

СОВРЕМЕННАЯ УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА НА ПРИМЕРЕ АНТИКОЛЛЕКТОРСКОГО ЗАКОНА

П.А. Скобликов,

доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук*

Почти два года назад был принят и вступил в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 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 № 230-ФЗ), который в профессиональной среде получил неофициальное название «антиколлекторский».

Типичная схема российского законотворчества. Наше законотворчество давно движется по весьма своеобразному пути. Сначала о проблеме рассказывают СМИ, начинается ее общественное обсуждение с традиционным «Доколе!?!», затем следует предложение принять специальный закон. Довольно быстро идея находит поддержку у законодателя, который без сколько-нибудь серьезной подготовки принимает новый правовой акт. В последующем результаты применения его законодателем, как правило, не мониторятся¹, а проблема, послужившая поводом для законотворчества, забывается.

Этот принцип государственного реагирования — «по каждой новой проблеме ударим новым законом!»² — используется все чаще. Именно так, видимо, создавался и Федеральный закон № 230-ФЗ. История данного акта и его содержание могут послужить прекрасным материалом для анализа важных аспектов современной уголовной (и в целом правовой) политики³.

Подмена понятий и задач. В 2015—2016 гг. одной из центральных тем российских федеральных и региональных СМИ и новостных порталов интернета стал «беспредел коллекторов». По популярности эта тема вышла в бесспорные лидеры. О чем шла речь?

* П.А. Скобликов — бывший сотрудник Главка МВД России по борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

¹ Подробнее см., напр.: *Скобликов П.А.* Борьба с организованной преступностью в контексте парламентского контроля // Уголовное судопроизводство. 2014. № 2. С. 4—8.

² В юридической литературе последнего времени отмечается, что правовой мониторинг получил импульс благодаря принятию Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (см., напр.: *Кузьмина Е.М.* Мониторинг правоприменительной деятельности: вопросы теории и практики // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 1. С. 54). Следует, однако, отметить, что даже если бы предписания данного Указа реализовывались последовательно и полно, это не могло бы решить обозначенную проблему. Указ имеет обязательный характер для Министерства юстиции РФ и других органов исполнительной власти, законодателям он не адресован. Поэтому субъекты предписанного Указом мониторинга могут повлиять на законотворчество лишь опосредованно, предлагая назревшие изменения. Задача мониторинга — устранение недостатков правовых актов (пробелов, коллизий и проч.), прежде всего в рамках выполнения решений Конституционного Суда РФ, а также постановлений Европейского суда по правам человека, т. е. в порядке реагирования на уже выявленные недостатки. Причем преимущественно на те из недостатков, которые влекут необходимость принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. На выявление тех изъянов правоприменения, которые не связаны с недостатками правового регулирования, Указ не нацеливает.

³ Под уголовной политикой автор (вслед за другими исследователями) понимает деятельность государства, направленную на защиту граждан и общества от преступных посягательств и преступлений в целом. Содержанием уголовной политики является разработка целей и задач, а также выработка средств и методов борьбы с преступностью. Впервые понятие уголовной политики сформулировал в 1888 г. австрийский юрист-криминолог Франц фон Лист (см.: *Лист Ф. фон.* Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление. М., 2008).

Слушателям, зрителям, читателям почти ежедневно предлагались многочисленные сюжеты криминальной или околориминальной хроники о том, как какие-то лица выбивают (в переносном, но нередко и в прямом смысле) долги, разными способами воздействуя на неисполнительных должников. Таких получателей задолженностей авторы новостных репортажей стали называть коллекторами⁴, хотя в действительности данные лица обычно в коллекторских агентствах не работали. Вскоре новое значение слова «коллектор» закрепилось, и коллекторами стали называть в том числе тех, кто противоправным путем, с использованием угроз, насилия и им подобных действий истребует долг — безотносительно того, по чьему заказу действуют эти люди и каков их статус. В результате одно и то же слово стало использоваться для обозначения как работников коллекторских агентств, так и полукриминальных и криминальных лиц и целых групп, не имеющих отношения к коллекторским агентствам.

И когда в СМИ было сформулировано требование остановить «коллекторский беспредел», законодатель обратил свой взор... к легальным коллекторским агентствам. Так в центре внимания антиколлекторского закона оказались коллекторские агентства, к упомянутому беспределу отношения не имеющие. Тот факт, что деятельность криминальных группировок правовой регламентации не подлежит и что ее надо не регламентировать, а пресекать, законодатель проигнорировал.

В сложившейся ситуации законодатели (депутаты Госдумы РФ и члены Совета Федерации), представители других государственных органов должны были не озаботиться принятием нового специального закона, а попытаться ответить на ряд конкретных вопросов. Почему криминальные проявления в сфере имущественных споров эффективно не подавляются? Может быть, у нас несовершенно законодательство антикриминального блока (Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.)? Или законодательство в целом адекватно, а корень проблемы в правоприменении? Удовлетворительно ли организована работа правоохранительных органов? Судов? Имеют ли они достаточно сил и средств для успешной деятельности? Возможно, в системе неправильно настроены ориентиры и их следует перенацелить?

Почему эти вопросы не были поставлены? Может быть, потому что их обсуждение не позволит быстро набрать политические очки? Или просто дело в том, что разбираться в них сложнее и дольше, чем написать новый закон, принять его и заявить о разрешении проблемы?

Предмет регулирования. Несмотря на неофициальное название, предмет регулирования Федерального закона № 230 выходит за рамки взаимоотношений должников и коллекторов. В его статье 1 декларируется, что он устанавливает правовые основы деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц (совершения действий, направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц), возникшей из денежных обязательств. Таким образом, под действие Федерального закона № 230 попадают:

- 1) отношения граждан-должников с гражданами-кредиторами;
- 2) отношения граждан-должников с юридическими лицами-кредиторами (банками, микрофинансовыми, торговыми и другими коммерческими и некоммерческими организациями, в том числе коллекторскими агентствами);
- 3) отношения граждан-должников с представителями кредиторов, указанных в предыдущих пунктах настоящего перечня, а также теми, кто действует в интересах таких кредиторов (в том числе коллекторскими агентствами).

⁴ В международной терминологии и практике коллекторами признаются работники коммерческих организаций (коллекторских агентств), которые в качестве основного вида деятельности оказывают услуги по взысканию просроченной задолженности и действуют по агентскому договору или на регулярной основе скупают долги (через договор цессии) и взыскивают затем задолженность, имея статус кредитора.

При этом из сферы действия Федерального закона № 230 исключены обязательства:

- 1) не являющиеся денежными;
- 2) размер задолженности по которым не превышает 50 тыс. руб. при условии, что кредитором является физическое лицо;
- 3) должниками в которых являются индивидуальные предприниматели;
- 4) кредиторами в которых являются субъекты ЖКХ при условии, что они не передали полномочия по взысканию данной задолженности кредитным организациям или лицам, осуществляющим деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц в качестве основного вида деятельности.

Бессильные запреты как памятник российскому законотворчеству XXI века.

В статье 6 Федерального закона № 230 закреплен запрет на действия кредитора или лица, выступающего от его имени и (или) в его интересах, связанные, в частности:

- 1) с применением к должнику и иным лицам физической силы либо угрозой ее применения;
- 2) угрозой убийством или причинением вреда здоровью;
- 3) уничтожением или повреждением имущества либо угрозой таких уничтожения или повреждения;
- 4) применением методов, опасных для жизни и здоровья людей.

Если бы российское законодательство изучал зарубежный юрист и начал этот процесс с Федерального закона № 230, то мог бы сделать два предположения. Первое: российское законодательство не имеет Уголовного кодекса или аналогичного ему правового акта. Второе: нормы о запрещенных российским уголовным законодательством деяниях — самоуправстве (ст. 330 УК РФ), умышленном причинении вреда здоровью различной степени тяжести (ст. 111, 112, 115 УК РФ), истязании (ст. 117 УК РФ), умышленном уничтожении или повреждении чужого имущества (ст. 167 УК РФ), угрозе убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119 УК РФ), причинении тяжкого вреда здоровью по неосторожности (ст. 118 УК РФ), причинении смерти по неосторожности (ст. 109 УК РФ) — имеют изъятия, согласно которым перечисленные преступления можно совершать, если они направлены на взыскание задолженности.

Однако таких исключений в УК РФ нет. В соответствии с Конституцией РФ Уголовный кодекс в равной мере защищает всех граждан от общественно опасных посягательств на их жизнь, здоровье и собственность, не делая различий между должниками и кредиторами.

В Федеральном законе № 230 не предусмотрены какие-либо наказания для физических лиц, нарушающих установленные в его ст. 6 («Общие требования к осуществлению действий, направленных на возврат просроченной задолженности») запреты. Тогда в чем состоял замысел авторов рассматриваемого Закона?

Возможно, они исходили из того, что увещивание — более эффективное средство предупреждения преступлений и защиты пострадавших, чем наказание преступников? Или полагали, что УК РФ, номинально защищая должников и связанных с ними лиц, фактически в этой части не работает, зато после повторения в другом законе закрепленных в УК РФ запретов правоприменители станут более последовательными, а УК РФ лучше заработает на практике? Тогда, если повторные запреты все же не достигнут цели, вероятно, будет принят еще один закон, где перечисленные запреты будут повторены в третий раз? В любом случае, думается, эти запреты займут видное место в истории юридических несуразностей нынешнего века.

Разнонаправленные законотворческие процессы. В 2015 г., когда рассматриваемая тема так полюбилась российским СМИ, Верховным Судом РФ в Государственную Думу был внесен законопроект, направленный на изменение норм УК РФ в части ответственности за некоторые преступления, типичные для лиц, требующих погашения

задолженности: было предложено декриминализировать побои (ч. 1 ст. 116 УК РФ), угрозу убийством и причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119 УК РФ).

А ведь, казалось бы, с учетом складывающейся криминогенной обстановки ответственные лица, имеющие отношение к законотворческому процессу, должны были думать о противоположном — о целесообразности криминализации некоторых угроз, которые по действующему законодательству не влекут уголовной ответственности. В частности, это угроза уничтожения чужого имущества общеопасным способом (путем взрыва, поджога), угроза похищения человека, насильственных действий сексуального характера, истязаний и др. Причем все перечисленное широко практикуется «коллекторами» современного типа.

Предостережения отдельных отечественных криминологов, указывавших на опасность законодательной инициативы Верховного Суда РФ, не были замечены⁵.

Показательно также, что именно в тот день, когда вступил в силу антиколлекторский закон (запретивший применение к должнику и иным лицам физической силы либо угроз ее применения, но не предусмотревший наказание для нарушителей запрета), были декриминализованы побои (основной состав — ч. 1 ст. 116 УК РФ). Теперь уголовная ответственность за них наступает в случае, если виновные ранее уже привлекались за аналогичные действия к административной ответственности и с момента привлечения прошло менее года⁶.

К счастью, парламентариям хватило мудрости не удалять из УК РФ ст. 119 УК РФ. Только надолго ли?

Рынок уходит «в тень». Новации антиколлекторского закона не сводятся к перечисленным нами. В силу Федерального закона № 230 осложнен порядок общения с должником взыскателей и их представителей, ограничена частота такого общения, предусмотрена возможность запрета на непосредственное общение с должником и др. Важное нововведение состоит в том, что юридические лица, осуществляющие работу по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности (т. е. настоящие коллекторские агентства), подлежат включению в специальный государственный реестр (ст. 12 Федерального закона № 230). В противном случае их деятельность незаконна. Для включения в реестр они должны соответствовать ряду требований, которые касаются организационно-правовой формы, размера чистых активов, наличия специального оборудования, программного обеспечения и определенного сайта в сети Интернет, отсутствия задолженности, отсутствия у членов органа управления судимостей и др.

Представители коллекторского сообщества признают не очень приятный для себя факт: поскольку в результате введения Федерального закона № 230 возможности легальных коллекторов были существенно ограничены, привлекательность этого бизнеса резко упала. В результате количество коллекторских агентств в стране значительно уменьшилось — их было около 2000, а через год после введения антиколлекторского закона осталось всего 143⁷. Хорошо это или плохо?

Можно предположить, что данный сегмент рынка покинули криминальные и полукриминальные структуры — как раз те, на борьбу с которыми новые правила и были нацелены. Значит, на рынке остались лишь законопослушные компании — те, кому нечего бояться, кто и раньше ничего не нарушал и нарушать не собирается.

Однако имеющиеся факты заставляют усомниться в данном выводе. Если проанализировать громкие случаи, которые обсуждались в СМИ и обусловили принятие антикол-

⁵ См., напр.: Скобликов П.А. Законодательная инициатива Верховного Суда РФ: еще ближе к гуманности, еще дальше от справедливости // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 1. С. 52—63.

⁶ См., напр.: Скобликов П.А. Ослабление государственной монополии на насилие // Законодательство. 2016. № 11. С. 55—61.

⁷ Приведенные данные были оглашены В.Х. Соколовым, руководителем Международного коллекторского агентства, на круглом столе, организованном в медиахолдинге «Вечерняя Москва» 29 августа 2017 г. (см.: URL: <http://vm.ru/tv/411548.html#player> (дата обращения — 10 декабря 2017 г.)).

литорского закона, то выяснится следующее: хотя журналисты и называли действующих лиц коллекторами, они не являлись таковыми. Как правило, эти люди не были официально трудоустроены либо числились работниками микрофинансовых организаций (МФО), а не коллекторских агентств.

Вместе с тем, поскольку возможностей взыскать проблемные долги законным способом стало меньше, этот рынок стал перемещаться «в тень». То есть покинувшие легальную сферу лица не сменили профессию, а занимаются тем же, что и раньше, только неофициально и с большей вероятностью допущения тех или иных нарушений.

При этом «серые» и «черные» коллекторы не только получили возможность демпинговать (ведь у них нет такого количества накладных расходов, как у легальных фирм, в частности они не платят налоги), но и стали дискредитировать своих законопослушных коллег. Ведь «на поверхности» благодаря СМИ регулярно оказываются факты, связанные с очередными проявлениями «коллекторского произвола».

Между тем потребность во взыскании долгов не уменьшилась. В июле 2017 г. произошел резкий скачок займов в МФО — на 100 млрд руб. больше, чем в июле 2016 г. Хотя антиколлекторский закон ограничил и аппетиты МФО — они уже не могут требовать с заемщика более 400 % годовых, тем не менее и эти условия для многих граждан оказываются неподъемными. То же наблюдается в банковском секторе. За девять месяцев 2017 г. россияне заняли в банках в семь раз больше, чем отдали им на сохранение. Большинству россиян просто нечего копить, кредиты они берут на самые насущные нужды.

Отдельно следует отметить немаловажный факт: если конфликт эффективно и справедливо не разрешается, криминализируются обе его стороны. Должники злостно уклоняются от погашения задолженности⁸, реализуют арестованное судом или судебным приставом-исполнителем имущество, учиняют фиктивные или преднамеренные банкротства, жестко давят на кредиторов с целью принудить их к отказу от претензий. Дело доходит даже до убийств. Но как правоохранительные органы, так и законодатели далеки от того, чтобы связывать происходящее с пресловутым законом.

Суть проблемы. Согласно данным Росстата, реальные доходы на душу населения (т. е. доходы за вычетом обязательных платежей, скорректированные с учетом инфляции) снижались более трех лет подряд начиная с лета 2014 г.⁹ С учетом этой статистики на фоне длительной экономической рецессии и двукратной девальвации рубля в конце 2014 г. понятно, почему проблема обострилась в 2015—2016 гг. Доходов у граждан стало меньше, субъективная цена денег повысилась, кредиторы (по крайней мере, их часть) стали действовать более настойчиво и агрессивно, чтобы взыскать непогашенные долги, а должники менее охотно долги отдавали.

Этот конфликт не нов, он имеет перманентный характер, то разгораясь, то затухая. В полной мере он проявился тогда, когда Россия от превалирующей социалистической и общественной форм собственности перешла к частной. Он неизменно обостряется каждый раз на глубокой фазе экономического кризиса.

Наибольшей остроты в новейшей истории России конфликт достиг в 1990-е годы, когда многие организованные преступные группировки специализировались на получении проблемных долгов и рассматривали эту деятельность как одно из направлений своего криминального бизнеса. При этом они могли также по заказу неисполнительного должника сдерживать настойчивых кредиторов противоправными методами (запугать, избить, похитить, покалечить и проч.), а то и окончательно устранить их (т. е. убить). Криминальные лидеры брали на себя роль судей, решая в имущественных спорах, обоснованно ли предъявленное требование, кто, кому и сколько должен. Тогда деятель-

⁸ Подробнее об этом см., напр.: Скобликов П.А. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности: практика и теория противодействия. М., 2008.

⁹ См., напр.: Трегубова Е. Зарплаты не догоняют. Почему реальные доходы россиян продолжают падать? // Аргументы и факты. 2017. 18 августа.

ность указанных лиц пресекали подразделения по борьбе с организованной преступностью, функционировавшие в составе МВД России¹⁰.

Очередной всплеск криминальной активности (менее выраженный, в нескольких формах, с новым прикрытием) произошел в конце 2014 г. Но реакция на этот всплеск была неадекватной. Вместо подавления криминальной активности, привлечения к ответственности виновных и изолирования их от общества во главу угла поставлена детальная регламентация сферы услуг по взысканию долгов. Хотя проблема коренится не в легальной сфере, а на теневом и криминальном рынках, которые государством, очевидно, не могут быть регламентированы. Эти рынки надо локализовать и по возможности ликвидировать.

Кому я должен — всем прощаю. Что предпринять человеку, который понимает, что судебные приставы-исполнители и легальные коллекторы бессильны (имущество, на которое можно обратить взыскание в рамках исполнительного производства, за должником не числится), а к нелегальным помощникам он идти не хочет? Обращаться в полицию? В прокуратуру? В Следственный комитет?

Но в правоохранительных органах давно выработался стереотип: когда обращается пострадавший и жалуется, что его обманом лишили денег, квартиры и т. д. или угрозами либо путем насилия пытаются получить с него долг, реальный или надуманный, ему заявляют, что это гражданско-правовые отношения, и предлагают обращаться в суд. В возбуждении уголовного дела при этом отказывают, хотя такого основания для отказа, как наличие между правонарушителем и пострадавшим гражданско-правовых отношений, в уголовно-процессуальном законодательстве нет. Если последовательно развивать подобную практику, правоохранители будут отказывать в возбуждении уголовных дел по заявлению жен об истязании их супругами, поскольку между ними сложились семейные отношения.

Почему так происходит? Отчасти это перегиб современной уголовной политики, согласно которой правоохранители не должны вмешиваться в частные дела, в экономические отношения. На самом деле Гражданский кодекс не допускает произвольное вмешательство (см. п. 1 ст. 1 ГК РФ). При этом невмешательство правоохранителей в предусмотренных законом случаях, непросечение преступления, о котором заявлено, следует расценивать как должностное преступление.

Не менее важно, что необоснованные отказы в возбуждении уголовного дела являются способом регулирования нагрузки на правоохранительные органы и улучшения отчетности, требуемых показателей деятельности. Не исключается и коррупция. Эти особенности работы правоохранительных органов прекрасно знают и учитывают мошенники, выстраивая свои криминальные схемы.

К моменту, когда кредиторы добиваются судебных решений (если добиваются) и получают исполнительные листы, имущество, на которое можно было бы обратить взыскание, уже много раз перепродано или сокрыто.

Все это учитывают и «черные коллекторы», которых повторение запретов из УК РФ в антиколлекторском законе не пугает и не может испугать, пока УК к ним не применяется. Не останавливает их и возможность исключения из упомянутого государственного реестра, поскольку они в нем не значатся.

Как выйти из этой сложной и опасной ситуации цивилизованным путем? Некоторые предлагают ужесточить требования к МФО, соблазняющим людей «легкими» деньгами, а потом направляющим к клиентам «черных коллекторов». Наверное, это следует сделать.

Но главное, надо последовательно применять уголовный закон и к должнику, и к кредитору, и к их официальным или неофициальным представителям, если они этот закон нарушают. С учетом новых потребностей придется расширить штаты органов

¹⁰ Подробнее об этом см.: Скобликов П.А. Истребование долгов и организованная преступность. М., 1997.

предварительного расследования, судов, службы исполнения наказания, судебных приставов-исполнителей. Когда уголовный закон будет применяться последовательно и неуклонно, а виновным будет назначаться справедливое и действенное наказание, ситуация в долговой сфере нормализуется. Законопослушные граждане будут лучше защищены, их жизнь станет более благополучной, жизнь в целом — более справедливой, экономика — развитой, поскольку у недобросовестных участников гражданского оборота исчезнет конкурентное преимущество перед законопослушными субъектами.

В любом случае несомненно, что проблема очень серьезная и заниматься ею надо основательно и вдумчиво, а не «закрывать вопрос» по привычной популистской схеме. ■

Ключевые слова

взыскание просроченных долгов; коллекторы; нарушения прав должников; преступления против должников; изъятия законотворчества; современная уголовная политика; неписанные правила законотворчества; мониторинг правоприменения; организованная преступность

Список литературы

1. Кузьмина Е.М. Мониторинг правоприменительной деятельности: вопросы теории и практики // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 1.
2. Лист Ф. фон. Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление. М., 2008.
3. Скобликов П.А. Борьба с организованной преступностью в контексте парламентского контроля // Уголовное судопроизводство. 2014. № 2.
4. Скобликов П.А. Законодательная инициатива Верховного Суда РФ: еще ближе к гуманности, еще дальше от справедливости // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 1.
5. Скобликов П.А. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности: практика и теория противодействия. М., 2008.
6. Скобликов П.А. Истребование долгов и организованная преступность. М., 1997.
7. Скобликов П.А. Ослабление государственной монополии на насилие // Законодательство. 2016. № 11.
8. Трегубова Е. Зарплаты не догоняют. Почему реальные доходы россиян продолжают падать? // Аргументы и факты. 2017. 18 августа.