

О правовом механизме добровольного запрета на потребительский кредит

About the Legal Mechanism of a Voluntary Ban on Consumer Credit

УДК 330.33.015:336.77

DOI: 10.12737/1998-0701-2024-10-4-3-9

Е.Е. Смирнов, парламентский корреспондент
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

E.E. Smirnov, Parliamentary Correspondent
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

Аннотация. В апреле 2024 г. Президент России В.В. Путин подписал Федеральный закон № 31-ФЗ, устанавливающий весьма серьезные гарантии защиты граждан от мошеннических действий при выдаче кредитов без волеизъявления самих граждан, а также под влиянием обмана или злоупотребления их доверием с использованием методов социальной инженерии.

Ключевые слова: кредит (займ), кредитная организация, микрофинансовая организация, субъект кредитной истории, квалифицированное бюро кредитных историй.

Abstract. In April 2024 Russian President Vladimir Putin signed Federal Law No. 31-FZ, which establishes very serious guarantees for protecting citizens from fraudulent actions when issuing loans without the will of the citizens themselves, as well as under the influence of deception or abuse of their trust using social engineering methods.

Keywords: credit (loan), credit institution, microfinance institution, subject of credit history, qualified credit bureau.

Потребность в Федеральном законе от 26.02.2024 № 31-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О кредитных историях» и Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» была вызвана необходимостью повышения уровня правовой защиты граждан от мошеннических действий преступников, направленных на хищение их финансовых средств.

Аргументы законодательной инициативы были продиктованы финансовым рынком

Проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях» и Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», предусматривающий право гражданина установить в своей кредитной истории запрет на заключение с ним кредитными организациями и микрофинансовыми организациями договоров потребительского займа (кредита), а также снять такой запрет, в Государственную Думу внесли депутаты А.Г. Аксаков, К.М. Бахарев, А.Н. Свистунов, И.Н. Бабич, О.Д. Димов, Н.Г. Цед, А.А. Гетта, А.В. Горелкин.

Заметим, что необходимость реализации механизма, предложенного законопроектом, была предусмотрена еще поручением Президента Российской Федерации от 15.01.2022 № Пр-55 и пунктом 3 поручения первого заместителя председателя Правительства РФ А.Р. Белоусова от 18.01.2022 № АБ-П13-460.

Как было отмечено в пояснительной записке к законопроекту, в 2022 году объем операций по переводу денежных средств без согласия клиента по сравнению с 2021 годом увеличился на 4,29% и составил свыше 14,1 млрд руб. (в 2021 г. — 13,6 млрд руб.). Средняя сумма хищения, или так называемый средний чек хищения, по физическим и юридическим лицам начиная с 2019 года планомерно растет и, по данным за 2022 год, составила практически 15 тыс. руб. Основными инструментами злоумышленников для хищения средств стали приемы и методы социальной инженерии, при использовании которых человек под психологическим воздействием добровольно переводит денежные средства или раскрывает банковские сведения, позволяющие злоумышленникам совершить хищение. Доля таких операций в объеме хищений составила 50,4% против 49,4% годом ранее.

В 2022 году Банк России зафиксировал увеличение количества случаев «мобильного мошенничества», направленного на граждан Российской Федерации — клиентов кредитных организаций. Так, за 2022 год Банк России выявил и направил операторам связи для принятия соответствующих мер информацию о более чем 756 тыс. номеров телефонов (756 072 ед.), используемых в противоправных целях, что превысило показатели 2021 года (179 071 ед.) более чем в 4 раза.

Одновременно с этим отмечается значительный рост хищений денежных средств мошенниками от имени гражданина посредством дистанционных каналов взаимодействия с кредитными организациями.

Целью законопроекта, о котором идет речь, являлось предупреждение практик мошеннического получения потребительских займов (кредитов) третьими лицами путем незаконного использования персональных данных граждан, а также с использованием методов социальной инженерии, когда граждан подталкивают к получению потребительских займов (кредитов) с последующей передачей денежных средств третьим лицам, осуществляющим мошеннические действия.

По сути, аргументы законодательной инициативы депутатов были продиктованы практикой и потребностями отечественного финансового рынка.

Законопроектом предлагалось предусмотреть право гражданина установить в своей кредитной истории запрет на заключение кредитными организациями и микрофинансовыми организациями с ним договоров потребительского займа (кредита), в том числе дифференцированный запрет — на заключение договоров любого или отдельного вида потребительского займа (кредита), и право снять такой запрет.

Для установления (снятия) запрета, по мнению авторов законопроекта, гражданин должен иметь возможность бесплатно подать во все квалифицированные бюро кредитных историй соответствующее заявление с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (далее — ЕПГУ), а также запросить информацию о наличии в его кредитной истории сведений о запрете (снятии запрета) аналогичным способом.

Следует отметить, что согласно Правилам организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг заявителям обеспечивается бесплатный доступ к ЕПГУ. Таким образом, в случае отсутствия у гражданина доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и, следовательно, отсутствия возможности подать заявление об установлении (снятии) запрета с использованием ЕПГУ именно через Интернет такой гражданин может обратиться в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) для обеспечения ему доступа к ЕПГУ непосредственно в МФЦ.

Обязательным условием для полноценной реализации механизма, предложенного законопроектом, предусматривалось использование СНИЛС, поскольку в настоящее время СНИЛС является единственным идентификатором гражданина, отвечающим критериям уникальности и неизменности. Как известно, СНИЛС принадлежит только одному гражданину и не меняется в течение всей его жизни, в отличие, например, от номера паспорта, что позволяет осуществить точную идентификацию гражданина и распространить запрет на заключение с гражданином договоров потребительского займа (кредита) на любой документ, удостоверяющий его личность.

В связи с вышеизложенным законопроект предусматривал обязанность гражданина указывать СНИЛС в заявлении на установление (снятие) запрета, а также представлять кредитору при заключении договора потребительского займа (кредита) СНИЛС в целях проверки наличия в его кредитной истории запрета. Кредитор (кредитная организация, микрофинансовая организация) при получении от гражданина заявления о предоставлении гражданину потребительского займа (кредита) будет обязан проверить соответствие фамилии, имени, отчества (при наличии), даты рождения гражданина и СНИЛС гражданина сведениям из информационной системы Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации и в случае выявления несоответствия представленных гражданином сведений кредитор (кредитная организация, микрофинансовая организация) будет обязан



отказать гражданину в заключении договора потребительского займа (кредита).

Законопроектом предусматривалось, что информация о запрете гражданина на заключение договоров потребительского займа (кредита) должна храниться в кредитных историях, сформированных в квалифицированных бюро кредитных историй. При этом законопроектом определялся и срок включения в состав кредитной истории сведений о запрете (его снятии), а именно — не позднее окончания дня получения заявления квалифицированным бюро кредитных историй, если заявление подано до 22 часов по московскому времени, или на следующий день, если заявление подано после 22 часов по московскому времени.

Возможность заключения гражданином договора потребительского займа (кредита) после инициирования им снятия запрета предлагалось установить по прошествии определенного временного периода (а именно на второй календарный день, следующий за днем включения в состав кредитной истории субъекта кредитной истории сведений о снятии запрета). Такой «период охлаждения», посчитали авторы законопроекта, позволит исключить риск мошенничества с одномоментным снятием запрета и заключением договора потребительского займа (кредита), а также позволит гражданину принимать взвешенное решение о необходимости заключения договора потребительского займа (кредита).

До заключения договора потребительского займа (кредита) и после проверки (если такая проверка не проводилась ранее) соответствия фамилии, имени, отчества (при наличии), даты рождения гражданина и СНИЛС гражданина сведениям из информационной системы Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации кредитная организация, микрофинансовая организация будут обязаны запросить во всех квалифицированных бюро кредитных историй информацию о наличии запрета (или его снятии).

При наличии действующего запрета кредитор должен будет отказать гражданину в заключении с ним договора потребительского займа (кредита). В случае же заключения договора потребительского займа (кредита), несмотря на установленный запрет, кредитор

будет поражен в правах требования к заемщику по исполнению им обязательств по указанному договору.

Как отмечено в законопроекте, его положения не должны распространяться на заключение договоров потребительского займа с отдельными видами кредиторов, например с кредитными потребительскими кооперативами, сельскохозяйственными кредитными потребительскими кооперативами и ломбардами, так как кредитные потребительские кооперативы предоставляют займы только своим членам на основании договоров займа, заключаемых между кредитным кооперативом и заемщиком — членом кредитного кооператива (пайщиком), а при предоставлении ломбардом потребительского займа ломбарду передается имущество заемщика, и сумма такого займа не может превышать сумму оценки заложенной вещи.

Законопроект, о котором идет речь, был с пониманием встречен и в Государственной думе, и в Совете Федерации.

В частности, Комитет Государственной думы по финансовому рынку, рассмотрев проект, отметил его высокую социальную значимость и несомненную актуальность.

При этом в Комитете посчитали целесообразным отметить, в частности, следующие положения, требующие дополнительного уточнения при подготовке законопроекта ко второму чтению.

1. Законопроект предусматривает, что запрет, о котором идет речь, может быть распространен по выбору гражданина на все кредитные организации и микрофинансовые организации или только на отдельные виды этих кредиторов, на все или отдельные виды договоров, на все или некоторые способы заключения договоров.

Комитет обратил внимание на то, что проектируемая вариативность предоставляет гражданину возможность самостоятельно определить те виды кредита (займа), которые он считает несущими повышенный риск противоправных действий, и установить запрет на выдачу именно этих кредитов (займов).

Однако излишняя детализация условий (объема) запрета может потребовать от граждан достаточного уровня финансовой грамотности, обеспечивающего взвешенный и осоз-

нанный выбор, для ЕПГУ — создания дополнительных опций для осуществления выбора, для кредиторов — повышенной четкости обработки информации с целью исключения неправомерных заключений или отказов в заключении договоров кредита (займа).

2. Законопроектом предполагалась возможность подачи гражданином заявления о запрете (снятии запрета), запросов о наличии запрета (его снятии) и получения уведомлений об установлении (снятии) запрета исключительно через ЕПГУ.

Следует отметить, что оформление личного кабинета в ЕПГУ является правом, а не обязанностью гражданина. Оформление личного кабинета в ЕПГУ связано с наличием стablyно работающей сети Интернет в месте проживания (регулярного пребывания) гражданина, наличием у него оборудования, обеспечивающего работу в Интернете, навыков работы в Интернете.

Комитет считает необходимым обеспечить любому гражданину возможность реализовать его право установить запрет, в связи с чем проектирование единственного способа подачи заявления об установлении (снятии) запрета требует дополнительного обоснования.

Комитет также отметил, что согласно части 2 статьи 8 Федерального закона «О кредитных историях» субъект кредитной истории вправе в каждом бюро кредитных историй, где хранится его кредитная история, получить в письменной форме или в форме электронного документа кредитный отчет по своей кредитной истории.

В связи с этим отсутствие у гражданина возможности получить сведения о запрете (снятии запрета) непосредственно в бюро кредитных историй (например, в рамках кредитного отчета) требует дополнительного обсуждения.

3. Законопроектом на кредитные и микрофинансовые организации возлагалась обязанность до заключения с гражданином договора потребительского займа (кредита) запросить во всех квалифицированных бюро кредитных историй информацию о наличии запрета (или его снятии) и в случае наличия такого запрета — отказать гражданину в заключении с ним договора потребительского займа (кредита).

Комитет обращает внимание на то, что законопроектом не предусмотрен механизм действий кредитора и гражданина в случае,

если по результатам запроса в квалифицированное бюро кредитных историй кредитор получит различную информацию о наличии (снятии) запрета.

Поддержало законопроект и Правительство РФ, отметив в своем официальном отзыве, что внесение указанных изменений будет способствовать предупреждению практик мошеннического получения потребительских займов (кредитов) третьими лицами.

Вместе с тем, по мнению правительственные аналитиков, предложенный законопроектом подход, исключавший возможность подачи гражданином заявления об установлении запрета (о снятии запрета) на заключение с ним договоров потребительского займа (кредита) напрямую в бюро кредитных историй, являлся необоснованным.

Кроме того, согласно законопроекту заявление в электронной форме о внесении в кредитную историю сведений о запрете (снятии запрета) на заключение договора потребительского займа (кредита) субъекта кредитной истории — физического лица могло быть подписано в том числе усиленной неквалифицированной электронной подписью, сертификат ключа проверки которой создан и используется в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в установленном Правительством РФ порядке. При этом использование указанной электронной подписи возможно только при условии организации взаимодействия физического лица с такой инфраструктурой с применением прошедших в установленном порядке процедур оценки соответствия средств защиты информации.

Предлагаемый подход предполагает, что указанное заявление может быть подписано простой электронной подписью, однако данная подпись не соответствует критерию надежности и не обеспечивает целостности электронного документа. Использование кодов, паролей и иных средств, посредством которых она формируется, не позволит гарантированно установить личность пользователя указанной подписи.

В Правительстве РФ посчитали нужным рассмотреть возможность обращения граж-



данина с заявлением об установлении запрета (о снятии запрета) на заключение с ним договоров потребительского займа (кредита) напрямую в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

В ходе подготовки законопроекта ко второму чтению Государственная дума тщательно рассмотрела замечания и предложения всех участников законодательного процесса. И это, разумеется, нашло отражение в тексте Федерального закона, за который в третьем чтении высказалось 396 чел. (88% от состава палаты). Голосовавших против и воздержавшихся не было.

Основные положения Федерального закона № 31-ФЗ

Федеральным законом № 31-ФЗ в национальное законодательство введен правовой механизм установления гражданином добровольного запрета (снятия запрета) на заключение с ним договоров потребительского кредита (займа). Запрет (как и снятие запрета) распространяется на все договоры, заключаемые гражданином с кредитными и микрофинансовыми организациями, за исключением договоров, обеспеченных ипотекой и (или) залогом транспортного средства, и договоров основного образовательного кредита с государственной поддержкой.

В заключение на принятый Государственной думой Федеральный закон № 31-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О кредитных историях» и Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам обратил внимание сенаторов на важность следующих основных положений.

Согласно принятому Закону для установления запрета (снятия запрета) гражданин вправе бесплатно любое количество раз подать заявление о запрете (о снятии запрета) во все квалифицированные бюро кредитных историй. Заявление подается через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг или с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг. Сведения об установлении запрета (снятии запрета) подлежат обязательному отражению в кредитной истории гражданина и хранятся во всех квалифицированных бюро кредитных историй.

Заявление о запрете подается гражданином через МФЦ в письменной форме на бумажном носителе с собственноручной подписью или через ЕПГУ в форме электронного документа, подписанного простой электронной подписью, усиленной неквалифицированной электронной подписью или усиленной квалифицированной электронной подписью.

Заявление о снятии запрета подается гражданином через МФЦ в письменной форме на бумажном носителе с собственноручной подписью или через ЕПГУ в форме электронного документа, подписанного усиленной неквалифицированной электронной подписью или усиленной квалифицированной электронной подписью.

Обязательным условием для реализации механизма по установлению гражданином запрета (снятию запрета) на заключение с ним договоров является использование идентификационного номера налогоплательщика (ИНН). Гражданин при заключении договора с кредитной или микрофинансовой организацией обязан предоставлять ИНН в целях проверки в его кредитной истории сведений о наличии запрета (снятии запрета).

Кредитор при получении от гражданина заявления о предоставлении ему потребительского займа (кредита) обязан осуществить проверку принадлежности предоставленного ИНН конкретному лицу. В случае выявления несоответствия по результатам такой проверки кредитор обязан отказать гражданину в заключении договора. В случае успешной проверки кредитор обязан запросить во всех квалифицированных бюро кредитных историй информацию о наличии запрета (снятии запрета).

При наличии действующего запрета кредитор обязан отказать гражданину в заключении с ним договора. В случае если кредитор заключает договор, несмотря на установленный запрет, то он не вправе требовать исполнения гражданином обязательств по указанному договору потребительского кредита (займа).

Также законом устанавливается, что возможность заключения гражданином договора после инициирования им снятия запрета наступает по прошествии определенного временного периода, а именно на второй кален-

дарный день, следующий за днем включения в состав кредитной истории сведений о снятии запрета. Наличие периода «охлаждения» позволит исключить риск мошенничества с одновременным снятием запрета и заключением договора, а также позволит гражданину принимать взвешенное решение о необходимости заключения договора.

К тому, на что обратил внимание Комитет, надо добавить, что в статье 5.1 (Внесение в кредитную историю сведений о запрете, сведений о снятии запрета), которой Федеральный закон № 31-ФЗ дополнил Федеральный закон № 218-ФЗ «О кредитных историях», содержатся также следующие важные для финансового рынка правовые нормы.

1. Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в день подачи субъектом кредитной истории — физическим лицом заявления о запрете (снятии запрета) обеспечивает:

- заполнение заявления о запрете (снятии запрета) в виде, позволяющем осуществить автоматизированную обработку содержащейся в таком заявлении информации;
- передачу во все квалифицированные бюро кредитных историй с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия заявления о запрете (снятии запрета) в виде, позволяющем осуществить автоматизированную обработку содержащейся в таком заявлении информации;
- выдачу письменного уведомления лично субъекту кредитной истории — физическому лицу о подаче им заявления о запрете (снятии запрета).

2. При получении квалифицированным бюро кредитных историй из многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг заявления о запрете (снятии запрета) квалифицированное бюро кредитных историй обязано с учетом соблюдения сроков, установленных частью 19 статьи 5.1:

- провести проверку соответствия идентификационного номера налогоплательщика субъекта кредитной истории — физического лица, подавшего заявление о запрете (снятии запрета), сведениям из государственной информационной системы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного

по контролю и надзору в области налогов и сборов, на основании данных о фамилии, имени, отчестве (при наличии), дате рождения, серии и номере паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, субъекта кредитной истории — физического лица, подавшего заявление о запрете (снятии запрета);

- провести проверку поступившего заявления о запрете (снятии запрета) на соответствие такого заявления требованиям, установленным частью 3 статьи 5.1.

3. Проверка, предусмотренная пунктом 1 части 11 статьи 5.1, квалифицированным бюро кредитных историй не проводится в случае, если такая проверка ранее проводилась квалифицированным бюро кредитных историй в отношении субъекта кредитной истории — физического лица, подавшего заявление о запрете (снятии запрета), и по итогам проведения такой проверки было выявлено соответствие идентификационного номера налогоплательщика субъекта кредитной истории — физического лица, подавшего заявление о запрете (снятии запрета), сведениям из государственной информационной системы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов.

4. Квалифицированные бюро кредитных историй и федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, взаимодействуют в целях получения квалифицированными бюро кредитных историй информации, необходимой для выполнения предусмотренных пунктом 1 части 11 статьи 5.1 обязанностей.

5. Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг уведомляет субъекта кредитной истории — физическое лицо об отказе в приеме его заявления о запрете (снятии запрета) с указанием причины, послужившей основанием для отказа в приеме такого заявления, по истечении трех рабочих дней со дня получения многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг заявления о запрете (снятии запрета) путем выдачи письменного уведомления лично субъекту кредитной истории — физическому лицу.

6. В случае отсутствия в квалифицированном бюро кредитных историй кредитной исто-



рии субъекта кредитной истории — физического лица, подавшего заявление о запрете (снятии запрета), квалифицированное бюро кредитных историй на основании такого заявления формирует кредитную историю субъекта кредитной истории — физического лица, в состав которой включает содержащуюся в заявлении о запрете (снятии запрета) информацию, составляющую титульную часть кредитной истории субъекта кредитной истории — физического лица, и сведения о запрете (снятии запрета).

Весьма важны для финансового рынка также следующие положения статьи 6.3 (Предоставление сведений о запрете и сведений о снятии запрета), которой Федеральный закон № 31-ФЗ дополнил Федеральный закон № 218-ФЗ «О кредитных историях»:

- квалифицированное бюро кредитных историй обязано предоставлять сведения о запрете (снятии запрета) (включая сведения о запрете (снятии запрета), полученные из других квалифицированных бюро кредитных историй) юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю по его запросу на основании договора об оказании информационных услуг, заключаемого между юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем и квалифицированным бюро кредитных историй;

- сведения о запрете (снятии запрета) могут быть предоставлены квалифицированным бюро кредитных историй юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю только отдельно от кредитного отчета и отдельно от сведений о среднемесячных платежах;

- сведения о запрете (снятии запрета) могут быть предоставлены квалифицированным бюро кредитных историй пользователю кредитной истории также по его выбору в составе сведений о среднемесячных платежах или кредитного отчета (за исключением случая об-

ращения во все квалифицированные бюро кредитных историй путем обращения в одно из них). В случае обращения пользователя кредитной истории во все квалифицированные бюро кредитных историй путем обращения в одно из них сведения о запрете (снятии запрета) предоставляются таким квалифицированным бюро кредитных историй только в составе сведений о среднемесячных платежах;

- порядок взаимодействия квалифицированных бюро кредитных историй (в том числе между собой) с пользователями кредитных историй в целях предоставления им сведений о среднемесячных платежах и сведений о запрете (снятии запрета) и порядок взаимодействия квалифицированных бюро кредитных историй (в том числе между собой) с иными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, не являющимися пользователями кредитных историй, в целях предоставления им сведений о запрете (снятии запрета) устанавливаются Банком России. Порядок и форма предоставления сведений о запрете (снятии запрета) устанавливаются Банком России.

В Парламенте России полагают, что реализация Федерального закона № 31-ФЗ будет способствовать предупреждению практик мошеннического получения потребительских кредитов (займов) третьими лицами путем незаконного использования персональных данных граждан, а также с использованием методов социальной инженерии.

Федеральный закон вступит в силу с 1 марта 2025 года. МФЦ обязаны обеспечить оказание услуги по внесению сведений о запрете (снятии запрета) в кредитную историю при обращении гражданина в МФЦ со дня доработки и настройки автоматизированной информационной системы МФЦ, но не позднее 1 сентября 2025 года.