

**Министерство юстиции Российской
Федерации**

Адрес: Житная ул., д. 14, г. Москва, 119991

Исх. номер 90
Дата – 27.09.2021

15 сентября 2021 года Министерством юстиции Российской Федерации для проведения общественных обсуждений размещен проект Приказа «Об утверждении индикативных показателей результативности и эффективности деятельности Федеральной службы судебных приставов при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенных в государственный реестр» (ID проекта - 01/02/09-21/00120398, <http://regulation.gov.ru/projects#npa=120398>).

В связи с тем, что положения указанного проекта связаны с предметом регулирования Саморегулируемой организации «Национальная Ассоциация Профессиональных Коллекторских агентств» (далее – Ассоциация) - деятельностью по возврату просроченной задолженности, просим рассмотреть предложения Ассоциации по его доработке.

1. Проект приказа разработан в соответствии с положениями Федерального закона от 31.07.2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ), на основании части 1 статьи 30 которого оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов осуществляется по каждому виду контроля на основе системы показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В соответствии с частью 2 указанной статьи в систему показателей результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов входят:

1) ключевые показатели видов контроля, *отражающие уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, по которым устанавливаются целевые (плановые) значения и достижение которых должен обеспечить соответствующий контрольный (надзорный) орган;*

2) индикативные показатели видов контроля, применяемые для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения, характеризующих соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

Необходимо отметить, что ключевые и индикативные показатели видов контроля напрямую связаны друг с другом и вместе составляют единую систему показателей результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов.

В соответствии с частью 3 статьи 30 Закона № 248-ФЗ ключевые показатели вида контроля и их целевые значения для видов федерального государственного контроля (надзора) утверждаются положением о виде контроля. Однако Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 года № 1004, информацию о ключевых показателях не содержит.

В связи с этим, по мнению Ассоциации, разработка индикативных показателей вида контроля в отсутствие четких ключевых показателей видов контроля является преждевременным, и может привести к противоречиям и несогласованности показателей между собой.

2. В соответствии с частью 7 статьи 30 Закона № 248-ФЗ не допускается установление ключевых показателей вида контроля, основанных на количестве проведенных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, количестве и размере штрафов, наложенных на контролируемых лиц в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Таким образом, учитывая такие принципы государственного контроля (надзора), муниципального контроля, установленные Законом № 248-ФЗ, как стимулирование добросовестного соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований (статья 8), соразмерность вмешательства контрольных (надзорных) органов в деятельность контролируемых лиц (статья 9), результаты и эффективность деятельности контрольных (надзорных) органов должны оцениваться не по количественным показателям (долевые показатели по сути также являются количественными), как это было до принятия Закона № 248-ФЗ, а по рискам причинения вреда (ущерба)

охраняемым законом ценностям, действие которых они снизили или исключили.

Однако предлагаемые проектом приказа индикативные показатели влекут достижение контрольным (надзорным) органов иных целей – не снижение риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а максимально возможное привлечение контролируемых лиц к административной ответственности и взыскание с них административных штрафов в максимально возможных размерах.

Такой подход содержит существенные риски злоупотреблений, в том числе коррупционных, со стороны должностных лиц, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия. Для достижения предлагаемых показателей должностные лица будут ориентироваться на максимальное выявление любых нарушений, в связи с чем степень вмешательства контролирующего органа в деятельность контролируемых лиц будет только нарастать, что противоречит принципам и задачам контрольной (надзорной) деятельности. Также необходимо учитывать, что невыполнение предложенных показателей будет расцениваться как недостаточность трудовых, материальных и финансовых ресурсов регулятора, и, возможно, недостаточность полномочий для вмешательства в деятельность контролируемых лиц, что может стать аргументом необходимости выделения дополнительного бюджетного финансирования и внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части расширения соответствующих властных полномочий регулятора.

Помимо изложенного, 15 июня 2021 года ФССП России был принят Приказ № 320 «Об утверждении Перечня показателей деятельности территориальных органов ФССП России на 2021 год и установлении прогнозных показателей значений и методик расчетов для ключевых показателей эффективности деятельности ФССП России, утвержденных распоряжением Минюста России от 30.12.2020 № 1335-р» (далее – Приказ ФССП России № 320), в числе которых содержатся такие спорные показатели как:

1) процент дел об административных правонарушениях, рассмотренных с назначением административного наказания в рамках контрольной (надзорной) деятельности (по ст. 14.57 КоАП РФ, за исключением административных дел, возбужденных в отношении кредитных организаций) к общему количеству рассмотренных дел об административных правонарушениях по ст. 14.57 КоАП РФ (п. 22 Приложения 1 к Приказу ФССП России № 320),

2) эффективность мер защиты прав граждан при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, который рассчитывается как отношение количества составленных протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.57 КоАП РФ, к общему количеству рассмотренных обращений, связанных с деятельностью по возврату просроченной задолженности (п. 25 Приложения 1 к Приказу ФССП России № 320).

По мнению Ассоциации, установление указанных показателей направлено лишь на стимулирование должностных лиц территориальных органов ФССП России как можно чаще привлекать контролируемых лиц к административной ответственности, что также противоречит целям и задачам Закона № 248-ФЗ.

3. Дополнительно необходимо отметить, что предложенные проектом приказа индикативные показатели не в полной мере характеризуют все аспекты контрольной (надзорной) деятельности, для чего они должны быть разработаны, а именно:

- по предложенным показателям невозможно установить непосредственное состояние подконтрольной сферы, а также выявить негативные явления, на устранение которых направлена контрольная (надзорная) деятельность, в частности объем вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и виды негативных явлений, на которые направлена деятельность,
- указанные в проекте показатели не характеризуют качество осуществляемой контрольным (надзорным) органом деятельности, в частности, по ним невозможно провести анализ работы контрольного (надзорного) органа с обращениями граждан (включая вопросы количества и динамики их поступления, характера обращений, принятия решений о проведении в связи с их поступлением контрольных (надзорных) мероприятий и пр.),
- отсутствуют показатели, которые характеризуют профилактические мероприятия и положительные эффекты от их проведения,
- отсутствуют показатели, характеризующие объем задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также временных затрат при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности (например, отсутствует информация о средней продолжительности одного проведенного мероприятия и количестве должностных лиц, задействованных при проведении мероприятия),
- по предложенным показателям невозможно сделать выводы об отнесении контролируемых лиц к той или иной группе или категории (например, к категориям субъектов предпринимательства, предусмотренных Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

По мнению Ассоциации, для оценки результативности и эффективности деятельности контрольного (надзорного) органа необходимо учитывать следующие показатели:

1) характеризующие снижение объема вреда (ущерба), причиненного физическим лицам при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности (например, мероприятия, формирующие практики компенсации такого вреда (ущерба)), в том числе долю выявленных и пресеченных (в том числе при взаимодействии ФССП России с правоохранительными органами)

случаев незаконной деятельности по взысканию просроченной задолженности физических лиц так называемыми «серыми» и «черными» коллекторами, т. е. лицами, осуществляющими деятельность по возврату просроченной задолженности, но не включенными в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности,

2) отражающие виды негативных явлений, риски возникновения которых были снижены или нивелированы в результате осуществления контрольной (надзорной) деятельности,

3) отражающие снижение количества обращений физических лиц в результате осуществления контрольной (надзорной) деятельности, в том числе повторных обращений,

4) отражающие виды и количество профилактических мероприятий, направленных на снижение негативных практик, приводящих к нарушениям в сфере деятельности по возврату просроченной задолженности (встречи с контролируемыми лицами, обобщение административной практики, представление рекомендаций и проч.),

5) учитывающие информацию об отнесении контролируемого лица к той или иной категории субъектов предпринимательства, предусмотренных Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

4. 12 апреля 2021 года Ассоциация направляла в ФССП России обращение (исх. номер 36) с предложением о создании Экспертного совета по защите прав потребителей финансовых услуг при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности с участием в его деятельности в качестве членов Совета представителей кредитных, микрофинансовых организаций, юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и их профессиональных объединений, а также общественных объединений потребителей.

К сожалению, ФССП России не ответила на предложение Ассоциации. Однако деятельность такого Экспертного совета могла бы быть направлена в том числе на подготовку предложений и выработку рекомендаций при разработке проекта приказа Министерства юстиции Российской Федерации.

В качестве одной из таких рекомендаций предлагаем рассмотреть возможность применения следующего подхода для оценки деятельности контрольного (надзорного) органа: к учету принимаются количественные показатели так называемых «повторных» обращений физических лиц, а именно, в случае если обращение гражданина не содержит жалобы, связанные с причинением (угрозой причинения) вреда жизни, здоровью или имуществу заявителя, то оно направляется лицу, в отношении которого поступило обращение, для урегулирования претензий заявителя. В случае если заявитель отозвал свое обращение в результате комплекса мероприятий по урегулированию претензий, или от данного гражданина в течение

определенного количества времени после урегулирования его претензий не поступило повторное обращение по тому же предмету и основанию, то данное обращение считается урегулированным и не учитывается для целей контрольной деятельности. При этом контрольный (надзорный) орган прекращает все соответствующие контрольные (надзорные) мероприятия, проводимые в рамках рассмотрения данного обращения заявителя, так как отсутствие такого повторного обращения рассматривается как признак достижения заявителем целей, указанных в первоначальном обращении.

Несмотря на то, что предложенный выше подход предполагает внесение изменений в Закон № 248-ФЗ (соответствующие поправки подготовлены Ассоциацией), исходя из международного опыта, он не только дает оценку деятельности контрольного (надзорного) органа, но и уменьшает избыточное давление на субъектов экономической деятельности, и может способствовать снижению нагрузки на контрольно-надзорные органы, а следовательно, и соответствующих расходов, до 70%.

В соответствии со сведениями¹ ФССП России о результатах работы с обращениями граждан, поступившими в 2019 году по вопросам деятельности лиц, осуществляющих возврат просроченной задолженности, только 11,5% обращений граждан из числа рассмотренных по существу были признаны ФССП России обоснованными, 76% были признаны необоснованными, 12,5% обращений не были связаны с вопросами восстановления нарушенных прав граждан. В 2020 году обоснованными были признаны 11,7% обращений граждан, 74,9% были признаны необоснованными, 13,4% обращений не были связаны с вопросами восстановления нарушенных прав граждан.

Однако для принятия решения об обоснованности или необоснованности обращения ФССП России должна была проанализировать 100% обращений граждан, в том числе, запросив информацию о фактах, изложенных в обращении, у контролируемых организаций.

Также необходимо отметить, что количество рассмотренных ФССП России по существу обращений в 2020 году снизилось, несмотря на действующий в указанный период мораторий на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.

В связи с изложенным, просим:

- 1) рассмотреть предложения Ассоциации и учесть их при разработке проекта приказа Министерства юстиции Российской Федерации;
- 2) сообщить позицию Министерства юстиции Российской Федерации относительно показателей деятельности территориальных органов ФССП России, указанных в пунктах 22 и 25 Приложения к Приказу ФССП России № 320.

Дополнительно отмечаем, что Ассоциация готова участвовать в дальнейшем обсуждении проекта, а также при необходимости предоставить

¹ <https://fssp.gov.ru/statistics/>

аналитические материалы, касающиеся текущей ситуации в сфере возврата просроченной задолженности физических лиц.

С уважением,

Президент СРО «НАПКА»



Э.О. Мехтиев