



13.05.2020

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### **на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»**

Специалисты Национального совета финансового рынка совместно с финансовыми организациями и операторами связи проанализировали доработанный Минюстом России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее – Законопроект) и сообщают следующее.

Согласно пояснительной записке к Законопроекту целью Законопроекта является реформирование нормативного правового регулирования в области деятельности по внесудебному возврату просроченной задолженности физических лиц, в связи с чем в Законопроекте предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее – Закон № 230-ФЗ).

Законопроектом, в частности, предусмотрена передача под надзор ФССП России всех юридических лиц, включая кредитные организации, в учредительных документах которых указано, что они осуществляют деятельность по взысканию просроченной задолженности физических лиц.

По консолидированному мнению финансовых организаций и операторов связи, указанное изменение не соответствует основополагающим принципам риск-ориентированного надзора, предусматривающим дифференциацию регуляторных требований и надзорных процедур с учетом степени риска в деятельности субъектов различных категорий.

К большому сожалению, заинтересованные участники рынка оказались лишены возможности довести свою позицию и обсудить возможные варианты решений в рамках официально сформированной Экспертной группы при Рабочей группе по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере коллекторской деятельности, на площадке которой обсуждение Законопроекта прекратилось с декабря 2019 года.

В этой связи Законопроект концептуально не поддерживается участниками финансового рынка и операторами связи, исходя из следующего.

## **1. Необоснованность сохранения права непосредственного взаимодействия с должниками только при условии передачи ФССП России полномочий по надзору за всеми кредиторами, осуществляющими деятельность по взысканию просроченной задолженности, и установления в отношении них неспецифических мер надзора и ответственности.**

В соответствии с абзацем вторым части 2 статьи 2 Закона № 230-ФЗ в редакции Законопроекта под государственным реестром понимается государственный реестр юридических лиц, в учредительных документах которых указано, что они осуществляют деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц, возникшей из денежных обязательств (далее – государственный реестр).

Вместе с тем для большинства субъектов, за исключением профессиональных коллекторских организаций, взыскание просроченной задолженности не является основным видом деятельности, в связи с чем в подавляющем большинстве случаев он не указан в учредительных документах (в уставе) соответствующих организаций<sup>1</sup>.

При этом согласно части 1 статьи 4 и части 1 статьи 5 Закона № 230-ФЗ в редакции Законопроекта все юридические лица, осуществляющие взыскание просроченной задолженности, вынуждены будут внести в свои учредительные документы соответствующие изменения для включения их в государственный реестр, а также приобрести необходимое оборудование в соответствии с требованиями Закона № 230-ФЗ под угрозой лишения возможности осуществления взаимодействия с должниками способами, предусмотренными пунктами 1 и 2 части 1 статьи 4 Закона № 230-ФЗ и являющимися на сегодняшний день универсальными, общепотребимыми и безусловно доступными для любых кредиторов, включая взаимодействие посредством телеграфных сообщений, текстовых, голосовых и иных сообщений, передаваемых по сетям электросвязи, в том числе подвижной радиотелефонной связи.

Отсутствие в учредительных документах положения об осуществлении взыскания просроченной задолженности позволит организациям осуществлять взаимодействие с должником только посредством почтовых отправлений по месту жительства или месту пребывания должника, что является крайне неэффективным как для кредиторов, так и для самих должников, которые будут лишены возможности обсудить возможность и формы реструктуризации задолженности, а также приведет к увеличению размера штрафных санкций для должников, в особенности по обязательствам, при неисполнении которых не установлены законодательные ограничения.

В этой связи организации, не являющиеся профессиональными коллекторскими организациями, в том числе финансовые организации и операторы связи, будут вынуждены вносить соответствующие изменения в свои учредительные документы для включения их в государственный реестр в целях легитимного осуществления всех предусмотренных Законом № 230-ФЗ действий, направленных на возврат просроченной задолженности и восстановления своего нарушенного права на получение надлежащего исполнения должником своих обязательств.

Таким образом, Законопроектом фактически предусмотрено принудительное и практически ничем не обоснованное обязание всех юридических лиц, не являющихся профессиональными коллекторами, по корректировке учредительных документов.

## **2. Необоснованность передачи ФССП России полномочий по надзору за всеми кредиторами, осуществляющими деятельность по взысканию просроченной**

---

<sup>1</sup>[https://api.rosbank.ru/doc/5cf9306413052.pdf?\\_ga=2.220826008.164318069.1588756828-1925352387.1588756828](https://api.rosbank.ru/doc/5cf9306413052.pdf?_ga=2.220826008.164318069.1588756828-1925352387.1588756828)

**задолженности, и установления в отношении них неспецифических мер надзора и ответственности.**

В соответствии с абзацем пятым части 2 статьи 2 Закона № 230-ФЗ в редакции Законопроекта Уполномоченным органом определяется федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации осуществлять ведение государственного реестра и федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, в учредительных документах которых указано, что они осуществляют деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц, возникшей из денежных обязательств (абзац пятый части 2 статьи 2 Закона № 230-ФЗ в редакции Законопроекта).

В случае законодательного закрепления проектируемой в Законопроекте реестровой модели осуществления деятельности по взысканию просроченной задолженности под надзором Уполномоченного органа в лице ФССП России сфера надзорной деятельности последнего многократно расширится без учета объективных возможностей, а главное целесообразности столь значительного расширения круга контролируемых субъектов, большинство из которых имеет собственные отраслевые надзорные органы универсальной комплексной компетенции.

Согласно открытым данным, в случае принятия Законопроекта в проектируемой редакции число поднадзорных ФССП России субъектов превысит **43 000 (сорок три тысячи!)**, из которых только 300 будут являться профессиональными коллекторскими организациями. В то же время в это же число войдут: 20 тыс. – управляющие компании, 12,9 тыс. – ресурсоснабжающие организации, 4 тыс. – ломбарды, 2,1 тыс. – кредитные потребительские кооперативы, 1,9 тыс. – микрофинансовые организации, 900 – сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, 450 – кредитные организации, 250 – региональные операторы по обращению с ТКО, 200 – операторы связи (далее – операторы).

При этом в пояснительной записке к Законопроекту полностью отсутствует мотивированное обоснование необходимости столь масштабного расширения контрольно-надзорных полномочий ФССП России – не приводится ни анализ значимого объема и динамики судебной практики, ни поотраслевая статистика в разрезе тяжести и рецидивности нарушений в сфере взыскания просроченной задолженности со стороны различных категорий кредиторов, не являющихся профессиональными коллекторскими организациями.

Следует отметить, что основной декларировавшейся целью принятия Закона №230-ФЗ было создание механизма защите граждан – должников от действий т.н. «черных коллекторов» и упорядочение деятельности профессиональных коллекторских агентств.

В результате принятия и реализации требований Закона № 230-ФЗ эта цель практически была достигнута, о чем свидетельствует значительное сокращение жалоб физических лиц, а также формирование прозрачного цивилизованного рынка коллекторских услуг в России в том числе за счет популяризации профессиональными объединениями коллекторов этических стандартов в сфере взыскания просроченной задолженности и осуществления контроля за их соблюдением профессиональными коллекторскими агентствами.

Отраженный же в Законопроекте подход, влекущий существенное расширение регуляторной нагрузки на все виды юридических лиц – кредиторов, противоречит не только базовым принципам специального регулирования профессиональной коллекторской деятельности, но и последовательно проводимой в последние годы государственной политике по применению механизма «регуляторной гильотины»,

утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 29.05.2019 №4714п-П36 и направленного на сокращение регуляторной нагрузки на бизнес.

### **3. Разработчиками Законопроекта не проведен отраслевой анализ и не учтена специфика регулирования и надзора за наиболее крупными кредиторами.**

В пояснительных материалах к Законопроекту не приведена оценка эффективности деятельности отраслевых надзорных органов в сфере контроля процедур взыскания просроченной задолженности, хотя практически все субъекты, попадающих под регулирование Законопроекта, являются специальными субъектами права, деятельность которых не только детально нормативно урегулирована, но и находится под специальным надзором отраслевых государственных органов, ни один из которых не фиксирует в последние годы каких-либо значимых и/или систематических нарушений законодательства в сфере взыскания просроченной задолженности.

**3.1. Кредитные организации** являются особыми субъектами права, специальный надзор за которыми осуществляется Банком России (пункт 9 статьи 4, статья 56 и статья 73 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон № 86-ФЗ)).

В соответствии со статьей 74 Закона № 86-ФЗ Банк России применяет к кредитным организациям, нарушившим любые федеральные законы, включая Закон № 230-ФЗ, достаточно жесткие меры воздействия, в том числе в виде высоких штрафов в сумме до 10 млн. рублей.

Таким образом, Банк России обладает всеми необходимыми полномочиями для надзора и привлечения кредитных организаций к ответственности за нарушения в сфере взыскания просроченной задолженности. Так, в Банке России создана Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг, в состав которой входят высококвалифицированные сотрудники, на экспертном уровне досконально разбирающиеся во всех вопросах банковской деятельности и организации банковского бизнеса.

Необходимо отметить, что в пояснительной записке к Законопроекту отсутствует обоснование необходимости столь радикальных изменений системы надзора за кредитными организациями и не приводятся какие-либо статистические данные, например, о существенном числе доказанных случаев нарушения кредитными организациями норм Закона № 230-ФЗ.

Равно и Верховный Суд Российской Федерации за период действия Закона № 230-ФЗ ни разу не издавал обзоров судебной практики по данному закону, которые могли бы послужить основанием для принятия проектируемых изменений.

Также в пояснительной записке к Законопроекту не приведена статистика жалоб должников на неправомерные действия кредитных организаций при взыскании просроченной задолженности, что не позволяет сделать вывод о наличии каких-либо проблем именно в сфере взыскания просроченной задолженности банками, решение которых требовало бы принятия предлагаемых в Законопроекте изменений.

При этом Банк России уже успешно применяет риск-ориентированный подход в рамках надзора за деятельностью кредитных организаций и привлечении их к ответственности, исходя из существенности допускаемых нарушений, а также значимости конкретных направлений деятельности кредитных организаций для целей финансовой стабильности и защиты прав и законных интересов кредиторов и вкладчиков.

В частности, Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг Банка России ведет системную работу по обобщению и корректировке практики исполнения кредитными организациями норм Закона № 230-ФЗ. Так, например, в конце 2018 года Банком России были рекомендованы к применению кредитными организациями (письмо Банка России от 29.12.2018 № 59-3-5/96132) разработанных НСФР Рекомендаций по исполнению Закона № 230-ФЗ (далее – Рекомендации).

К Рекомендациям присоединились ведущие розничные кредитные организации, занимающие существенную долю на рынке потребительского кредитования, включая ПАО «Совкомбанк», КБ «Ренессанс Кредит» (ООО), ООО «ХКФ Банк», АО КБ «Ситибанк», ПАО «АК БАРС» БАНК и другие.

**3.2. Операторы связи**, являясь крупными взыскателями задолженности по договорам с абонентами – физическими и юридическими лицами, реализуют за десятилетия отлаженный процесс взыскания просроченной задолженности в рамках общего цикла взаимодействия с абонентами, что позволяет оперативно гасить задолженность и сделать этот процесс максимально прозрачным и удобным для абонентов.

С момента образования просроченной задолженности оператор направляет соответствующие уведомления абоненту. С учетом развития технологий такие уведомления становятся все более оперативными, поскольку направляются по удаленным каналам связи (например, СМС-сообщения, электронные письма, сообщения в личный кабинет абонента).

Благодаря использованию операторами удаленных каналов оповещения абонентов удается погасить основную долю задолженности за услуги связи на ранних сроках ее возникновения, что позволяет операторам оперативно возвращать денежные средства в суммах, исчисляемых сотнями миллионов рублей с учетом объема абонентской базы крупнейших операторов.

При этом при взаимодействии с абонентами операторы не используют психологическое давление и иные способы взыскания просроченной задолженности, запрещенные Законом № 230-ФЗ, что подтверждается отсутствием судебной практики, материалов в СМИ и информации ФССП России о наличии подобных нарушений со стороны операторов.

Также необходимо отметить, что с 29 декабря 2020 года вступает в силу Федеральный закон от 27.12.2019 № 480-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 480-ФЗ), предусматривающий изменение порядка использования исполнительной надписи нотариуса.

В соответствии с пунктом 2.3 статьи 90 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (в редакции Закона № 480-ФЗ) документами, по которым взыскание задолженности производится в бесспорном порядке на основании исполнительных надписей, являются договоры об оказании услуг связи в случае неисполнения обязательств по оплате услуг в сроки, установленные в договорах об оказании услуг связи, при наличии в указанных договорах условия о возможности взыскания задолженности по исполнительной надписи нотариуса.

В случае же невозможности вследствие принятия Законопроекта оперативно взыскать просроченную задолженность с абонента на ранней стадии, операторы, не включенные в государственный реестр, будут вынуждены обращаться к нотариусам, что существенно повысит их нагрузку и негативно отразится на оказании иных нотариальных услуг, в том числе физическим лицам.

Учитывая изложенное, предлагаем переработать концепцию Законопроекта с целью закрепления поднадзорности ФССП России только профессиональных коллекторских организаций и внести в Законопроект соответствующие изменения.

**4. В Законопроекте необоснованно предлагается установить абсолютный запрет на передачу без согласия должника третьим лицам или делать доступными для них сведения о должнике, просроченной задолженности, ее взыскании и любые другие персональные данные должника.**

Согласно частям 3 и 4 статьи 6 Закона № 230-ФЗ если иное не предусмотрено федеральным законом, кредитор или лицо, действующее от его имени и (или) в его интересах, при совершении действий, направленных на возврат просроченной задолженности, не вправе без согласия должника передавать (сообщать) третьим лицам или делать доступными для них сведения о должнике, просроченной задолженности и ее взыскании и любые другие персональные данные должника. Указанное согласие должно быть дано в виде согласия должника на обработку его персональных данных в письменной форме в виде отдельного документа.

В то же время в соответствии с частью 5 статьи 6 Закона № 230-ФЗ вне зависимости от наличия согласия должника кредитор вправе передавать сведения, указанные в части 3 статьи 6 Закона № 230-ФЗ, при заключении договора и в ходе переговоров о заключении договора, предусматривающего уступку права требования, передачу права требования в залог и в ряде иных случаев. При этом в части 6 статьи 6 Закона № 230-ФЗ установлена обязанность всех лиц, получивших соответствующие сведения о должнике, по сохранению конфиденциальности этих данных.

Нормы частей 5 и 6 статьи 6 Закона № 230-ФЗ позволяют в настоящее время кредитным организациям и иным кредиторам беспрепятственно заключать договоры об уступке права требования.

Кроме того, указанные нормы соответствуют требованиям Федерального закона от 27.07.2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон № 152-ФЗ) предусматривающего ряд исключений, в соответствии с которыми обработка и передача персональных данных допускается без согласия субъекта персональных данных.

Так, согласно пункту 7 части 1 статьи 6 Закона № 152-ФЗ обработка персональных данных допускается в том случае, если она необходима для осуществления прав и законных интересов оператора или третьих лиц, в том числе в случаях, предусмотренных Законом № 230-ФЗ.

В соответствии с частью 8 статьи 9 Закона № 152-ФЗ персональные данные могут быть получены оператором от лица, не являющегося субъектом персональных данных, при условии предоставления оператору подтверждения наличия оснований, указанных в пунктах 2 - 11 части 1 статьи 6, части 2 статьи 10 и части 2 статьи 11 Закона № 152-ФЗ.

Вместе с тем, в соответствии с подпунктом «б» пункта 4 статьи 1 Законопроекта предлагается признать утратившими силу части 5 и 6 статьи 6 Закона № 230-ФЗ, а также коррелирующие с ними части 9 и 10 статьи 6 Закона № 230-ФЗ, что приведет к значительным затруднениям кредиторов при заключении договоров цессии или договоров, предусматривающих передачу прав требования в залог, связанным с получением письменного согласия должника на обработку и передачу его персональных данных cedentu или иному лицу в виде отдельного документа, в период действия договора, по которому должник не исполняет свои обязательства.

Так, пунктом 4 статьи 9 Закона № 152-ФЗ установлено, что согласие в письменной форме субъекта персональных данных на обработку его персональных данных должно

включать в себя, в частности: наименование или фамилию, имя, отчество и адрес оператора, получающего согласие субъекта персональных данных, цель обработки персональных данных и перечень действий с персональными данными, на совершение которых дается согласие, общее описание используемых оператором способов обработки персональных данных.

При этом согласно статье 7 Закона № 152-ФЗ операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Таким образом, проектируемая норма о признании утратившими силу частей 5 и 6 статьи 6 Закона № 230-ФЗ не учитывает специфику цели при передаче персональных данных должника третьим лицам, в том числе осуществляющим деятельность по взысканию задолженности по кредитным договорам (договорам займа), а также отсутствие на этапе оформления кредитного договора (договорам займа) информации о третьих лицах и согласия должника на обработку его персональных данных третьими лицами, что приведет к значительному снижению эффективности действий, направленных на возврат просроченной задолженности.

Кроме того, в Законопроекте не учтено, что действующим законодательством о потребительском кредитовании уже предусмотрен механизм защиты заемщика от несанкционированной передачи его долга третьим лицам. Так, в соответствии с пунктом 13 части 9 статьи 5 Федерального закона от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» в индивидуальные условия договора потребительского кредита (займа) кредитор обязан включить условие о возможности запрета уступки кредитором третьим лицам прав (требований) по договору потребительского кредита (займа).

Непредоставление кредитором заемщику возможности индивидуально согласиться с возможностью уступки кредитором третьим лицам прав (требований) по договору потребительского кредита (займа) или осуществление кредитором уступки прав (требований) при наличии в договоре потребительского кредита (займа) запрета должника на уступку является безусловным основанием для привлечения кредитора к административной ответственности (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.12.2017 № Ф02-6327/2017 по делу № А58-7052/2016, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.04.2019 № Ф07-2526/2019 по делу № А44-355/2018, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.04.2019 № Ф08-1028/2019 по делу № А53-26369/2018).

Принимая во внимание изложенное, а также учитывая, что действующим законодательством Российской Федерации уже предусмотрен механизм защиты заемщика от необоснованной передачи его долга третьим лицам, необходимость признания утратившими силу частей 5 и 6 статьи 6 Закона № 230-ФЗ отсутствует.

**В этой связи предлагаем подпункт «б» пункта 4 статьи 1 Законопроекта исключить.**

**5. Законопроектом необоснованно предоставляется право на взаимодействие с должником неограниченному количеству юридических лиц, включенных в государственный реестр.**

Частью 9 статьи 6 Закона № 230-ФЗ установлено, что в случае привлечения кредитором другого лица для осуществления от его имени и (или) в его интересах направленного на возврат просроченной задолженности взаимодействия с должником способами, предусмотренными пунктами 1 и 2 части 1 статьи 4 Закона № 230-ФЗ,

кредитор не вправе по своей инициативе самостоятельно осуществлять взаимодействие с должником указанными способами.

В соответствии с частью 10 статьи 6 Закона № 230-ФЗ кредитор не вправе привлекать одновременно двух и более лиц для осуществления от его имени и (или) в его интересах направленного на возврат просроченной задолженности взаимодействия с должником способами, предусмотренными пунктами 1 и 2 части 1 статьи 4 Закона № 230-ФЗ.

При этом в соответствии с подпунктом «б» пункта 4 статьи 1 Законопроекта предлагается признать утратившими силу в том числе части 9 и 10 статьи 6 Закона № 230-ФЗ.

В результате при взыскании просроченной задолженности будет допускаться одновременная деятельность кредитора и третьего лица (коллектора) или нескольких третьих лиц (коллекторов), в том числе взаимодействие с должником способами, предусмотренными пунктами 1 и 2 части 1 статьи 4 Закона № 230-ФЗ.

По мнению кредитных организаций, предлагаемое изменение повлечет существенное увеличение риска применения к должнику психологического давления и иных запрещенных Законом № 230-ФЗ способов взаимодействия, а также повысит риск введения должника в заблуждение относительно размера просроченной задолженности.

При этом в пояснительной записке к Законопроекту не предоставлено надлежащее обоснование (судебная практика, статистика ФССП России и т.п.) указанной поправки.

**В этой связи, а также с учетом позиции, изложенной в пункте 2 настоящего Заключения, предлагаем подпункт «б» пункта 4 статьи 1 Законопроекта исключить.**

## **6. Законопроектом установлен необоснованно короткий срок вступления в силу предлагаемых изменений.**

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Законопроекта предлагаемые в нем изменения вступят в силу с 1 января 2021 года.

В то же время, учитывая существенность изменений, вносимых Законопроектом, а также особенности деятельности финансовых организаций и операторов связи, особенно крупных и имеющих обширную филиальную сеть, в период преимущественно дистанционной работы сотрудников, представляется объективно необходимым как минимум один год для внесения необходимых изменений в учредительные документы и корректировки внутренних правил и процедур, разрабатываемых в соответствии с нормативно установленными требованиями.

Учитывая изложенное, предлагаем внести в статью 2 Законопроекта следующие изменения:

1) пункт 1 изложить в следующей редакции:

**«1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2022 года.»;**

2) в пункте 2 слова «до 30 июня 2021 года» заменить словами **«до 30 июня 2022 года».**