



16.02.2023

Заключение
на проект федерального закона № 290238-8
“О внесении изменений в статью 5 Федерального закона “О
потребительском кредите (займе)” и о признании утратившим силу
Федерального закона “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 НСФР совместно с финансовыми организациями проанализировали внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 290238-8 “О внесении изменений в статью 5 Федерального закона “О потребительском кредите (займе)” и о признании утратившим силу Федерального закона “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).

Согласно Законопроекту, в частности, предлагается признать 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) утратившим силу, что фактически означает полный запрет на профессиональную деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц на территории Российской Федерации.

Принятие Законопроекта категорически не поддерживается участниками финансового рынка по следующим основаниям.

1. Действующее правовое регулирование института профессиональных взыскателей просроченной задолженности комплексно и всесторонне регламентирует их деятельность, обеспечивая гарантированную защиту прав граждан – должников путем формирования необходимого уровня правовой определенности в их отношениях со взыскателями.

Необходимость принятия Закона № 230-ФЗ¹ была обусловлена участвовавшими случаями применения в отношении должников – физических лиц недобросовестных практик, связанных с возвратом просроченной задолженности (угрозы жизни и здоровью

¹ См. пояснительную записку к проекту федерального закона № 999547-6 “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””, принятому впоследствии как Закон № 230-ФЗ.

должников – физических лиц, их запугивание, вторжение в жилище, распространение порочащих их сведений), которые были способны приобрести массовый характер в условиях роста просроченной задолженности по кредитным договорам, предоставленным физическим лицам (на начало декабря 2015 г. – 864,13 млрд. руб.).

Именно в связи этим было предложено законодательно урегулировать деятельность профессиональных взыскателей (коллекторов), в том числе:

– установить на законодательном уровне требования к юридическим лицам, осуществляющим деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности (далее – коллекторы), их учредителям (участникам), органам управления и работникам, обязанности таких лиц при осуществлении деятельности по возврату долгов;

– создать реестр таких юридических лиц, а также определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля (надзора) за их деятельностью (ФССП России);

– определить перечень допустимых способов взаимодействия с должниками, в том числе частоту их использования, а также перечень случаев, когда взаимодействовать с должником запрещено.

Указанная инициатива была поддержана Правительством Российской Федерации (заключение от 16.03.2016 № 1665п-П13).

За принятие Закона № 230-ФЗ проголосовали все депутаты, принимавшие участие в соответствующем пленарном заседании.

За время действия Закона № 230-ФЗ создан Реестр профессиональных взыскателей, который ведет ФССП России, осуществляя также контроль и надзор за деятельностью коллекторов.

На рынке коллекторской деятельности создана саморегулируемая организации (СРО «НАПКА»), которая внедряет дополнительные к нормативному регулированию профессиональные стандарты деятельности, осуществляет дополнительно к ФССП России проверки соблюдения своими членами действующих требований.

Для обеспечения гарантированного соблюдения законодательно установленных требований в КоАП РФ включена специальная статья 14.57 «Нарушение требований законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности», устанавливающая ответственность за:

1) совершение кредитором или лицом, действующим от его имени и (или) в его интересах, действий, направленных на возврат просроченной задолженности и нарушающих законодательство Российской Федерации о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 14.57 КоАП РФ;

2) нарушение, предусмотренное частью 1 статьи 14.57 КоАП РФ, совершенное юридическим лицом, включенным в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности;

3) нарушение лицом, являющимся учредителем (участником), членом совета директоров (наблюдательного совета), членом коллегиального исполнительного органа, единоличным исполнительным органом юридического лица, включенного в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату

просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, требований и ограничений, установленных в отношении указанных лиц законодательством Российской Федерации о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности;

4) незаконное осуществление лицом, не включенным в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, действий, которые в соответствии с Законом № 230-ФЗ могут осуществляться только включенным в указанный реестр юридическим лицом .

Важно отметить два принципиальных момента.

Во-первых, ситуация несвоевременного возврата долга, как показывает вся экономическая история, является совершенно обычной, стандартной ситуацией нарушения неисправным должником условий заключенного договора и законных прав кредитора на возврат долга. Причем этот долг может выражаться не только в деньгах, но и в поставке товара, возврате вещи, выполнении работ и т.п. Соответственно, и кредитором может быть совершенно любой экономической субъект – и предприятие, и банк, и частное лицо.

Поэтому любое чрезмерное вмешательство в эти стандартные юридические отношения, выходящее за пределы их упорядочения путем правового регулирования, например попытка запрета, как и любая искусственная мера, никогда не будет способна разрушить естественный порядок договорных отношений, а приведет лишь к их уходу в нерегулируемую сферу, что не повысит, а радикально понизит уровень правовой защищенности должников.

Во-вторых, противоправные действия, которыми может сопровождаться деятельность лиц, истребующих у должников образовавшуюся задолженность, и до 2016 года, и сегодня квалифицируются в зависимости от степени противоправности как административные или уголовные правонарушения. При этом никакого смягчения ответственности для профессиональных коллекторов в этих случаях не предусмотрено, и они несут всю полноту ответственности за допущенные нарушения. Таким образом, само наличие Закона № 230-ФЗ в принципе никак не изменило ни квалификацию подобных деяний, ни круг лиц, которые могут быть привлечены к ответственности.

Поэтому наиболее эффективным механизмом на сегодняшний день является никак не отмена законодателем гражданско-правового регулирования легальных коллекторов, а активизация правоохранительными органами уголовно-правового и административно-правового правоприменения в отношении любых лиц, допускающих нарушение как Закона № 230-ФЗ, так и общих норм уголовного права при взыскании с должников просроченной задолженности.

2. Принятие Законопроекта приведет к существенному снижению фактического уровня защиты прав и законных интересов должников – физических при осуществлении с ними взаимодействия, направленного на возврат просроченной задолженности.

2.1. Нормативное закрепление требований к порядку осуществления взаимодействия с должниками – физическими лицами по вопросам возврата просроченной задолженности за годы действия Закона № 230-ФЗ позволило значительно сократить количество нарушений прав и законных интересов указанных лиц.

В настоящее время в Реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности (далее –

Реестр) включено 521 юридическое лицо², из которых 432, т.е. абсолютное большинство **(82,9 %)** имеют **низкий уровень риска**, то есть вообще не допускают в своей деятельности нарушений Закона № 230-ФЗ, и лишь 18 организаций (3.4%) имеют высокий уровень риска.

При этом даже из них ни одна из организаций не совершила ни одного нарушения требований Закона № 230-ФЗ, повлекшего причинение вреда жизни, здоровью или имуществу должника или иных лиц, поскольку его совершение является безусловным основанием для исключения организации из Реестра (пункт 4 части 1 статьи 16 Закона № 230-ФЗ). Более того, по данным СРО «НАПКА», за все время ведения Реестра **не было ни одного случая исключения из него юридического лица по указанному основанию**.

В 2017 г. из Реестра были исключены 3 юридических лица (два на основании собственных заявлений и одно в связи с ликвидацией) (стр.11 Итогового доклада о результатах деятельности ФССП России за 2017 г.) в 2018 г. по результатам контрольно-надзорных мероприятий из Реестра исключены 3 юридических лица (стр.12 Итогового доклада о результатах деятельности ФССП России за 2018 г.), в 2019 г. – 4 юридических лица (стр.10 Итогового доклада о результатах деятельности ФССП России за 2019 г.), в 2020 г. и 2021 г. – по результатам контрольно-надзорных мероприятий юридические лица из Реестра не исключались (Итоговые доклады о результатах деятельности ФССП России за 2020 г. и 2021 г.).

Таким образом, за период с **2017 г. по 2021 г. из Реестра по итогам проведения контрольно-надзорных мероприятий было исключено всего 7 юридических лиц**, что позволяет сделать вывод, что существенные нарушения Закона № 230-ФЗ являются в среде профессиональных коллекторов редким исключением, а не правилом.

Несомненным плюсом ведения Реестра является также то, что в случае существенного нарушения работником включенного в него юридического лица требований Закона 230-ФЗ, а тем более совершения преступления, поиск правонарушителя / преступника существенно облегчается,

В то же время отмена Закона № 230-ФЗ, а, следовательно, и требования о ведении Реестра, лишь придаст дополнительный импульс развитию альтернативных (с высокой вероятностью противоправных) способов взаимодействия с должниками, то есть фактически восстановит ситуацию, которая и послужила основной причиной к принятию указанного закона.

Учитывая изложенное, представляется очевидным, что качество работы профессиональных взыскателей необходимо повышать в рамках уже созданной законодательной базы по защите прав и законных интересов физических лиц.

Так, например, в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 154486-8 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», направленный на установление уголовной ответственности за незаконную коллекторскую деятельность (принят в первом чтении 10.11.2022).

В июне 2021 в статью 14.57 КоАП РФ были внесены изменения³, направленные на установление возможности рассмотрения ФССП России дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением требований Закона № 230-ФЗ в отношении кредитных организаций.

² https://fssp.gov.ru/gosreestr_jurlic/

³ Федеральный закон от 11.06.2021 № 205-ФЗ “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях”.

В свою очередь среди кредитных организаций, которые в настоящее время активно используют предусмотренный Законом № 230-ФЗ механизм для взаимодействия с заемщиками, нарушения встречаются еще реже, чем у профессиональных коллекторов.

Так, в 2019 г. из 2 700 обращений, связанных с нарушением Закона № 230-ФЗ, рассмотренных ФССП России в отношении кредитных организаций обоснованными были признаны 87 обращений (3%);

– в 2020 г. – из 2 700 обращений были признаны обоснованными 43 обращения (1,5%);

– в 2021 г. – из 3 500 обращений были признаны обоснованными 301 обращение (8,6%)⁴.

2.2. Взаимодействие кредитной организации с должником на первых стадиях просрочки (до достижения просрочки 90+ дней) в подавляющем большинстве кредитных организаций строится исключительно с целью возврата клиента-должника в график платежей, в том числе обсуждаются различные варианты урегулирования его обязательств, например, реструктуризация, «кредитные каникулы» и пр.

Более того, в некоторых системообразующих кредитных организациях запущены проекты по:

- юридической и психологической помощи клиентам – должникам;
- помощи в трудоустройстве граждан, потерявших источник дохода.

Указанные меры и мероприятия, проводимые кредитными организациями на первом этапе, являются эффективным инструментом поддержки граждан и позволяют выровнять платежную дисциплину подавляющего большинства клиентов – должников.

Также данные меры позволяют сократить судебные издержки и финансирование мероприятий по взысканию задолженности.

Дополнительно отметим, что передача дел о возникновении просроченной задолженности в суд (что станет единственно возможной процедурой при запрете коллекторской деятельности) в большинстве случаев предполагает истребование долга в полном объеме либо обращение взыскания на предмет залога, но никогда – реструктуризацию или «каникулы».

Массовое обращение кредиторов с подобными требованиями в суд приведет только к постоянному росту банкротств физических лиц, что будет очевидно способствовать возникновению социальных волнений в обществе.

2.3. В случае запрета деятельности профессиональных коллекторских агентств кредитные организации будут вынуждены наращивать собственные службы взыскания, что приведет к росту операционных расходов и, как следствие, ухудшению ценовых условий для клиентов по продуктам финансовых организаций (так как дополнительные

⁴ Для сравнения, статистика по коллекторам:

– в 2018 г. – из 7 100 обращений, связанных с нарушением Закона № 230-ФЗ, рассмотренных ФССП России в отношении юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, (далее – коллекторы) обоснованными были признаны 851 обращение (11%);

– в 2019 г. – из 9 300 обращений были признаны обоснованными 1 200 обращений (13%);

– в 2020 г. – из 7 700 обращений были признаны обоснованными 967 обращений (12%);

– в 2021 г. – из 6 700 обращений были признаны обоснованными 1 300 обращений (19%).

расходы будут, прежде всего, закладываться в процентную ставку по кредиту). Очевидно, что для крупных коллекторских агентств работает «эффект масштаба» – выгоднее иметь одно крупное коллекторское агентство, чем каждому банку увеличивать внутреннюю службу взыскания.

Кроме того, в случае запрета коллекторских агентств у банков исчезнет возможность продавать портфели проблемных долгов по цессии. В результате большие объемы просроченной задолженности будут «копиться» на балансах банков, ухудшая их финансовое состояние и устойчивость к рыночным колебаниям.

3. В случае принятия Законопроекта произойдет существенное увеличение нагрузки на судебную систему и систему принудительного исполнения.

3.1. Суды.

Согласно «Отчету о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских, административных дел по первой инстанции», размещенном на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, только за первое полугодие 2022 г. поступило 4.967.916 исковых заявлений о взыскании сумм по договору займа, кредитному договору (40% от общего количества исков по делам искового и приказного производства более чем по 210 категориям, вторая по количеству категория споров после взыскания платы за жилую площадь и коммунальные платежи, тепло и электроэнергию).

За указанный период рассмотрено 4.855.142 исковых заявления данной категории, из которых 66,8 % (с суммой требований до 50 тыс. руб.), 14,1 % (с суммой требований от 50 до 100 тыс. руб.), 10,7 % (с суммой требований от 100 до 300 тыс. руб.), 2,6 % (с суммой требований от 300 до 500 тыс. руб.), 1,1 % (с суммой требований от 500 тыс. руб. до 1 млн. руб.), 0,65 % (с суммой требований свыше 1 млн. руб.).

Следует отметить, что начиная с 2018 г. одной из основных задач в сфере реформирования процессуального законодательства выступает задача снижения нагрузки на суды, в частности, посредством:

– перераспределения подсудности дел внутри судебной системы (Федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

– развития примирительных процедур, в том числе переговоров, осуществляемых на условиях, определяемых сторонами⁵ (Федеральный закон от 26.07.2019 № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

– увеличения предельных сумм требований по делам, рассматриваемым в порядке упрощенного и приказного производства (внесенный Верховным Судом Российской Федерации проект федерального закона № 235526-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Согласно статистической информации о размере задолженности, в том числе просроченной по кредитам, предоставленным физическим лицам – резидентам, размещенной на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁶, по состоянию на 01.10.2022 совокупный объем просроченной задолженности физических лиц составил 1 065 441 000 000 руб. (один триллион шестьдесят пять миллиардов четыреста сорок один миллион рублей).

⁵ Часть 2 статьи 153.4 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

⁶ https://cbr.ru/statistics/bank_sector/sors/

За период с 01.07.2022 по 01.10.2022 объем просроченной задолженности увеличился на 50 475 000 000 руб. (пятьдесят миллиардов четыреста семьдесят пять миллионов рублей).

Таким образом, если предположить, что соотношение сумм требований по исковым заявлениям останется неизменным относительно первого полугодия, а кредитные организации будут обращаться в суд по требованиям от 100 000 рублей, при наличии запрета на досудебное взаимодействие с должником по вопросам возврата просроченной задолженности, совокупное количество исков в суд только за период с 01.07.2022 до 01.10.2022 составило бы 7.571.000.000 (семь миллиардов пятьсот семьдесят один миллион), что в 257 раз превышает общий объем судебных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции первой инстанции в 2021 г.

3.2. ФССП России.

По решениям, вынесенным судами, выдаются исполнительные документы для целей их принудительного исполнения.

Согласно Итоговому докладу о результатах деятельности ФССП России в 2020 г., всего на исполнении в отчетном периоде находилось 110,5 млн. исполнительных производств. В среднем у одного судебного пристава-исполнителя на исполнении находилось 4,6 тыс. исполнительных производств, что в 17,2 раза превышает норму нагрузки судебного пристава-исполнителя, установленную постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Минюста России от 15.08.2002 № 60/1 «Об утверждении норм нагрузки судебных приставов».

В 2021 г. на исполнении находилось уже 119,7 млн. исполнительных производств и осуществляло деятельность 24 428 судебных приставов-исполнителей. В среднем у одного судебного пристава-исполнителя приходилось 4,9 тыс. исполнительных производств, что в 18,6 раз превышало норму нагрузки судебного пристава-исполнителя (Итоговый доклад о результатах деятельности ФССП России в 2021 г.).

Учитывая изложенное, даже если предположить, что по итогам 2022 г. судебными приставами исполнителями будут окончены все находящиеся на исполнении исполнительные производства, то при поступлении еще 3 млрд. исполнительных документов, выданных по результатам рассмотрения исков о взыскании просроченной задолженности по кредитным договорам, на одного судебного пристава-исполнителя будет приходиться примерно 122.800 исполнительных производств, что превысит норму персональной нагрузки в 466 раз либо потребует соответствующего многократного увеличения финансирования деятельности ФССП России.

4. Существенное увеличение расходов бюджета на обеспечение деятельности по принудительному исполнению в случае принятия Законопроекта.

Согласно Приложению 12 «Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» к Федеральному закону от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в 2021 г. на расходы на выплату персоналу ФССП России было выделено 58 734 843 000 руб. (Пятьдесят восемь миллиардов семьсот тридцать четыре миллиона восемьсот сорок три тысячи рублей).

Вместе с тем, для целей сохранения нагрузки на судебного пристава-исполнителя в объеме 2021 г. при поступлении на принудительное исполнение 3 млрд. исполнительных документов численность судебных приставов-исполнителей необходимо будет увеличить

минимум в 25 раз (до 612 195 работников), расходы на оплату труда которых составят (58 734 843 000 руб. x 25) более 1 467 500 000 000 руб. (Одного триллиона четырехсот шестидесяти семи миллиардов пятисот миллионов рублей).

5. Возможность реализации законодательных инициатив, направленных на нераспространение требований Закона № 230-ФЗ в отношении отдельных категорий лиц и территорий.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации находится несколько законодательных инициатив, направленных на ограничение действия Закона № 230-ФЗ в отношении отдельных категорий лиц и территорий.

Так, согласно проекту федерального закона № 202455-8 «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"» предусматривается запрет на взаимодействие лиц, действующих в интересах кредитора, с должниками, участвующими в специальной военной операции на Украине или мобилизованными для участия в ней, и их семьями.

Кроме того, Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 289070-8 «О внесении изменений в главу 4 Федерального закона "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"», согласно которому запрещается (за рядом исключений) осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц (совершение действий, направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц) на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области до 1 января 2026 года.

Полагаем, что подобное нераспространение требований Закона № 230-ФЗ допустимо в отдельных, исключительных случаях (в отношении мобилизованных граждан, членов их семей, а также на новых территориях Российской Федерации).

Вместе с тем, полный запрет профессиональной коллекторской деятельности на территории Российской Федерации представляется нецелесообразным, необоснованным и влекущим существенное снижение уровня защиты прав физических лиц – должников, а потом концептуально недопустимым.

Учитывая изложенное, просим отклонить Законопроект в первом чтении.