, он писал: “Кооперация всегда будет пользоваться капиталами и очень большими капиталами, ибо без них в хозяйственной жизни обойтись невозможно, но не интересы этого капитала стоят в ней на первом месте, а интересы тех хозяйств, которые они обслуживают”⁹.

В сфере управления и строительства жилищного фонда на кооперативы также возлагались большие надежды. В послереволюционный период жилье пришло в упадок, поскольку новые дома с начала Первой мировой войны не возводились, а старые не ремонтировались и разрушались. Большевики же проводили такую политику, которая не заинтересовывала людей в строительстве и ремонте жилых помещений. Семьи постоянно переселяли и уплотняли. М.А. Орлов пишет об этом времени: “У более зажиточных слоев населения широко было распространено убеждение, что если значительно улучшить данное жилище, то скорее всего его отнимет какое-нибудь учреждение или влиятельное лицо”¹⁰. Кроме того, была уничтожена частная промышленность в жилищно-эксплуатационной сфере. Поэтому местные Советы не справлялись с задачами строительства нового и поддержания в порядке существовавшего жилья, и кооперативы были призваны помочь им в этом.

Например, Декрет ВЦИК и СНК РСФСР “О жилищных товариществах” от 23 мая 1922 г. предусматривал создание жилищных кооперативов для более эффективной эксплуатации жилья. Постановление ЦИК и СНК СССР “О содействии кооперативному строительству рабочих жилищ” от 16 мая 1924 г. устанавливало государственную поддержку для рабочих жилищно-строительных

кооперативов. Им предоставлялись льготы для получения долгосрочных кредитов, земли, строительных материалов, по взиманию налогов.

19 августа 1924 г. ЦИК и СНК СССР было издано Положение о жилищной кооперации. В нем регламентировалась деятельность трех видов жилищных кооперативных товариществ: а) жилищно-арендные кооперативные товарищества (ЖАКТ); б) рабочие жилищно-строительные кооперативные товарищества (РЖСКТ); в) общегражданские жилищно-строительные кооперативные товарищества (ОЖСКТ). ЖАКТ организовывались в домах, принадлежавших местным Советам, в результате объединения нанимателей жилых помещений для оптимальной эксплуатации такого дома. РЖСКТ и ОЖСКТ создавались для строительства новых, восстановления разрушенных или достройки незавершенных жилищ.

Членами РЖСКТ могли быть только рабочие и служащие государственных и общественных организаций, а также безработные рабочие, инвалиды войны и труда. Круг членов ОЖСКТ был более широк: а) все граждане, достигшие 18-летнего возраста и не лишенные по суду гражданских имущественных прав, в порядке, предусмотренном уголовными кодексами союзных республик; б) юридические лица в пределах предоставленных им прав. Однако РЖСКТ государство предоставляло огромные льготы, а ОЖСКТ таких льгот не имели.

Так, Постановление СНК РСФСР от 29 сентября 1927 г. определяло, что для РЖСКТ с преимущественным составом из рабочих паевые взносы должны составлять 13% стоимости намеченного строительства, для РЖСКТ с преобладающим составом служащих – 20%. Таким образом, РЖСКТ получали от государства огромные денежные ссуды в размере 80–87% стоимости домов, причем на очень длительные сроки: для каменных домов – до 60 лет и деревянных – до 45 лет. Поэтому в конце 20-х годов общегражданских кооперативов по СССР в крупных столичных городах насчитывалось не более десятка, в то время как число РЖСКТ уже к апрелю 1925 г. составляло около 800 кооперативов¹¹.

Положением “О жилищной кооперации” также устанавливалась возможность объединения всех видов жилищно-кооперативных товариществ в союзы жилищной кооперации различных уров-

⁹ Чаянов А. В. Краткий курс кооперации. М., 1989. С. 10.

¹⁰ Орлов М.А. Жилищно-кооперативные товарищества: история возникновения управляющих организаций в России // <http://lawfirm.ru/article/index.php?id=687>

¹¹ См.: Вязова О.Г. Жилищно-строительная кооперация Чувашии 20–30-х годов XX века: организационная структура и взаимоотношения с властью // Вестник Чувашского ун-та. 2006. № 1. С. 38.

ней – районные, городские, губернские и республиканские. Эти союзы могли содействовать своим членам в организации кооперативов и их страховании, создавали заготовительные общества для приобретения стройматериалов и топлива, выдавали кредиты, помогали консультациями специалистов, юридической помощью, выпуском специальной литературы и журналов (“Жилищное товарищество”, “Жилищная кооперация”, недолговременная газета “Жилец” и др.)¹².

В конце 20-х годов начала проводиться политика по свертыванию нэпа и централизации хозяйственного управления страной. Поскольку жилищный фонд в основном принадлежал кооперативам, было признано, что они не справились с поставленными задачами. В сфере эксплуатации жилья были обнаружены многочисленные нарушения со стороны ЖАКТов. В сфере же строительства также не была достигнута цель привлечения частных средств, поскольку кооперативные дома строились на 80–90% за счет государственных кредитов, выдаваемых на срок до 60 лет.

Постановлением ЦИК и СНК СССР “О сохранении жилого фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах” от 17 октября 1937 г. были ликвидированы жилищно-арендные кооперативы, а также союзы жилищной кооперации всех уровней. Жилищно-строительные кооперативы сохранялись только в том случае, если они в течение шести месяцев полностью погашали полученный от государства кредит. Было установлено, что строительство домов жилищно-строительными кооперативами впредь могло осуществляться лишь за счет их собственных средств. В результате число жилищных кооперативов резко сократилось.

Постановлением Совета Министров СССР “О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации” от 20 марта 1958 г. было признано целесообразным более широкое развитие жилищной кооперации, однако ее кредитование пока не предусматривалось.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР “Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве” от 1 июня 1962 г. уже предполагалось предоставлять жилищно-строительным кооперативам кредит на строительство жилых домов в размере до 60% сметной стоимо-

сти строительства на срок 10–15 лет с погашением его ежегодно равными долями. После принятия данного постановления вновь стало увеличиваться число жилищно-строительных кооперативов. Жилищный кодекс РСФСР, принятый в 1983 г., содержал целую главу об обеспечении граждан жилыми помещениями в ЖСК и пользовании ими.

ЖСК могли создаваться при местных Советах или при предприятиях, учреждениях, организациях, а их членами могли быть лица, нуждавшиеся в улучшении жилищных условий. Таким образом, государство хотело сократить очередь на получение жилья за счет кооперативов.

В результате появились очереди для вступления в жилищно-строительные кооперативы. Создание ЖСК было связано со сложными бюрократическими процедурами, и поэтому всех желающих обеспечить жильем не удалось. Как отмечалось в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О мерах по ускорению развития жилищной кооперации” от 31 марта 1988 г., доля строительства кооперативных домов в общем объеме жилищного строительства составляла лишь 7%.

ЖСК, существовавшие в советское время, во многом не соответствовали принципам кооперативной идентичности, утвержденным Международным кооперативным альянсом. Так, в них не было открытого членства, поскольку принимались только нуждавшиеся в улучшении жилищных условий. Они не являлись независимыми, поскольку создавались при местных Советах или при предприятиях, учреждениях, организациях.

26 мая 1988 г. был принят Закон “О кооперации в СССР”. Он разрабатывался на волне перестройки, когда пытались реанимировать ленинские идеи о кооперации как пути перерождения общества в социалистическое. Стали переиздаваться труды таких экономистов-кооператоров, как А.В. Чаянов (репрессированный в 1937 г.), М.И. Туган-Барановский (1865–1919).

Но на практике кооперативы стали в конце 80-х годов восприниматься как единственно возможная форма частного предпринимательства, и кооперативные принципы в большинстве из них не соблюдались. Как отмечает Т.Е. Абова, “кооператив (производственный. – А.П.), будучи организацией коммерческой, не относится, тем не менее, к тем, для которых извлечение при-

¹² См.: Говоренкова Т.М., Жуков А.И., Савин Д.А. Жилищные реформы периода новой экономической политики и возможность применения их опыта в современной России // http://www.comhoz.ru/content/document_r_E44438A8-0BEF-4E85-8573-FEE9528279C1.html

были – основная цель”¹³. А кооперативы конца 80-х годов были нацелены именно на извлечение прибыли. Про их социальное назначение в обществе не думали, появилось много мошенников в этой сфере. И идея кооперации стала терять свою привлекательность у населения, тем более что, когда был принят Закон о кооперации, не было ни материально-технической базы, ни должного нормативного регулирования, ни льготного режима функционирования.

Однако Закон о кооперации был, тем не менее, прогрессивным шагом в развитии законодательства. Он регулировал деятельность всех видов кооперативов – и производственных, и потребительских, в том числе жилищных и жилищно-строительных. Еще Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О мерах по ускорению развития жилищной кооперации” от 31 марта 1988 г., кроме жилищно-строительных кооперативов была предусмотрена вторая форма – жилищные кооперативы, которые могли создаваться не для строительства, а для приобретения (покупки) у предприятий, объединений, организаций и исполкомов местных Советов народных депутатов новых или капитально отремонтированных (реконструированных) жилых домов и их последующей эксплуатации. Закон о кооперации закрепил и эту новую форму жилищных кооперативов.

В современной же России до сих пор нет единого закона о кооперативах, который утверждал бы принципы их деятельности, одобренные Международным кооперативным альянсом, провозглашал социальное назначение кооперативов и закреплял повышенную заботу государства о данной разновидности юридических лиц, которым сложно выжить в эпоху жесткой конкуренции. В союзном Законе о кооперации было много недостатков, но все же аналога ему в России сейчас нет, и его опыт необходимо учитывать для подготовки Российской кооперативной конституции.

В Гражданском кодексе РФ (ч. I) производственные кооперативы отнесены к коммерческим организациям, а потребительские – к некоммерческим. Между тем для кооперативов вообще извлечение прибыли не является основной целью деятельности. В любом кооперативе ведение хозяйственной деятельности – лишь средство удовлетворения материальных и иных потребностей его членов, в какой-то степени – средство их социальной защиты. В то же время и производ-

ственные, и потребительские кооперативы вправе в настоящее время распределять полученную прибыль среди своих членов. Так, Т.Е. Абова пишет: “Нельзя было проводить резкую границу между производственными и потребительскими кооперативами путем отнесения первых к коммерческим, а вторых – к некоммерческим организациям”¹⁴. С одной стороны, в производственных кооперативах есть черты некоммерческой организации (извлечение прибыли не является основной целью деятельности), а с другой – потребительские кооперативы обнаруживают свойство коммерческой организации (распределение прибыли среди своих членов). Поэтому многие ученые считают, что деление кооперативов на коммерческие и некоммерческие некорректно, что у них совершенно особое социальное назначение.

В проекте федерального закона “О кооперации в Российской Федерации” предлагалось отказаться от деления кооперативов на коммерческие и некоммерческие организации, как не соответствующего сущности кооперативов. Однако в Заклучении Правительства РФ № 5680п-П13 от 29 декабря 2007 г. на данный проект это предложение было оценено негативно и отмечалось, что “не обоснована необходимость объединения регламентации деятельности юридических лиц, основанной на различной правовой природе общественных отношений”. 8 апреля 2008 г. указанный проект был снят с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом авторами.

Современное понимание кооперативов отражается в Заявлении о кооперативной идентичности, принятом на XXXI Конгрессе Международного кооперативного альянса, посвященном его 100-летию юбилею, состоявшемся в Манчестере (Великобритания) 21 сентября 1995 г.: “Кооператив – это автономная ассоциация людей, добровольно объединившихся с целью удовлетворения своих общественно-экономических, социальных и культурных потребностей и устремлений посредством демократически управляемого предприятия, находящегося в совместном владении его членов”. Т.Е. Абова разъясняет данное определение: “В Заявлении МКА с учетом основной цели кооператива – удовлетворение потребностей членов кооператива – подчеркнуто, что в кооперативе социально значим прежде всего человек, а не капитал. Под ассоциацией людей (объединением) понимаются не только отдельные люди, но и их группы – юридические лица, а под

¹³ Абова Т.Е. Законодательство о кооперации: проблемы совершенствования // В кн.: Организация и деятельность кооперативов: правовой аспект / Под ред. Т.Е. Абовой, Е.А. Виноградовой. М., 1991. С. 8.

¹⁴ Абова Т.Е. Кооперативы как субъекты гражданского права // В кн.: Субъекты гражданского права / Под ред. Т.Е. Абовой. М., 2000. С. 40.

предприятием – осуществляемая в соответствующих формах хозяйственная и иная деятельность. При этом члены кооператива могут сами осуществлять эту деятельность либо создавать наряду с кооперативом другие организации и подразделения для достижения основной цели объединения граждан в кооператив”¹⁵.

В Заявлении определены также следующие принципы деятельности кооперативов: 1) добровольное и открытое членство; 2) демократический членский контроль; 3) экономическое участие членов; 4) автономия и независимость; 5) образование, повышение квалификации и информация; 6) сотрудничество между кооперативами; 7) забота об обществе¹⁶.

Таким образом, в Заявлении о кооперативной идентичности говорится о кооперативе как о целостном социальном явлении и не проводится границы между производственной и потребительской кооперацией. Представляется, что России как члену Международного кооперативного альянса следует, как уже неоднократно предлагалось в литературе, законодательно закрепить единое определение кооператива и кодифицировать нормы о кооперативах в едином нормативно-правовом акте,

В п/п. 2 п. 7 Рекомендации № 193 Международной Организации Труда “О содействии развитию кооперативов” 2002 г. правительствам предлагается принимать меры в поддержку деятельности кооперативов, направленной на решение конкретных социальных и общественно-политических задач, таких как содействие занятости или развитие деятельности в интересах неимущих категорий населения или отсталых регионов. По мере возможности такие меры могли бы включать помимо прочего налоговые льготы, кредиты, дотации, доступ к программам общественных работ и обеспечение закупок товаров на особых условиях.

Деятельность любого кооператива направлена в конечном счете на понижение социальной напряженности в обществе путем удовлетворения потребностей в основном менее обеспеченных слоев населения. Поэтому государству, чтобы избежать социального взрыва, выгодно оказывать поддержку кооперативам. Однако важно, чтобы такая поддержка не превратилась в прямой административный государственный контроль, как это было в дореволюционный и советский периоды развития кооперативов.

Как отмечалось выше, государственная помощь ЖСК в советское время выражалась в том, что они создавались при исполнительных комитетах местных Советов народных депутатов, при предприятиях, учреждениях и организациях, а также при колхозах и иных кооперативных и общественных организациях. Соответственно, органы власти выделяли им землю под застройку. Кроме того, государство выделяло ЖСК кредит в размере до 60% стоимости строительства на 15 лет под 0,5% годовых.

Постепенно процент по кредиту увеличивался. Сначала до 3%, а к концу 80-х и до 8%. В 90-е годы все резко поменялось: денег на кредитование в федеральном бюджете не стало, поэтому сформированные (но не внесшие деньги) коллективы пайщиков были распущены, выделенные земельные участки и проектная документация переориентированы на коммерческую продажу. Последний дом построили в 1999 г.¹⁷.

Органы местного самоуправления перестали содействовать гражданам в создании ЖСК. Очередь на вступление в жилищно-строительные кооперативы в Москве были расформированы распоряжением Департамента жилищной политики и жилищного фонда г. Москвы “О снятии граждан с учета на приобретение жилой площади в домах жилищно-строительных кооперативов (ЖСК)” от 23 августа 2002 г. Правда, распоряжением Департамента жилищной политики и жилищного фонда г. Москвы “Об учете граждан на приобретение жилых помещений в ЖСК” от 2 декабря 2003 г. положение о расформировании очередей было отменено. Чиновникам было дано указание подтверждать факт состояния на учете на приобретение жилой площади в доме ЖСК, “принимая во внимание отсутствие в последнее время практики формирования ЖСК при органах исполнительной власти города Москвы и с учетом права граждан на самостоятельное объединение в ЖСК или ЖК”.

В конце 90 – начале 2000-х годов стала широко использоваться другая форма привлечения средств граждан в строительство жилья – договоры участия в долевом строительстве. По договору участия в долевом строительстве одна сторона (застройщик) обязуется создать многоквартирный дом и передать соответствующий объект долевого строительства участнику долевого строительства, а другая сторона (участник долевого строительства) обязуется уплатить обусловленную догово-

¹⁵ Там же. С. 44.

¹⁶ См.: <http://www.ica.coop/coop/principles.html>

¹⁷ См.: Жилищные кооперативы вряд ли смогут воскреснуть
// <http://www.metrinfo.ru/news/55435.html>

ром цену и принять объект долевого строительства. До заключения такого договора застройщик обязан оформить права на земельный участок под строительство, получить разрешение на строительство, представить проектную декларацию.

Федеральный закон № 214-ФЗ “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” был принят только в 2004 г. (далее – Федеральный закон № 214). До этого данный договор законодательно не регламентировался. Поэтому появилось много “обманутых дольщиков”, которые внесли денежные средства, но не получили квартиры. Так, нередко были случаи “двойной продажи” прав на одну и ту же квартиру нескольким дольщикам, затягивания или приостановки строительства, несоответствия качества выполненных работ на объекте недвижимости стандартам.

Федеральный закон № 214 был призван защитить интересы дольщиков – он ужесточил требования к застройщикам, ввел обязательную государственную регистрацию договоров участия в долевом строительстве, предусмотрел способы обеспечения исполнения обязательств застройщика.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона № 214 привлечение денежных средств граждан в строительство жилья допускается только:

- 1) на основании договора участия в долевом строительстве;
- 2) путем выпуска жилищных сертификатов;
- 3) жилищно-строительными и жилищными накопительными кооперативами.

Заключение договоров участия в долевом строительстве стало гораздо сложнее для застройщика, чем до вступления в силу Федерального закона № 214. Поэтому стали использоваться схемы в обход этого Закона: заключение предварительного договора купли-продажи, использование векселя и др. Но “серые” схемы, как известно, могут повлечь серьезные проблемы как для участника строительства (например, сложности с государственной регистрацией права собственности на квартиру), так и для застройщика (например, претензии налоговых служб по уклонению от уплаты налогов).

Однако в Законе заложена и возможность привлечения средств в строительство жилья с использованием ЖСК. Такая схема гораздо удобнее и для застройщика, и для приобретателей прав на

квартиры, чем заключение договоров участия в долевом строительстве с каждым из них.

Ю.М. Сапронов так характеризует преимущества данной схемы:

“Во-первых, все приобретатели прав на квартиры объединены в *ОДНО* юридическое лицо. При этом решается проблема залоговых отношений между дольщиками, так как эти отношения трансформированы в отношения пайщиков, регулируемые ЖК РФ и ГК РФ.

Во-вторых, появляется *ОДИН* источник финансирования (*ЖСК*) и *ОДИН* залогодержатель, а не множество. Абсолютная прозрачность прав на залог. При этом кредит в банке может взять сам *ЖСК*, а не застройщик.

В-третьих, для застройщика предельно упрощена процедура заключения и регистрации договора долевого участия, так как в этом случае заключается *ОДИН* договор и упрощается весь комплекс отношений между застройщиком и дольщиком”¹⁸.

Федеральный закон № 214 допускает привлечение денежных средств граждан в строительство жилья и жилищными накопительными кооперативами (ЖНК).

Аналога ЖНК в советское время не было. Их прообразом явились паевые инвестиционные кооперативы (ПИКи), которые появились в начале 2000-х гг. Паевой (потребительский) инвестиционный (ипотечный) кооператив аккумулирует средства граждан для строительства и (или) приобретения жилья. Сначала гражданин вступает в члены кооператива и вносит в качестве паевого взноса средства в размере от 30 до 50% стоимости квартиры. Затем кооператив предоставляет этому члену кредит в размере недостающей суммы для покупки квартиры за счет средств, внесенных в паевой фонд другими членами кооператива или за счет банковского кредита. Процент по кредиту для члена кооператива очень небольшой – от 1 до 5% годовых. Квартира приобретает в собственность члена кооператива, а сам кооператив приобретает на нее право залога (реже использовался другой вариант – приобретение квартиры в собственность ПИКа с предоставлением права пользования пайщику, у которого право собствен-

¹⁸ Сапронов Ю.М. Сочетание принципов долевого участия и жилищной кооперации в корпоративных программах строительства жилья // Имущественные отношения в РФ. 2008. №10. С. 36.

ности на квартиру возникает с момента полной выплаты пая).

Таким образом, ПИКи построены по принципу кассы взаимопомощи или общества взаимного кредита. Конечно, приобретение квартиры путем вступления в ПИК обойдется дешевле, чем по ипотечному кредиту. Однако есть и опасности. ПИКи очень похожи на финансовые пирамиды – ведь квартиры для старых членов покупаются в основном за счет притока денег от новых членов. А.В. Афонина пишет о ПИКах: “Несмотря на то что кооперативы гарантируют исполнение своих обязательств на словах, на деле – лица, вступающие в их состав и вкладывающие сейчас свои деньги, не защищены в правовом плане”¹⁹.

Защитить интересы членов ПИКов и иных построенных по тому же принципу кооперативов был призван Федеральный закон “О жилищных накопительных кооперативах” от 30 декабря 2004 г. (ЖНК) (далее – Закон № 215). Он устанавливает требования по обеспечению финансовой устойчивости ЖНК и по осуществлению контроля за их деятельностью со стороны Федеральной службы по финансовым рынкам. В Законе заложена сложная процедура приема новых членов ЖНК, сведения о каждом из которых необходимо подавать в единый государственный реестр юридических лиц. Квартира для члена ЖНК приобретает первоначально в собственность кооператива, а пайщику передается в пользование. И только после полной выплаты паевого взноса член кооператива приобретает право собственности на квартиру.

Закон № 215 предусматривает, что учредительные документы кооперативов, осуществляющих деятельность по привлечению и использованию денежных средств граждан на приобретение жилых помещений, за исключением учредительных документов жилищных и жилищно-строительных кооперативов, подлежали приведению в соответствие с Федеральным законом “О жилищных накопительных кооперативах” в течение года со дня его вступления в силу. В противном случае они подлежали ликвидации.

Однако существовавшие ПИКи не захотели учитывать Закон № 215. Они рассуждали так: ГК РФ в ст. 116 определил, что “правовое положение потребительских кооперативов, а также права и обязанности их членов определяются в соответствии с настоящим Кодексом законами о потре-

бительских кооперативах”. В настоящее время закона о потребительских ипотечных кооперативах не имеется, поэтому последние руководствуются ст. 6 ГК РФ об аналогии закона. Однако применение закона по аналогии возможно только тогда, когда существует пробел в соглашении сторон. ПИКи же считали, что их деятельность регулируется такими “соглашениями сторон”, как Устав потребительского ипотечного кооператива и “членский контракт”²⁰.

ПИКи в очередной раз дискредитировали у населения идею кооперации. Квартиры в таких кооперативах, как правило, получали лишь несколько первых членов. Они начинали рассказывать об этом своим знакомым, делая ПИКу рекламу и привлекая новых пайщиков. Основная часть денег в отсутствие финансового контроля использовалась не на приобретение квартир, а выводилась из кооператива через подставные организации. И, как отмечал начальник управления по экономической безопасности Москвы А. Корсак, на смену обманутым дольщикам пришли обманутые пайщики²¹.

В 2008 г. были возбуждены уголовные дела в отношении руководства таких ПИКов, как “Общее дело”, “Жилищная перспектива”, “Совместная инициатива”, “Департамент народной ипотеки и строительства”, “Содружество – Инициатива”, КСЖ “Кредо”, “Строим вместе”²².

Нежизнеспособной оказалась и идея ЖНК. С момента вступления в силу Закона № 215 (2005 г.) и до апреля 2012 г. в Федеральной службе по финансовым рынкам были зарегистрированы всего 95 ЖНК, из которых 18 уже ликвидированы, а несколько находятся в процессе ликвидации или реорганизации²³. Несмотря на требования закона о сбалансированности активов и пассивов ЖНК, сохраняется риск трансформации жилищно-накопительной деятельности в финансовую “пирамиду”.

Восстановить доверие к кооперативам призваны классические ЖСК. Поскольку в постсоветский период практически прекратилось их образование при поддержке органов местного самоуправления, новые ЖСК в условиях жесткой

¹⁹ Афонина А.В. Очередные пробелы в жилищном законодательстве и проблемы с потребительскими (паевыми) инвестиционными кооперативами // Жилищное право. 2008. № 5.

²⁰ Доктрина развития российских строительно-сберегательных кооперативов. Документ разработан Экспертным советом гильдии народных кооперативов России // <http://www.vmeste.ru/doctrine/index.ftl>

²¹ См.: Игнатова О. Пирамиды вместо домов // <http://www.rg.ru/2008/02/07/pai.html>

²² Там же.

²³ См.: http://www.fcsr.ru/ru/contributors/poll_investment_cooperatives/

конкуренции на строительном рынке почти не создавались. Однако в последнее время внедряется практика создания ЖСК при банкротстве застройщика по договорам участия в долевом строительстве. Федеральным законом “О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” и ст. 17 и 223 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в части установления особенностей банкротства застройщиков, привлекавших денежные средства участников строительства” от 12 июля 2011 г. предусмотрено, что в ходе процедур банкротства собрание участников строительства вправе обратиться в арбитражный суд с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок созданному участниками строительства жилищно-строительному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу. В Перми, например, уже разработали схему государственной поддержки таких ЖСК. Пермское агентство по ипотечному жилищному кредитованию планирует выдавать участникам этих ЖСК ипотечные займы на срок до 15 лет за счет средств бюджета Пермского края²⁴.

Реанимировать деятельность жилищных кооперативов призван и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О содействии развитию жилищного строительства”» от 18 июля 2011 г. (далее – Закон № 244). В соответствии с данным Законом Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (Фонд РЖС) осуществляет передачу земельных участков Фонда различным видам жилищных кооперативов под строительство бесплатно. Правда, это касается только кооперативов, объединяющих государственных служащих, военных, педагогических и научных работников.

В соответствии со ст. 38 Земельного кодекса РФ приобретение земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды такого земельного участка возможно только на торгах. И. Невинная отмечает: «Доля расходов на землю в себестоимости жилья составляет, по экспертным оценкам, 6–13% для многоквартирных домов и от 25% и выше – для “малоэтажки”»²⁵. Поэтому жилищные кооперативы как некоммерческие организации не всегда

могли конкурировать с другими застройщиками при приобретении земли. Закон № 244 призван оказать государственную поддержку тем жилищным кооперативам, члены которых работают на благо общества.

Деятельность жилищных и жилищно-строительных кооперативов в настоящее время регулируется ст. 116 ГК РФ о потребительских кооперативах и разд. V Жилищного кодекса РФ. Еще Законом СССР “О собственности в СССР” от 6 марта 1990 г. было впервые предусмотрено, что член жилищного или жилищно-строительного кооператива, полностью внесший свой паевой взнос за квартиру, предоставленную ему в пользование, приобретает право собственности на нее (п. 2 ст. 7). Данное положение было воспринято Законом РСФСР “О собственности в РСФСР” от 24 декабря 1990 г., а затем ГК РФ и ЖК РФ. ГК РФ и ЖК РФ также устанавливали, что собственникам квартир в многоквартирном доме принадлежат на праве общей долевой собственности общие помещения дома, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры.

Следовательно, в жилищном кооперативе, где все его члены полностью выплатили паевые взносы, основной задачей становилось уже не обеспечение его членов жильем, а грамотное управление общим имуществом. Но для этого существовало другое юридическое лицо – товарищество собственников жилья (ТСЖ). Поэтому при принятии ЖК РФ считали, что жилищный или жилищно-строительный кооператив, в котором все его члены полностью внесли паевые взносы за предоставленные этим кооперативом жилые помещения, подлежал преобразованию в товарищество собственников жилья или ликвидации (ст. 14 Федерального закона “О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации” от 29 декабря 2004 г.).

Однако многочисленные ЖСК, созданные в советское время, в которых их члены полностью выплатили свой пай, успешно справлялись с задачей управления общим имуществом и не хотели преобразовываться в ТСЖ. Поэтому с 1 сентября 2006 г. данная норма утратила силу. В ст. 110 ЖК РФ четко прописано, что жилищным или жилищно-строительным кооперативом признается добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц на основе членства в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье, а также управления жилыми и нежилыми помещениями в кооперативном доме. Жилищные кооперативы

²⁴ См.: Трапезников А. Выкупить высотку // Росс. газ. 26 июля.

²⁵ Невинная И. Дом на бесплатной земле // Росс. газ. Федеральный вып. 2011. 22 июля.

создаются для приобретения, строительства или реконструкции многоквартирного дома, но когда эта цель реализована, они могут управлять общим имуществом не хуже ТСЖ.

Управление в кооперативе строится на демократических принципах (один член – один голос). А в ТСЖ количество голосов, которым обладает его член, пропорционально общей площади его квартиры. Между тем в проекте федерального закона “О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации”²⁶ (далее – проект) предлагается отнести ТСЖ к числу потребительских кооперативов (п. 3 ст. 50), что совершенно недопустимо с точки зрения принципов кооперативной идентичности.

В российском законодательстве и так не в полной мере отражается социальное назначение кооперативов как особого вида юридических лиц. Как отмечалось выше, не соответствует правовой природе кооперативов отнесение производственных кооперативов к коммерческим, а потребительских – к некоммерческим организациям. В проекте же предлагается ввести еще одно деление юридических лиц – на корпоративные и унитарные (ст. 65¹), где кооперативы относятся к корпоративным юридическим лицам.

Это – очередное заимствование из зарубежных правовых порядков. Так, С.Н. Братусь отмечал: “В гражданском законодательстве некоторых капиталистических стран (например, в германском и швейцарском гражданских кодексах) и в буржуазной теории различают два вида юридических лиц: а) корпорации (союзы лиц) и б) учреждения (установления)”²⁷. Если корпорации основаны на началах членства их участников, то учреждения создаются одним или несколькими лицами и членства не имеют. Между тем в России сложилось другое понимание термина “корпорация”, и кооперативы к ним не относятся. Так, в Википедии отмечается, что термин “корпорация” применяется как синоним термину “акционерное общество”²⁸. У многих понятие “корпорация” ассоциируется и с другим изобретением российского правового порядка – государственными корпорациями, к которым большинство цивилистов относятся крайне негативно. Поэтому представляется, что деление юридических лиц на корпоративные

и унитарные только усложнит действующую систему юридических лиц, а не добавит ей ясности, как хотели разработчики проекта.

Таким образом, в настоящее время успешно функционируют созданные в советское время ЖСК, осуществляющие управление общим имуществом многоквартирного дома, а также постепенно начинает оказываться государственная поддержка в создании новых ЖСК для строительства домов или его завершения. Различного рода псевдокооперативным организациям не удалось дискредитировать идею жилищной кооперации. ТСЖ не удалось вытеснить ЖСК из сферы управления общим имуществом многоквартирного дома. Некоторые исследователи предлагают объединить жилищные кооперативы, ЖСК, ЖНК и ТСЖ путем введения в законодательство специализированного потребительского кооператива по строительству, реконструкции и эксплуатации недвижимости²⁹. Представляется, что не следует сводить ТСЖ к потребительскому кооперативу. Если в ТСЖ есть крупный собственник, он хочет влиять на принятие решений, а в потребительском кооперативе он этого делать не сможет. Каждое из перечисленных юридических лиц решает свои задачи, и совсем не обязательно их унифицировать.

ООН провозгласила 2012 г. Международным годом кооперативов. По словам президента Международного кооперативного альянса П. Грин, отличие кооперативной модели от других заключается в том, что все кооперативы, будь то небольшие хозяйства или крупные предприятия, разделяют ценности демократии, солидарности, равенства, ответственности, создают свой бизнес и обслуживают значительно больше людей в противоположность извлечению максимальной прибыли для значительного меньшинства³⁰.

Кооперативы прошли долгий путь развития. Они призваны помогать гражданам, объединившись, минимизировать затраты на удовлетворение самых насущных потребностей. Одной из основных является потребность граждан в жилье. Поэтому различные жилищные кооперативы нуждаются в особой поддержке со стороны государства.

²⁶ Опубликовано 14 сентября 2011 г. на сайте “Росс. газ.”.

²⁷ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 46.

²⁸ <http://ru.wikipedia.org/wiki/Корпорация>

²⁹ См., например: Макаров О.В. Правовой режим кооперативных форм создания и реконструкции недвижимости: состояние и проблемы // Юрид. мир. 2008. № 6.

³⁰ См.: http://sojuzrus.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=10:2011-11-01-00-40-55&catid=3:2011-11-01-00-47-51&Itemid=20