

РЕАЛИЗАЦИЯ ФССП РОССИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО КОНТРОЛЮ (НАДЗОРУ) В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ВОЗВРАТУ ПРОСРОЧЕННОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

REALIZATION OF THE FBS OF RUSSIA OF POWERS TO CONTROL (SUPERVISE) IN THE SPHERE OF ACTIVITY ON THE RETURN OF ARREARS

D. Shemarykina

Annotation

The subject of the research are the norms of administrative law and the practice of their application, as well as the opinions of scientists in scientific proceedings that disclose the direction of activities for collection of overdue debt, since the state of the economic and social sphere in the Russian Federation directly depends on the quality of the work of the Federal Bailiff Service.

The purpose of the study is to research the administrative and legal status of the Federal Bailiff Service, as a federal executive body authorized by the Government of the Russian Federation to maintain the state register, control (supervise) the activities of legal entities that carry out activities for the repayment of overdue debt as a core activity included in the state register, the identification of the relationship of these legal norms with the sustainable socio-economic development of society, as well as making proposals for improving the legal regulation of this area of activity.

Keywords: Federal Bailiff Service, overdue debt, collectors, legislation, control, supervision, state register.

Шемарыкина Диана Альбертовна
Аспирант,
Финансовый университет
при Правительстве РФ

Аннотация

Предметом исследования являются нормы административного права и практика их применения, а также изложенные в научных трудах мнения ученых, раскрывающие направление деятельности по взысканию просроченной задолженности, поскольку от качества работы ФССП России напрямую зависит состояние экономической и социальной сферы в Российской Федерации.

Целью исследования является изучение административно-правового статуса ФССП России, как федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации осуществлять ведение государственного реестра, контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенных в государственный реестр, выявление взаимосвязи указанных юридических норм с устойчивым социально-экономическим развитием общества, а также внесение предложений по совершенствованию правового регулирования данного направления деятельности.

Ключевые слова:

Федеральная служба судебных приставов, просроченная задолженность, коллекторы, законодательство, контроль, надзор, государственный реестр.

Проблемы совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики, деятельности органов принудительного исполнения, а также вопросы, связанные с взысканием просроченной задолженности негосударственными организациями рассматривались в работах Ю.К. Осипова, В.Ф. Кузнецова, В.В. Яркова, Н.А. Панкратова, И.В. Решетникова, В.М. Шерстюка, М.Р. Загидуллина, М.А. Гурвича, И.В. Федосеевой, А.В. Закарлюка, М.А. Плюхиной, Н.Н. Бакуровой, В.А. Гуреева и др.

При этом можно отметить недостаточное внимание к исследованию указанного аспекта деятельности ФССП России в современной системе государственного управления и действия новых законодательных актов. Более того, конкретные результаты деятельности ФССП России свидетельствуют том, что предпринятые меры заметно отстают от реальности.

В отличие от работ указанных авторов в данном исследовании анализ проведен в условиях продолжающейся административной реформы органов государственной власти в Российской Федерации и существенного обновления правовой базы в области исполнительного производства, в том числе принятия нового Федерального закона 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" и других нормативно-правовых актов.

Специализированное законодотворчество в отношении направления деятельности о взыскании просроченной задолженности до 2014 года в России фактически от-

существовало, все действия коллекторских агентств должны были соответствовать имеющимся законодательным нормам.

Первым конкретным законодательным шагом на пути установления правовой регламентации порядка возврата долгов стало принятие Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ "О потребительском кредите (займе)", статьей 15 которого "Особенности совершения действий, направленных на возврат задолженности по договору потребительского кредита (займа)" была предпринята попытка внести базовые ограничения при взаимодействии представителя кредитора с должником во внесудебном порядке в рамках договорных отношений из потребительского кредита (займа). Приведенная правовая норма во многом носила декларативный характер и, по существу, едва ли могла претендовать на сколько-нибудь полноценное регулирование обозначенного вида деятельности.

Как известно, в России взысканием просроченной задолженности активно занимаются коллекторские компании, которую начали свою деятельность в начале двухтысячных. Необходимость появления именно коллекторского подхода к взысканию задолженности по кредитам была связана прежде всего с ростом потребительского кредитования. К примеру, за три года (с 2003 по 2006 год) размер потребительских кредитов в России вырос примерно в десять раз.

Первые коллекторские организации были созданы самими же банками, которые хотели сосредоточиться на своей профильной деятельности и не заниматься еще и взысканием денежных средств.

Банки стали работать с коллекторами по агентской схеме (заключали агентские договоры) или переуступая право требования долга по договору цессии. Эта схема чаще всего используется и сегодня.

Несмотря на то, что законодатель до сих пор так и не прибегнул к термину "коллекторская деятельность", в России это уже общепризнанный экономико-правовой феномен.

В юридической и экономической литературе приводится большое количество определений коллекторской деятельности, при этом суть всегда сводится к одному – законная профессиональная систематическая деятельность организации, нацеленная на возврат просроченной задолженности с использованием специализированных навыков и законных средств на досудебной стадии.

В силу различных обстоятельств коллекторские агентства с самого начала своей деятельности стали использовать агрессивные, а иногда противоправные ме-

тоды работы. В агентства принимались молодые люди, не обремененные моральными принципами, легко идущие на нарушение закона.

Под их жесткий прессинг попадали не только недобросовестные должники, но и люди, оказавшиеся в тяжелой жизненной ситуации, испытывающие финансовые трудности.

Средства массовой информации постоянно приводили примеры произвола коллекторских агентств. Например, шокирующий случай в Ульяновске, когда коллектор бросил в окно одного из тех, кто не платил по кредиту, бутылку с "коктейлем Молотова", в результате чего от пожара пострадал двухлетний ребенок 6.

У граждан уже сложился устойчивый стереотип: коллекторское агентство – это выбивание долгов противоправными методами и ничего больше.

Поэтому, когда в 2015 году в очередной раз встал вопрос о разработке специального "закона о коллекторах", его оппоненты заявляли, что необходимости в нем нет, и что уже существующие нормы, в частности, кодекс об административных правонарушениях, уголовный и гражданский кодексы вполне способны эту деятельность урегулировать.

Оказалось, что не способны, поскольку возникло много ситуаций, не поддающихся урегулированию действующими законодательными нормами. Например, сто звонков должнику за неделю – это нарушение или нет, или пятьдесят звонков? Либо человек пришел к вашим родственникам и рассказывает о ваших долгах – это нарушение или нет.

Кроме того, в связи с ежегодным ростом объемов потребительского кредитования и, как следствие, увеличения количества должников – физических лиц, права которых могут быть нарушены применением недобросовестных практик, связанных с возвратом просроченной задолженности, вопрос о государственном регулировании данной сферы за последние годы приобрел особую социальную значимость.

Как отмечалось ранее отдельными авторами издание отдельного федерального закона, регламентирующего действия по возврату долгов, осуществляемые кредиторами и другими лицами, а также регулирующего деятельность юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату долгов на постоянной основе, создаст условия для обеспечения надлежащей защиты прав должников – физических лиц 5.

С целью реализации указанной цели, в том числе в части установления способов взаимодействия между

кредитором, лицом, действующим от его имени и (или) в его интересах, и физическим лицом, в целях обеспечения защиты прав и законных интересов физических лиц, которые могут быть нарушены использованием недобросовестных методов взыскания в 2016 году принят 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 – Федеральный закон, Закон).

Данный Закон даже и по состоянию на сегодняшний день остается весьма резонансным и широко обсуждаемым, поскольку касается такой серьезной проблемы как регулирование рынка взыскания просроченной задолженности и затрагивает интересы значительного количество граждан, что в свою очередь напрямую оказывает влияние на социально-экономические аспекты развития современного государства.

При этом, можно предположить, что то, чего ожидали и продолжают ожидать от принятия данного Закона – это, в первую очередь, установление жесткого государственного контроля за деятельностью по возврату просроченной задолженности как одного из наиболее социально острых факторов настоящей действительности, а также изменения порядка общения кредитора и должника, в том числе защиты прав и законных интересов должников-физических лиц.

На Федеральную службу судебных приставов (далее – ФССП России, Служба) Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.12.2016 № 1402 "О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, включенных в указанный реестр" возложены функции по ведению государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности (далее – государственный реестр), а также по контролю и надзору в установленной сфере деятельности 3.

К началу 2017 года ФССП России был подготовлен и принят необходимый перечень ведомственных нормативных актов, которыми детально урегулирован весь процесс контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих функции по взысканию просроченной задолженности, а также порядок формирования государственного реестра.

В рамках реализации этих функций Служба действует уже полтора года. Можно сказать, что на сегодняшний день стадия становления подразделений ФССП России в целом закончена, приобретен уже некоторый опыт и разработана определенная практика.

Обозначим основные итоги за прошедший год.

По состоянию на 01.01.2018 в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, в 40 субъектах Российской Федерации включено 170 юридических лиц (по состоянию на 01.06.2018 – 210, информация о включении юридического лица в государственный реестр размещается на официальном сайте такого юридического лица в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" 7).

Во включении в государственный реестр отказано 45 юридическим лицам, главным образом в связи с представлением неполного пакета документов и сведений, предусмотренных законодательством.

Исключены из государственного реестра 3 юридических лица (2 – на основании заявлений, 1 – в связи с ликвидацией).

В соответствии с ведомственной статистической отчетностью за 12 месяцев 2017 года территориальными органами ФССП России принято к рассмотрению 16 531 обращение с жалобой на действия коллекторов, из них: в отношении юридических лиц, включенных в государственный реестр – 5 820 (35,2 %); в отношении микрофинансовых организаций – 6 228 (37,7 %); в отношении кредитных организаций – 2 451 (14,8 %); в отношении иных лиц – 2 032 (12,3 %).

По результатам рассмотрения признаны обоснованными 806 обращений, в том числе 430 обращений в отношении юридических лиц, включенных в государственный реестр, и 376 – в отношении юридических лиц, не включенных в государственный реестр.

В рамках реализации полномочий административной юрисдикции должностными лицами территориальных органов ФССП России возбуждено 868 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.57 КоАП РФ "Нарушение требований законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности", в том числе 27 – за незаконное осуществление лицом, не включенным в государственный реестр юридических лиц по ч. 4 ст. 14.57 КоАП РФ 1.

Судами рассмотрено 466 материалов, виновные лица привлечены к ответственности в виде административного штрафа на сумму общую сумму 14 350 тыс. руб. Производство по 64 административным материалам прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Анализ показал, что судебная практика по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных за нарушение требований законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, в отношении юридических лиц, включенных в государственный реестр, и микрофинансовых организаций, складывается в целом положительно для ФССП России.

Вместе с тем по результатам рассмотрения административных материалов в отношении кредитных организаций для ФССП России судебная практика продолжает складываться неоднозначно.

Судами за 12 месяцев 2017 года в отношении кредитных организаций рассмотрено 13 дел об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 14.57 КоАП РФ, из них только три кредитные организации привлечены к ответственности в виде административного штрафа на общую сумму 100 тыс. руб., производство по 10 административным делам прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Кроме того, должностными лицами территориальных органов ФССП России в соответствии со ст. 19.7 КоАП РФ за непредставление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации) составлено 148 протоколов об административных правонарушениях.

Основная часть возникающих вопросов связана с пробелами в федеральном законодательстве, в частности, с отсутствием нормы, предусматривающей наличие у должностных лиц ФССП России правовых оснований по требованию информации, необходимой для установления состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.57 КоАП РФ, а также с отсутствием в Федеральном законе № 230-ФЗ прямого указания на обязательность исполнения требований должностных лиц ФССП России, осуществляющих контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, занимающихся возвратом просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности.

Также помимо указанных проблем, актуален вопрос о единстве правовых основ деятельности по возврату просроченной задолженности и её правовых последствий за нарушение Федерального закона № 230-ФЗ.

Установленные Федеральным законом правила совершения действий, направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц, распространяются на все субъекты данных правоотношений (как на профессиональных коллекторов, так и на кредитные организации, не кредитные финансовые организации, иные организации и граждан), при этом правовые основы деятельности по возврату просроченной задолженности (в том числе перечень требований и запретов) Федеральный закон устанавливает исключительно в отношении профессиональных коллекторов.

В связи с чем Федеральная служба судебных приставов, действующая в рамках новых для себя функций, столкнулась с рядом проблем, главная из которых это то, что Службе не хватает полномочий, чтобы должным образом реагировать на жалобы и обращения граждан по поводу нарушения их прав.

Как известно, Федеральный закон № 230-ФЗ, помимо юридических лиц, чья деятельность по взысканию просроченной задолженности является для них основной и которые включены в государственный реестр, дает возможность заниматься данной деятельностью и другим юридическим лицам, для которых она не является основной – это кредитные и микрофинансовые организации (далее – МФО).

При этом, как было отмечено выше, по состоянию на 01.01.2018 количество профессиональных коллекторских агентств составляет 170 организаций, тогда как количество участников государственного реестра МФО – около 2 300 организаций. При этом в настоящее время МФО активно осуществляют действия по возврату просроченной задолженности, в связи с чем в соответствии с ведомственной статистической отчетностью более 50 % обращений граждан по поводу нарушений Федерального закона № 230-ФЗ касаются именно деятельности МФО и кредитных организаций.

Так, если в обращении идет речь о юридическом лице, включенном в государственный реестр, процедура рассмотрения обращения и сбора необходимой информации отработанная и понятная (имеется возможность досконально проверить все доводы и привлечь виновное лицо к ответственности), если же в обращении речь идет о кредитной, либо микрофинансовой организации, а таких обращений примерно половина, сразу же возникают проблемы, связанные с получением информации о деятельности указанных организаций.

Должностные лица территориальных органов ФССП России с целью реализации своих полномочий в случае необходимости также запрашивают необходимую информацию у этих организаций, руководствуясь Положением о Федеральной службе судебных приставов, утвер-

жденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1316 "Вопросы Федеральной службы судебных приставов" 4.

Официальная позиция ФССП России состоит в том, что проведение указанных действий необходимо для объективного и всестороннего рассмотрения обращений граждан, а также принятия процессуального решения в соответствии с нормами КоАП РФ.

Чаще всего в представлении информации кредитные организации и МФО отказывают, ссылаясь на то, что не являются субъектами контроля (надзора) со стороны ФССП России. Банки, помимо этого, также ссылаются на положение о банковской тайне.

Поскольку ФССП России придерживается другой позиции по данному вопросу, кредитные организации и МФО, отказавшиеся представить информацию, привлекаются Службой к административной ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ.

Формирующаяся судебная практика по результатам рассмотрения дел данной категории неоднозначна. Судебные органы нередко прекращают их за отсутствием состава административного правонарушения. В результате права граждан нарушены, виновное лицо к ответственности не привлечено.

Несмотря на явный недостаток полномочий у Службы, количество поступающих в Службу обращений граждан по поводу нарушений Федерального закона № 230-ФЗ продолжает расти, хотя уже не в таком количестве, как в первом полугодии 2017 года.

Все обращения рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" с учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" 2.

В ходе проверки доводов, изложенных в обращениях на действия коллекторов, и по результатам проведенных внеплановых проверок установлено, что наиболее часто допускаемые нарушения – это превышение количества телефонных звонков; превышение количества текстовых, голосовых и иных сообщений; не уведомление должников о привлечении иного лица для осуществления взаимодействия; контакты с третьими лицами либо лицами, не имеющими задолженности, но номера телефонов, которых указаны в первичном договоре займа как контактные заёмщиков; нарушение условий отдельных способов взаимодействия с должником; некорректное

общение с заявителями; оказание психологического давления на граждан-заёмщиков и третьих лиц; порча имущества граждан; угроза применения физической силы, убийством или причинения вреда здоровью; осуществление взаимодействия с третьими лицами при выраженном ими несогласии на подобное взаимодействие; отказ в принятии заявлений об осуществлении взаимодействия через представителя и иные.

Выявлены факты, когда в момент заключения договора займа заемщики, еще не имея просроченной задолженности, заранее подписывают соглашение о сроках и частоте взаимодействия, передачу сведений о просроченной задолженности и ее взыскании третьим лицам и т.д. (что является незаконным).

Таким образом, с целью эффективного регулирования рынка взыскания просроченной задолженности необходима выработка единого подхода к решению различных вопросов, связанных с осуществлением ФССП России контрольно-надзорной деятельности, в том числе:

- ◆ внесение изменений в Федеральный закон № 230-ФЗ, которые предусматривают обязательность исполнения требований должностных лиц ФССП России всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами, а также в КоАП РФ, которые наделяют должностных лиц ФССП России полномочиями по рассмотрению дел по данной категории административных правонарушений;

- ◆ наделение Службы новыми полномочиями по контролю (надзору) за деятельностью и других юридических лиц, для которых деятельность по возврату просроченной задолженности не является основной, а именно за кредитными и микрофинансовыми организациями (которые, на сегодняшний день можно сказать находятся вне правового поля).

В заключение необходимо добавить, что принятие Федерального закона № 230-ФЗ обусловило появление легально признанного вида профессиональной деятельности – взыскание просроченной задолженности.

Однако, правоприменительная практика показала ряд проблем, которые необходимо решать совместно со всеми заинтересованными лицами и органами государственной власти путем внесения предложенных выше изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, регулирующих данную сферу деятельности.

При этом, следует отметить, что результаты исполнения исполнительных документов ФССП России, а также деятельность кредитных и микрофинансовых организаций по возврату просроченной задолженности, являются предметом критики как со стороны общественности, так и со стороны представителей всех ветвей государственной власти, главным образом, по ряду причин:

◆ отсутствие в обществе четко устоявшегося мнения об обязательности исполнения своих обязательств, самостоятельного исполнения судебного акта и акта иного органа;

◆ наличие задолженности, в том числе подтвержденной судебным актом, считается нормой, а именно в нашем обществе практически отсутствует порицание, когда должник не принимает мер к погашению долга, более того, по отдельным категориям, таким как взыскание задолженности по кредитам, административным штрафам даже одобрительно относятся к удачному уклонению от исполнения обязательств;

◆ отсутствие понимания такого факта, что должник по существу является правонарушителем (во-первых, нарушено чье-то право, которое восстановлено судом, во-вторых, должник не исполнил свою обязанность по само-

стоятельному исполнению контракта (договора), или судебного акта и в-третьих, в случае возбуждения исполнительного производства также в немалом ряде случаев не принимается мер к исполнению требований исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения требований исполнительного документа).

Таким образом, в обществе укрепились ошибочные стереотипы, которые требуют дальнейшего исправления, в том числе путем корректировки подхода законодателя к методу правового регулирования деятельности, касающейся возврата просроченной задолженности, в том числе с учетом представленных в данной работе мер, которые в дальнейшем приведут к устойчивому как социальному, так и экономическому развитию общества и государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть 1), ст. 1.
2. 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" // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27 (Часть I), ст. 4163.
3. Постановление Правительства РФ от 19.12.2016 № 1402 "О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, включенных в указанный реестр" // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (Часть V), ст. 7666.
4. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 "Вопросы Федеральной службы судебных приставов" // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 42, ст. 4111.
5. Комментарий к Федеральному закону от 3 июля 2016 г. N 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" (постатейный) / Р.М. Ахмедов, О.С. Борисов, Е.Н. Кондрат и др. М.: Юстицинформ, 2017. 180 с.
6. Коллекторы берутся за "коктейль Молотова". Электронный ресурс. Режим доступа. <https://www.gazeta.ru/social/2016/01/28/8045303.shtml>.
7. Сведения, содержащиеся в государственном реестре юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности // Электронный ресурс. Режим доступа. http://fssprus.ru/gosreestr_jurlic/.

© Д.А. Шемарькина, (shemarykina.d@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

