

**Саморегулируемая организация  
Союз микрофинансовых  
организаций  
«Микрофинансирование и  
Развитие»  
(СРО «МиР»)  
107078, Москва, Орликов пер. д.5,  
стр.1, пом.11  
info@nrmir.ru, www.nrmir.ru  
тел.: (495) 258-8705**

Комитет Государственной  
Думы по государственному строительству и  
законодательству  
Председателю Комитета П.В. Крашенинникову  
Председателю  
Комитета по финансовому рынку  
Государственной Думы  
Федерального Собрания РФ  
Аксакову А.Г.  
Адрес: Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265

исх. № 342 от 18 марта 2021 г.

#### **Уважаемый Павел Владимирович!**

Саморегулируемая организация Союз микрофинансовых организаций «Микрофинансирование и Развитие» (СРО «МиР») ознакомилась с законопроектом №1109997-7 «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в части обеспечения справедливой неприкосновенности минимального размера дохода, необходимого для существования должника-гражданина и лиц, находящихся на его иждивении (далее - Проект) и считает необходимым представить свои комментарии и предложения по изменению некоторых положений законопроекта.

1. СРО «МиР» поддерживает инструменты социальной политики Российской Федерации, стимулируя деятельность микрофинансовых организаций, направленную на развитие различных мероприятий социальной поддержки. Вместе с тем должны отметить, что будучи социальным государством, в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, **обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность** (ст.75.1 Конституции Российской Федерации - далее – Конституция). Поэтому создание и поддержание баланса между мерами социальной и экономической политики является всеобщей важнейшей задачей.

2. Внесение предлагаемых изменений в статью 99 Федерального закона «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 N 229-ФЗ (далее – ФЗ «Об исполнительном производстве»), нарушая баланс прав кредиторов и должников, противоречит ст. 75.1 Конституции РФ.

Очевидно, что своевременное и полное исполнение судебных решений обеспечивает устойчивость судебного решения, гарантирует осуществление субъективных прав, признанных таким решением.

На основании положений ст. 35 Конституции право частной собственности охраняется законом, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

В случае применения положения Проекта о запрете удержания из заработной платы и иных доходов должника-гражданина суммы ежемесячного дохода гражданина-должника в размере не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения кредиторы в существенном количестве случаев будут лишены возможности реализовать право на реализацию законного решения суда.

Согласно данным Росстата, число россиян с доходом ниже величины прожиточного минимума увеличилось во втором квартале 2020 года на 1,3 млн. по отношению к аналогичному периоду 2019 года и составило 19,9 млн. человек (13,5% населения страны).<sup>i</sup> Таким образом, в отношении такого числа должников кредиторы будут лишены своих имущественных прав без решения суда, что противоречит основному закону государства.

Статья 54 Конституции Российской Федерации устанавливает принцип запрета обратной силы законов, ухудшающих положение лиц, на которые закон распространяется.

Следовательно, Проект не может распространяться на договоры, являющиеся основанием возникновения взыскиваемой задолженности, возникшие до даты вступления Проекта в силу.

3. Внесение предлагаемых изменений в статью 99 Федерального закона «Об исполнительном производстве» противоречит Конституции РФ, создавая для публичных взыскателей незаконное преимущество.

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Конституции все равны перед законом и судом.

Предлагаемые изменения ущемляют права взыскателей-частных лиц, так как вводимый Проектом пункт 3.1. статьи 99 ФЗ «Об исполнительном производстве» предполагает запрет применения ограничения размера удержания в отношении административного штрафа, а также штрафа, назначаемого в качестве наказания за совершение преступления, судебного штрафа, назначаемого при освобождении лица от уголовной ответственности, и при взыскании иных обязательных платежей в бюджет и во внебюджетные фонды.

Предлагаемое Проектом исключение из правила об ограничении размера удержания исключает часть кредиторов, по всем гражданско-правовым договорам, кроме ЖКХ, даже из очередности удовлетворения требований взыскателей, установленной статьей 111 ФЗ «Об исполнительном производстве». Более того, такое правило нарушает очередность, установленную статьей 111 «Об исполнительном производстве», так как в ней нет приоритета обязательств ЖКХ перед другими обязательствами.

При этом с точки зрения обязательности исполнения решения суда для гражданина обязательства перед государством, ЖКХ и любыми другими кредиторами являются равными, и лишение обязательности исполнения решения суда одной части кредиторов дискредитирует статус судебной власти.

4. Предлагаемая Проектом мера защиты не достигает цели – обеспечения «справедливой неприкосновенности минимального размера дохода, необходимого для существования должника-гражданина и лиц, находящихся на его иждивении», так как Проект не устанавливает для минимального размера доходов иммунитет от большого количества взыскателей (потерпевшие, несовершеннолетние дети, государственные и муниципальные органы, внебюджетные фонды и ЖКХ).

5. Предлагаемая Проектом норма об ограничении размера удержания из заработной платы и иных доходов должника-гражданина, лишая кредиторов по гражданско-правовым договорам права на исполнение законных судебных решений, не предоставляет кредиторам-финансовым организациям никаких льгот по уплате налогов: дебиторская задолженность по кредитным договорам/договорам займа включается в уменьшение налогооблагаемой базы только в дату списания такой задолженности как безнадежной (п.2 ст 266 НК РФ), а кредиторы вправе списать такую задолженность на основании постановления об окончании исполнительного производства и о возвращении взыскателю исполнительного документа (часть 3 ст.46 ФЗ «Об

исполнительном производстве»). Однако применение к обязательствам кредитных и микрофинансовых организаций требования о сохранении ежемесячного дохода должника лишает их возможности получить акт о наличии обстоятельств, в соответствии с которыми исполнительный документ возвращается взыскателю, так как ограничение размера удержания не является отсутствием «имущества, на которое может быть обращено взыскание». Таким образом, Проект создает еще одно основание для нарушения баланса прав и обязанностей, установленных статьей 75.1 Конституции. Вступление в силу Проекта должно быть обусловлено внесением изменений в ст.46 ФЗ «Об исполнительном производстве» для реализации кредиторами права на уменьшение налогооблагаемой базы в отношении должников, которые не осуществляют погашение просроченной задолженности по причине отсутствия официальных доходов, превышающих прожиточный минимум, после погашения обязательств по ЖКХ и налогам.

6. Предлагаемые Проектом изменения в статью 99 ФЗ «Об исполнительном производстве» создают возможность уклонения от выполнения законных обязательств для недобросовестных физических лиц

Как указано в подготовленном Счетной палатой РФ Отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ администрирования налоговыми органами налога на доходы физических лиц в 2016–2018 годах, включая результаты деятельности межведомственных комиссий по легализации налоговой базы по НДФЛ с целью поступления дополнительных доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (в рамках реализации Стратегической карты ФНС России)»<sup>ii</sup> по данным Росстата:

- в **секторе неформальной занятости** в период с 2015 по 2019 год ежегодно работало порядка 20 % от общей численности занятого населения;
- доля работников организаций, получающих **заработную плату на уровне или ниже МРОТ**, в общем количестве численности работников имеет устойчивую тенденцию к росту (в апреле 2015 года – 2 %, в апреле 2017 года – 2,7 %, в апреле 2019 года – 4,1 %).

По данным Росстат в I квартале 2020 года доходами ниже прожиточного минимума располагали 18,6 млн. человек или 12,6% населения страны<sup>iii</sup>.

Таким образом:

- 1) Существенная часть населения не получает доходы официально. Следовательно, наложение взыскания на задолженность становится фактически нереализуемым. При реализации заложенного в Проекте правила данная часть населения лишится доступа к финансовым ресурсам, так как в предоставлении возвратного финансирования им будет отказано.
- 2) Существенная часть населения получает официальную заработную плату ниже прожиточного минимума. Следовательно, введение предлагаемого Проектом ограничения на взыскание полностью лишит возможности принудительного исполнения судебных решений в отношении таких должников, фактически освободив их от ответственности по договорным обязательствам.

7. Предлагаемые изменения в статью 99 ФЗ «Об исполнительном производстве» делают невозможным для кредиторов осуществить возврат просроченной задолженности по финансовым обязательствам потребителей при том, что кредиторы несут существенную финансовую нагрузку по организации судебного взыскания.

С 1.07.2017 года вступили в силу основные изменения, введенные Федеральным законом от 03.07.2016 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». В результате реализации вводимых указанным федеральным законом ограничений кредиторы по договорам потребительского кредита (займа) стали постепенно отказываться от внесудебного взыскания просроченной задолженности, переходя к процедурам судебного взыскания, не смотря на то, что такая процедура является более дорогостоящей и более долгой.

Согласно данным Федеральной службы судебных приставов в 2020 году на исполнении находилось (с учетом долгов прошлых лет) свыше 11,6 млн. исполнительных производств о

взыскании задолженности с физических лиц в пользу кредитных организаций на общую сумму свыше 2,4 трлн. рублей. Из этого числа более 5,7 млн. исполнительных производств на сумму свыше 820 млрд. рублей было возбуждено в 2020 году. Вместе с тем в 2020 году окончено и прекращено (в том числе в связи с невозможностью взыскания) свыше 3,8 млн. исполнительных производств о взыскании задолженности с физических лиц в пользу кредитных организаций на сумму более 560 млрд. рублей.<sup>iv</sup> Следовательно, кредиторы и в текущих обстоятельствах недополучили существенную сумму дебиторской задолженности. В случае принятия Проекта сумма невзысканных денежных средств будет только расти, что не может не сказаться отрицательно на финансовой стабильности рынка и финансовой доступности для населения.

Таким образом, в результате принятия предложенного законопроекта защищающий в текущей ситуации интересы потребителей способ взыскания просроченной задолженности – судебный – станет для кредиторов бесполезным.

8. Для повышения устойчивости российского финансового рынка к различного рода шокам в рамках реализации Основных направлений на период 2016 – 2018 годов<sup>v</sup> Банком России было введено использование Показателя Долговой Нагрузки.

Данный показатель подлежит обязательному расчету на основании данных о среднемесячных платежах должника-гражданина и его среднемесячного дохода. В случае отсутствия документов, подтверждающих величину среднемесячного дохода, Банк России обязывает использовать среднедушевой доход в регионе местонахождения заемщика<sup>vi</sup>.

При этом прожиточный минимум – величина существенно меньшая, чем среднедушевой доход, так как она исчисляется исходя из величины медианного среднедушевого дохода за предыдущий год (часть 1 ст.4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. N 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации").

Таким образом, при предоставлении кредита/займа кредитор должен руководствоваться данными о среднедушевом доходе заемщика, а возможность взыскания просроченной задолженности ограничивается величиной прожиточного минимума – величины меньшей, чем среднедушевой доход. Более того, Проект предлагает использовать величину прожиточного минимума именно трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, хотя кредиты/займы вправе получать пенсионеры, прожиточный минимум которых установлен в размере 86% от величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом. Следовательно, пенсионеры получают приоритет по ограничению принудительного погашения полученных им кредитов/займов по сравнению с иными гражданами с таким же доходом.

Так как кредиторам необходимо разработать и внедрить новые правила для оценки рисков невозможности взыскания, ориентированной не на среднедушевой доход, а на прожиточный минимум, Проект должен содержать переходный период для вступления его в силу не менее 180 дней.

9. Как указано выше, Проект нарушает положения Конституции, создает почву для злоупотреблений со стороны недобросовестных субъектов, не соответствует экономической ситуации в стране и дискредитирует судебную власть при том, что реально цели защиты малоимущих слоев населения не достигает.

При этом в 2020 году уже принят ряд законов, которые решают поставленную авторами Проекта цель:

1) Федеральный закон от 20 июля 2020 г. N 215-ФЗ «Об особенностях исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также возврата просроченной задолженности в период распространения новой коронавирусной инфекции» – ввел исполнительные каникулы, позволяющие получить рассрочку по исполнительному листу лицам для слабо защищенной категории должников;

2) Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 289-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части внесудебного банкротства гражданина" – ввел процедуру внесудебного банкротства, позволяющую бесплатно и без участия суда получить списание

просроченной задолженности лицам, материальное положение которых свидетельствует о невозможности исполнения ранее принятых обязательств.

Развитие указанных правовых институтов является наиболее эффективным способом защиты малоимущих слоев населения вкупе с иными мерами, осуществляемыми, в том числе, Банком России по реализации социальной повестки политики Российской Федерации.

Директор



Е.С. Стратьева

---

<sup>i</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/4500444>

<sup>ii</sup> <http://audit.gov.ru/checks/9692>

<sup>iii</sup> <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/92799>

<sup>iv</sup> <https://bankir.ru/novosti/20201208/pristavy-v-2020-godu-vzyskivali-s-grazdan-dolgi-po-kreditam-na-24-trln-rublej-10186649/>

<sup>v</sup> <https://ach.gov.ru/upload/iblock/0bc/0bc2fc4cc984457e02e427867d6e3c57.pdf>

<sup>vi</sup> Указание Банка России от 2 апреля 2019 г. N 5115-У "Об установлении экономических нормативов для микрофинансовой компании, привлекающей денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, и (или) юридических лиц в виде займов, и микрофинансовой компании, осуществляющей выпуск и размещение облигаций"; Указание Банка России от 2 апреля 2019 г. N 5114-У "Об установлении экономических нормативов для микрокредитной компании, привлекающей денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, являющихся учредителями (участниками, акционерами), и (или) юридических лиц в виде займов"

---