

Генеральная прокуратура Республики Казахстан

Министерство юстиции Республики Казахстан

**Агентство Республики Казахстан по регулированию
и развитию финансового рынка**

Республиканская нотариальная палата

**Республиканская палата частных судебных
исполнителей республики Казахстан**

ДОРОЖНАЯ КАРТА

**по проблемным вопросам
закредитованности населения, работы
нотариусов и частных судoisполнителей**

г.Астана – 2024 год

I. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

За шесть последних лет государством приняты меры по снижению долговой нагрузки населения. Погашаются беззалоговые потребительские кредиты социально-уязвимых слоев населения (далее - СУСН), списываются пени и штрафы. Работает механизм рефинансирования.

На сегодня по **займам в нацвалюте** подано **38 тыс.** заявок на рефинансирование задолженности в размере **286,3 млрд** тенге (из них одобрено 32,2 тыс. на 212,2 млрд тенге, в т.ч. рефинансировано 31,4 тыс. займов на 199,9 млрд. тенге).

По **валютным займам** банками проведена конвертация **14 тыс.** ипотечных кредитов на **136,7 млрд** тенге (срок конвертации валютных займов продлен до 31.12.2023г.).

Оказана дополнительная поддержка **10,4 тыс.** заемщикам относящихся к СУСН на **73 млрд** тенге (списание задолженности, возврат в собственность заемщика единственного жилья).

Правительством создана МВРГ по разрешению проблем заемщиков в индивидуальном порядке, которая функционирует на площадке Агентства по регулированию и развитию финансового рынка (далее – АРРФР, Агентство, регулятор).

Несмотря на принимаемые меры уровень закредитованности населения по-прежнему остается высоким. Граждане должны банкам **около 17 трлн** тенге.

С 2018 года объемы кредитов граждан выросли **в 3 раза**, львиная доля приходится на беззалоговые потребительские займы.

Справочно: динамика кредитования населения: 2018 – 5,3 трлн; 2019 – 6,6 трлн; 2020 – 7,5 трлн; 2021 – 10,5 трлн; 2022 – 13,4 трлн; 2023 – 16,3 трлн.

Более **7,5 млн** человек имеют потребительские кредиты на **9,2 трлн** тенге (в среднем по 1 млн тенге на одного заемщика).

Нередко граждане при получении кредитов переоценивают свои финансовые возможности, поэтому впоследствии не в состоянии их обслуживать.

Уже на сегодня **1,3 млн** человек просрочили кредиты свыше 90 дней на **979 млрд** (17% людей не платят по 10% займов).

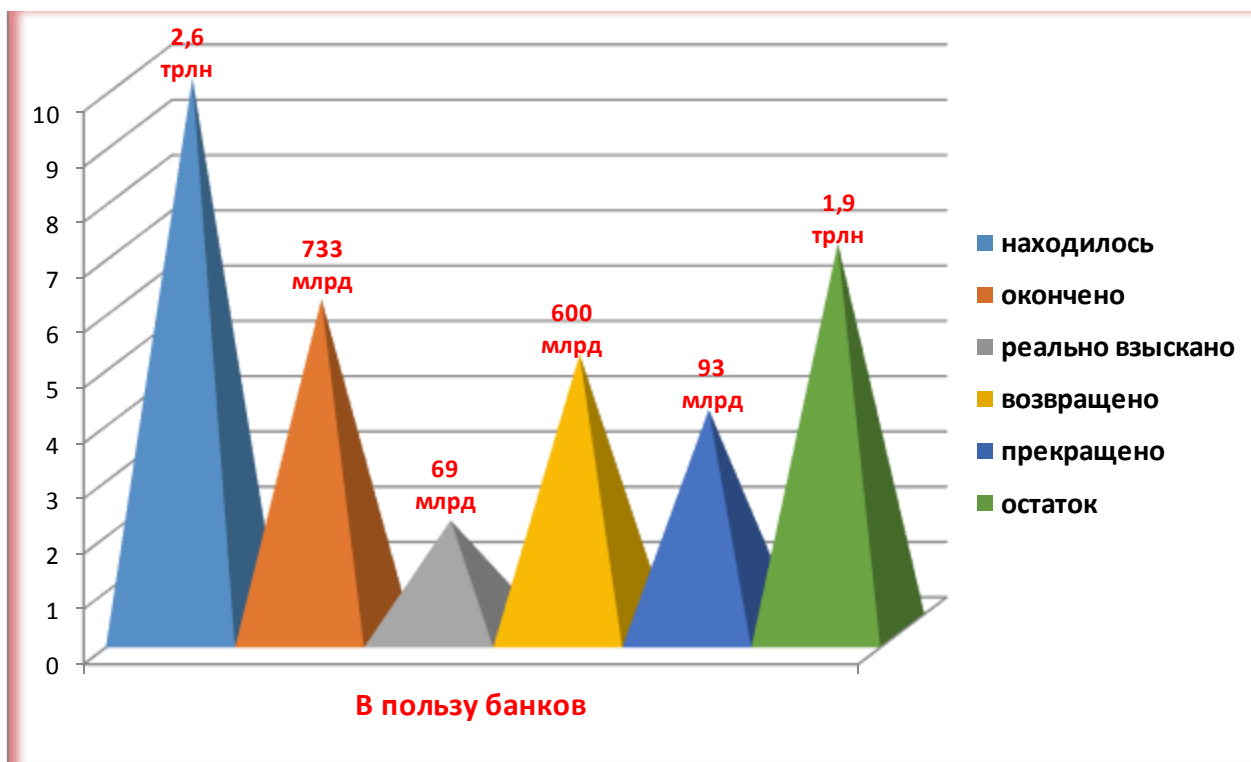
С ужесточением требований к банковскому сектору среди населения стали набирать популярность кредиты в микрофинансовых организациях (далее - МФО).

За **10 лет** их количество выросло с **13 до 249** (в 19 раз), а объем кредитного портфеля – с **14 млрд до 1,1 трлн** тенге (в 97 раз).

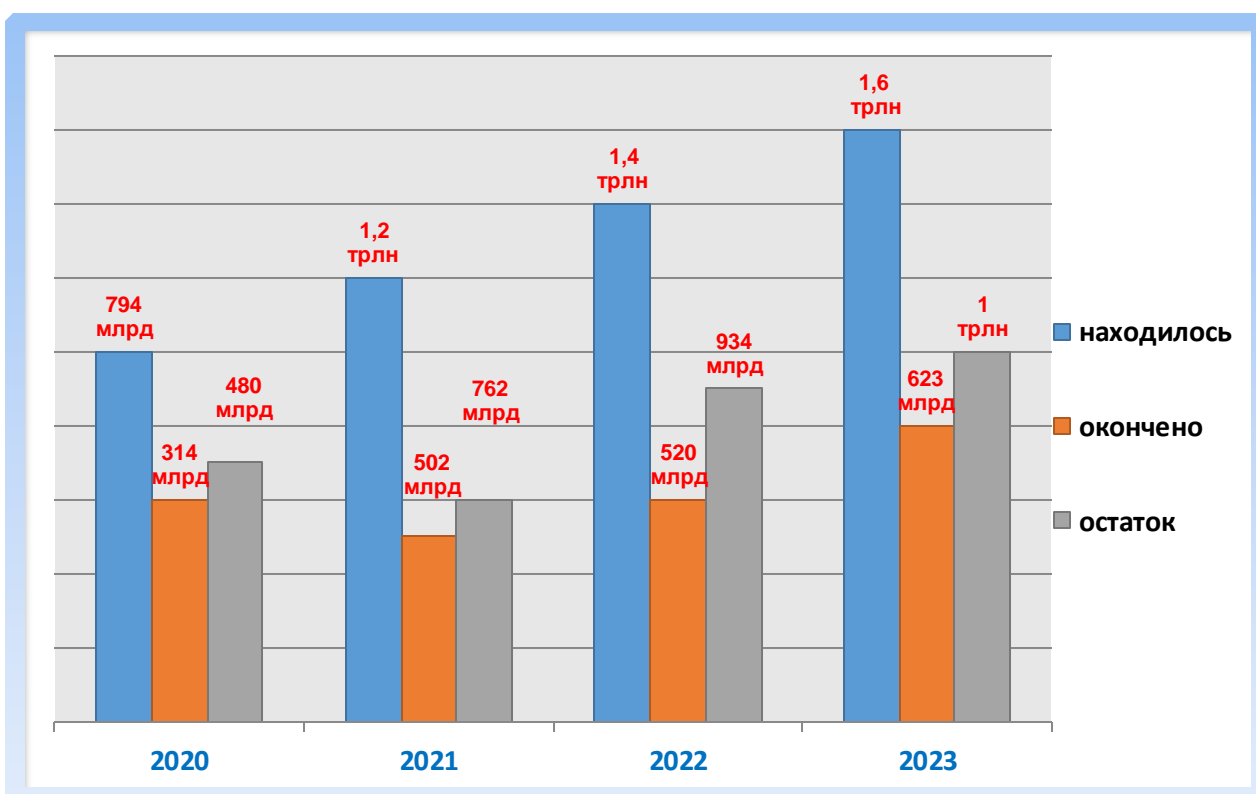
Резкий рост приходится на 2020-2023 годы, в среднем количество МФО и их активов **возросло на 25%**.

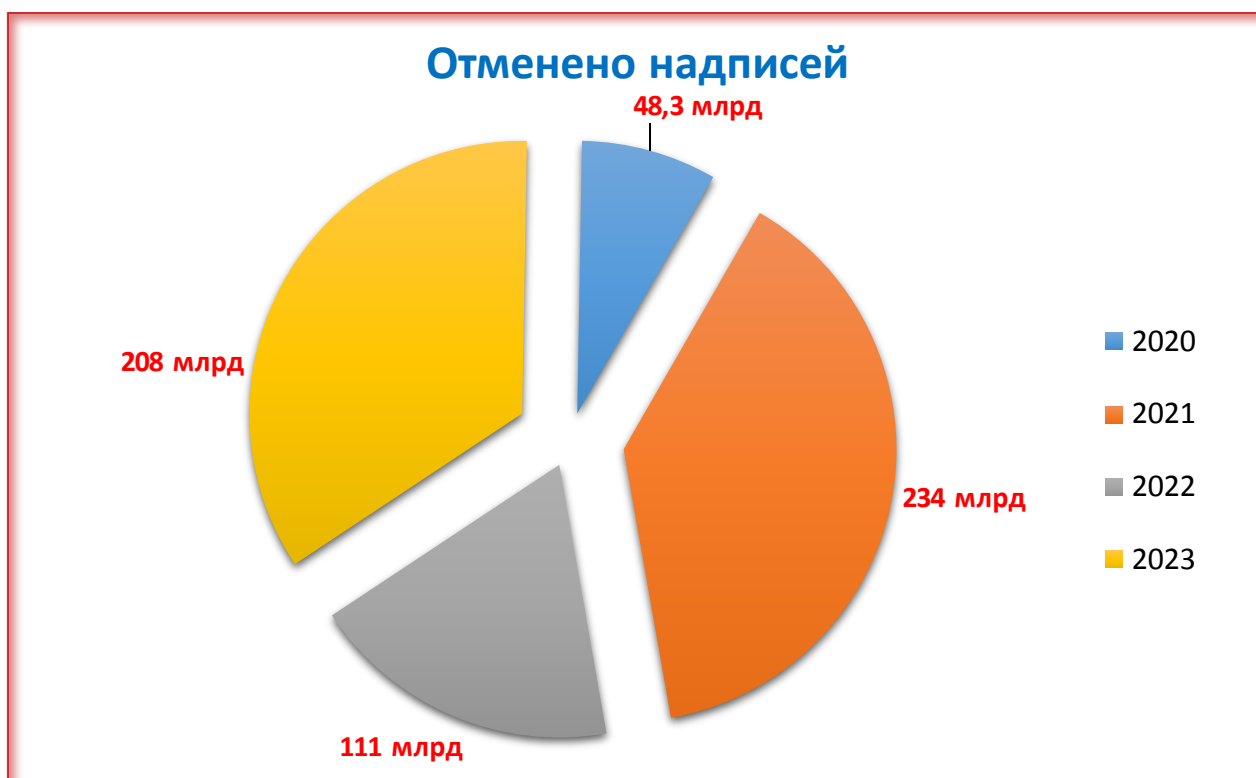
Банки и МФО ведут активную работу по взиманию кредиторской задолженности, применяют все имеющиеся правовые рычаги принудительного исполнения.

С начала года в производстве ЧСИ находилось **347 тыс.** исполнительных документов о взыскании **2,6 трлн** в пользу банков второго уровня.



Также у ЧСИ находилось **3,9 млн** исполнительных надписей на **2,7 трлн**. **80%** этих надписей приходятся на долги перед МФО и коллекторами.





Институт **исполнительной надписи** заработал в полную силу в 2015 году. Его цель – **упростить процедуру взыскания долгов**.

Надпись существенно облегчила работу и разгрузила суды. Однако из-за простоты процедуры, недостатков законодательства, злоупотреблений со стороны нотариусов, МФО и коллекторов надпись стала инструментом всевозможных «серых схем».

Порядок выписки регулируется Законом «О нотариате» (далее – Закон) и Правилами совершения нотариальных действий (утверждены приказом МЮ от 31.01.2012 года №31, далее - Правила).

В силу Закона и Правил главными требованиями для совершения надписи являются – **беспорность и признание долга**. Исполняются надписи в порядке, предусмотренном Законом «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей».

Ранее Генеральной прокуратурой анализировалась деятельность нотариусов по вопросам выписки надписей. По результатам выявлены массовые и грубые нарушения.

Нотариусы незаконно взыскивали долги по госзакупкам, фиктивную зарплату, без подтверждающих материалов и по поддельным документам, надпись использовалась для обналичивания денег, добытых преступным путем (финпирамиды).

По представлению Генеральной прокуратуры наказано **55** нотариусов. Принятые меры позволили заметно сократить такие факты нарушений, однако полностью их искоренить не получилось.

Теперь нотариусы стали массово нарушать законность при взыскании с граждан долгов **по микрозаймам**.

II. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕРОК И АНАЛИЗА

Органами прокуратуры проведены проверки соблюдения законности при выписке нотариусами исполнительных надписей и их исполнении ЧСИ за 2021-2023 годы.

Выявлены грубые, массовые нарушения законности.

1. Нарушение территориальности.

Закон (ст. 92-1) предусматривает возможность совершения надписи только по месту регистрации должника или месту жительства, если иной адрес не указан в договоре.

Однако надписи выписываются нотариусами в отношении лиц из других регионов страны, что лишает их возможности своевременно ознакомиться с материалами, выразить позицию по долгу и подать возражение.

В итоге, люди узнают о надписи только от ЧСИ, которые к тому времени уже блокируют счета, арестовывают имущество, ограничивают выезд из страны.

Проверками выявлено **320 тыс.** незаконных надписей на **42 млрд** тенге, совершенных с нарушением территориальности.

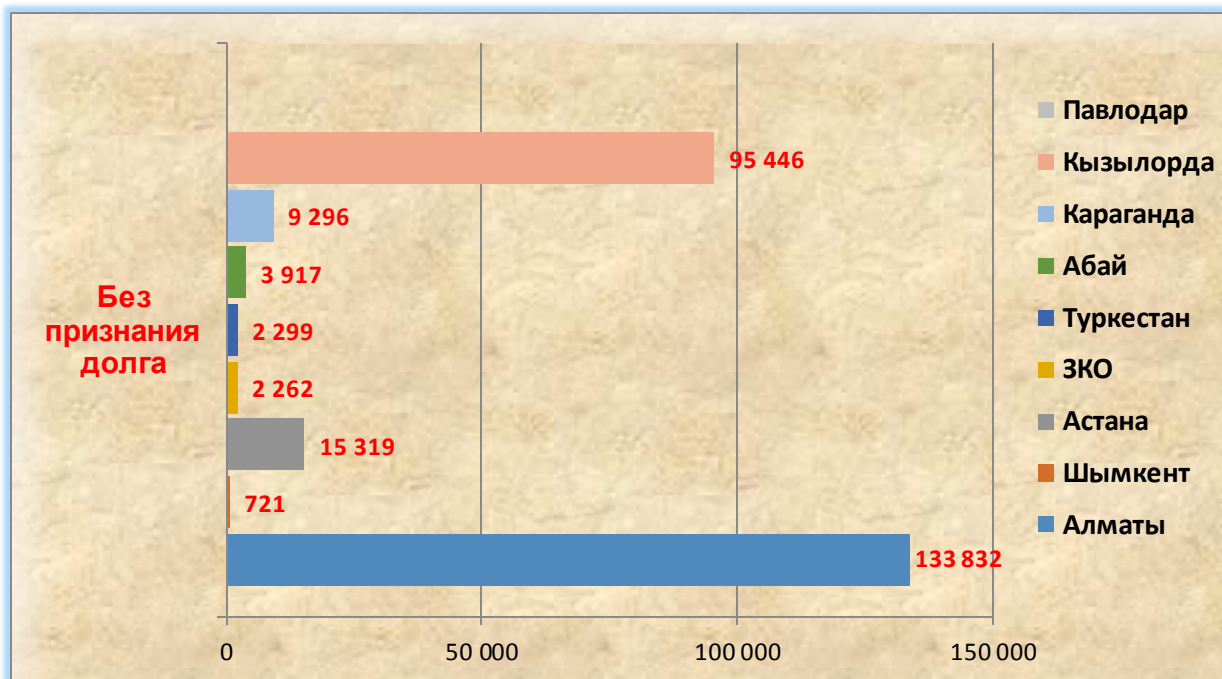


2. Выписка надписей без письменного признания долга.

При совершении надписи нотариус обязан получить от должника письменное признание долга (ст. 92-1 Закона).

Между тем при совершении надписей нотариусы письменное признание долга не истребуют.

Проверками выявлено **280 тыс.** таких незаконных надписей.



3. Подконтрольность нотариусов МФО и коллекторам.

На подобные массовые нарушения идут нотариусы, аффилированные и подконтрольные МФО и коллекторам, для извлечения прибыли (за каждую надпись нотариус в среднем получает от МКО и коллекторов до 5 тыс. тенге). Зачастую другие нотариальные действия они не совершают.

За подобного рода «сотрудничество» (пользование их услугами, а не других нотариусов) половину прибыли нотариусы возвращают МКО и коллекторам в качестве «вознаграждения» (переводят сотрудникам, в т.ч. через третьих лиц или отдают наличными).

За 3 года эти нотариусы, в т.ч. через посредников перечислили сотрудникам МКО и коллекторских компаний **400 млн.** тенге.

4. Подконтрольность ЧСИ МФО и коллекторам.

Незаконные надписи поступают к ЧСИ, которые являются подконтрольными МФО и коллекторам.

Номинальные ЧСИ незаконно делегируют коллекторам свои полномочия (доступ к персональным данным, арест счетов и другое). Для этого они заключают соглашения о сотрудничестве.

Проверками выявлены факты входа в базу ЧСИ с IP-адреса коллекторов и посторонних лиц.

ЧСИ имеют родственные отношения с коллекторами.

Офисы таких ЧСИ располагаются в одном помещении с коллекторами. У них отсутствует финансово-хозяйственная документация. Текущие счета и бухгалтерию ведут МКО и коллекторы.

Помощниками этих ЧСИ являются бывшие коллекторы. Интересы ЧСИ в судах также представляют коллекторы.



5. Злоупотребления МФО и коллекторов при работе с ЧСИ.

Коллекторы понуждают ЧСИ (под угрозой отзыва надписей и предъявления другим ЧСИ) к передаче вознаграждения (30-50% от прибыли ЧСИ) за предъявление им исполнительных надписей (пользование их услугами, а не других ЧСИ).

В качестве «благодарности» за сотрудничество **67** ЧСИ перечислили коллекторам свыше **220 млн.** тенге.

Установлены 2 работника коллекторских компаний, которые на системной основе занимались сбором денег с ЧСИ (Абдрасилов - собрал у 41 ЧСИ 80 млн., Абибов – у 26 ЧСИ собрал 46 млн).

6. Выводы.

Выявленные факты:

- свидетельствуют о прямой связи нотариусов с МКО и коллекторами, умышленном сговоре сторон на системное нарушение законности в целях извлечения прибыли;
- нарушают права граждан на своевременное ознакомление с материалами, выражение позиции по долгу и подачу возражения;
- лишают должников возможности своевременно погасить долг (до предъявления ЧСИ), тем самым оградить себя от мер со стороны ЧСИ (арест счетов и имущества, ограничение выезда) и дополнительных затрат (за совершение надписи, оплата услуг ЧСИ);
- свидетельствуют о вмешательстве МКО и коллекторов в деятельность ЧСИ и злоупотреблении своими правами.

7. Принятые меры.

- в Министерство юстиции внесено представление об устранении нарушений законности с требованием лишить лицензий нотариусов и ЧСИ, принять меры законодательного и организационного характера;
- в Агентство РК по регулированию и развитию финансового рынка внесено представление об устранении нарушений законности с

требованием принять меры в отношении МФО и коллекторских компаний;

- в Министерство финансов направлено требование о проведении налоговых проверок (для выявления фактов сокрытия доходов и уклонения от уплаты налогов) как в отношении нотариусов, так и лиц, получавших крупные суммы.

III. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

Первое. Уполномоченный орган (Министерство юстиции и его территориальные подразделения) **не обладает достаточными контрольно-координационными функциями и полномочиями** по отношению к нотариусам и Республиканской нотариальной палате (далее - РНП). Представители уполномоченного органа не являются членами съезда (делегатами), правления и ревизионной комиссии РНП.

Профильное законодательство возлагает на органы юстиции конкретные цели и задачи в сфере нотариальной деятельности. Однако необходимых правовых рычагов у них нет (Глава 5 Закона).

Контрольные функции органов юстиции ограничиваются рассмотрением обращений граждан на действия нотариусов.

По иным основаниям (анализ или проверка) они не могут истребовать сведения о совершенных надписях и материалы (п.6 ст.18 Закона).

В соответствии со ст. 31 Закона контроль за деятельностью нотариуса осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном Предпринимательским кодексом.

Между тем в силу ст.3 Закона нотариальная деятельность не является предпринимательской.

Нотариус от имени государства выполняет **публично-правовые функции**, обеспечивает граждан квалифицированной юридической помощью.

В связи с этим порядок контроля их деятельности **не должен** ограничиваться системами оценки и управления рисками, соответственно регулироваться нормами Предпринимательского кодекса (по аналогии с деятельностью ЧСИ).

Второе. Чтобы упростить себе работу и не искать нотариусов в каждой области, МКО прописывают в договорах микрозайма пункт, дающий им право взыскать долг **через любого нотариуса по своему усмотрению** (независимо от места жительства должника).

Такое условие в договоре противоречит положениям ГК (статьи 2, 382 и 383) и Закону, поэтому является незаконным.

Третье. МФО при заключении договоров микрозайма МФО включают в них требования о рассмотрении всех споров в арбитражных судах (в т.ч. путем заключения отдельных соглашений).

Долги взыскиваются через подконтрольные арбитражи и нотариусов, в последующем продаются коллекторам.

Закон «Об арбитраже» предусматривает исчерпывающие основания для отмены арбитражного решения (в случае

неподведомственности спора арбитражу, признания стороны недееспособным, соглашения недействительным, не надлежащего уведомления о назначении арбитражного разбирательства и т.д.).

Правомерность начисленной суммы задолженности по микрокредитам в указанный перечень не входит.

Добиться отмены арбитражных решений практически невозможно, даже в случае необоснованного начисления процентов. Государственный суд вправе проверить лишь соблюдение **процессуальных требований**: уведомление сторон, соответствие состава арбитров соглашению и так далее.

По этой причине суды общей юрисдикции отказывают гражданам при обжаловании решений арбитражей.

Четвертое. Отдельные недобросовестные участники рынка, под видом предоставления имущества в рассрочку, взимают с граждан скрытые проценты.

Такие сделки совершаются на основании Гражданского кодекса и не подпадают под контроль регулятора.

Это дает возможность компаниям устанавливать в арендных платежах вознаграждения, превышающие предельные ставки.

Сам типовой контракт содержит кабальные условия, на которые граждане идут ввиду отказа банков и МФО в выдаче займов.

Пятое. Пункт 3 ст.92-2 Закона предусматривает возможность совершать исполнительную надпись по адресу, указанному в договоре. Зачастую при выдаче микрозаймов МФО «подталкивают» заемщиков на то чтобы указывать в договоре «нужный» регион и адрес (в т.ч. вымышленный), т.е. по месту расположения своего подконтрольного нотариуса, независимо от места регистрации лица и/или фактического проживания. Это в последующем позволяет формально соблюдать требования Закона при выписке надписей.

Шестое. Закон «О коллекторской деятельности» не возлагает на коллекторские компании обязанность по досудебному урегулированию долга (предварительную претензионную работу) при выкупе права требования долга у МФО. Поэтому коллекторские компании выкупают долги у МФО и сразу обращаются к нотариусам за выпиской исполнительной надписи.

Седьмое. Закон (ст. 92-1) позволяет выписывать исполнительные надписи о взыскании сумм с государства (основанной на письменной сделке). При этом они не ограничены в суммах взысканий. Также по надписям может быть взыскана задолженность по заработной плате.

В сговоре со своими работниками компании создают искусственные или завышенные долги по зарплате, которые формально взыскиваются по исполнительным надписям.

Как правило, это делается для увода имущества от обращения взыскания по другим долгам, поскольку взыскатели по зарплате имеют преимущественное право на удовлетворение своих требований (ст. 110 Закона «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей»).

Справочно: за 2 года прокуроры отменили через суд фиктивные долги по зарплате на 6 млрд тенге. Должники пытались уклониться от обязательств перед государством на 20 млрд тенге.

Прокурорскими проверками выявлены факты незаконного взыскания по исполнительным надписям с госорганов в пользу поставщиков по договорам госзакупок.

Суммы взыскивались с государства несмотря на истечение сроков выполнения работ, оказания услуг и поставки товаров, при фактически не выполненных работах, в отсутствие подписанных актов приемки, за работы, которые не были включены в ПСД, по дополнительным соглашениям, не зарегистрированным в органах казначейства.

Закон «О государственных закупках» обязывает заказчиков регистрировать договоры госзакупок в органах казначейства. Без их регистрации договоры считаются недействительными.

Эти факты нотариусы не проверяют и такой возможности не имеют (в силу Закона и Правил это не является их обязанностью).

Восьмое. Закон не предусматривает запрет на оказание нотариальных услуг аффилированным лицам (запрещено только в отношении супруга, родственников, помощников и стажеров нотариуса).

Также не регламентирован запрет на оказание нотариальных услуг, в случае прямой или косвенной заинтересованности нотариуса (нет понятия самоотвода нотариуса).

Аналогично Закон «О микрофинансовых организациях» и Закон «О коллекторской деятельности» не предусматривают запретов для МФО и коллекторов (в т.ч. их руководителей, учредителей и должностных лиц) на аффилированность с нотариусами.

КоАП не предусматривает административной ответственности нотариусов и ЧСИ за злоупотребление должностными полномочиями, при отсутствии состава уголовного правонарушения (ст. 251 УК).

Девятое. Нотариусы не являются субъектами правовой статистики, в связи с чем ни уполномоченный орган, ни другие органы, при необходимости, не могут получить необходимые данные. Деятельность нотариусов фактически является закрытой и не может анализироваться.

В Единой нотариальной информационной системе (далее – ЕНИС) формируются только внутренние списки совершенных нотариальных действий, доступ к которым ограничен.

Отсутствие административной ответственности за искажение официальной правовой статистики позволяет нотариусам манипулировать информацией и искажать фактические данные.

К примеру, по данным ЕНИС за 2022-2023 годы отменено **120 тыс.** исполнительных надписей. Между тем, согласно статотчету судoisполнителей (ф.№4) за этот период в связи с отменой нотариусами исполнительных надписей прекращено **816 тыс.** исполнительных производств.

Десятое. ЕНИС имеет массу функциональных недостатков и как информационный продукт, не в состоянии обеспечить автоматизацию, эффективность и прозрачность процессов, не может полноценно использоваться для обеспечения законности и соблюдения прав сторон. Несмотря на то, что является государственной информационной системой, ЕНИС является обособленным и закрытым.

Ни органы юстиции, ни стороны, ни прокуроры не имеют доступа в систему. Сама ЕНИС не содержит необходимых данных. Все материалы и сведения о совершенных нотариальных действиях хранятся у нотариусов и уничтожаются по истечении через 3-х лет.

IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Институт исполнительной надписи существует во всех странах ближнего и дальнего зарубежья. Широкое развитие получило во Франции, Германии, Японии, Австрии, Бельгии, Испании.

В этих странах надпись нотариуса имеет силу исполнительного документа и может приведена в исполнение на территории других государств.

Несколько иная ситуация в США, где надпись исполнительным документом не является.

В целом, фундаментальным принципом работы нотариата латинского типа, является получение полномочий нотариусом от государства и их реализация от его имени и под его контролем.

Поэтому во всех зарубежных странах органам юстиции отводится значительная роль в вопросах координации и контроля работы нотариусов. В рамках полномочий органы юстиции могут истребовать у нотариусов любую информацию и документы, необходимых для осуществления контрольных полномочий.

Во Франции деятельность нотариусов отнесена к государственной службе и к ним предъявляются жесткие требования. Министерство юстиции активно участвует в регулировании вопросов организации нотариальной деятельности, определении численности нотариусов и решении ряда других концептуальных вопросов. Такая система существует в стране в течение нескольких столетий.

В Германии нотариальная палата рассматривается как часть системы государственного управления, поскольку ей переданы публичные полномочия и в силу этого ее деятельность подлежит госконтролю. При этом не все нотариусы являются госслужащими.

Также международный опыт показывает, что для эффективности работы нотариальной системы требуется полный переход на электронный документооборот.

Во Франции, Австрии, Германии это является обязательным условием в работе нотариусов. В этих странах созданы центральные электронные архивы и вся документация в них хранится 75 лет.

V. ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ:

- расширить полномочия органов юстиции и нотариальных палат по проведению контроля, проверок и анализов в деятельности нотариусов по вопросам соблюдения действующего законодательства, установить периодичность. Предусмотреть административную ответственность нотариусов за неисполнение законных требований уполномоченного органа;

- исключить из Закона требование об осуществлении контроля за деятельностью нотариусов в порядке, установленном Предпринимательским кодексом. Определение порядка контроля отнести к компетенции уполномоченного органа;

- предусмотреть в Законе обязательность участия представителей уполномоченного органа в съезде, присутствия в составе правления и ревизионной комиссии РНП;

- предусмотреть в Законе требования о возможности совершения надписи нотариусами только по месту регистрации или постоянного места жительства должника и исключить возможность выписки надписи по иному адресу, указанному в договоре займа (если он не соответствует месту регистрации или постоянного места жительства);

- внести в Закон «О коллекторской деятельности» дополнения, предусматривающие обязанность коллекторских агентств по обязательному досудебному урегулированию долга (предварительную претензионную работу) при выкупе права требования долга у МФО;

- предусмотреть в Законе запрет на совершении исполнительных надписей о взыскании сумм с государства и заработной платы, а также пени, штрафов и неустойки по микрозаймам;

- предусмотреть предельный суммовый порог для взыскания сумм по письменным сделкам;

- предусмотреть в Законе запрет на оказание нотариальных услуг аффилированным лицам, в случае прямой или косвенной заинтересованности нотариуса, а также при наличии конфликта интересов. Внедрить понятие самоотвода;

- предусмотреть в Законе «О микрофинансовых организациях» и Законе «О коллекторской деятельности» запрет для МФО и коллекторов на аффилированность с нотариусами и ЧСИ;

- предусмотреть в КоАП административную ответственность нотариусов и ЧСИ за злоупотребление должностными полномочиями, при отсутствии состава уголовного правонарушения (ст. 251 УК);

- предусмотреть в Законе электронное и мобильное извещение (СМС оповещения, электронная почта) заинтересованных сторон об обращении за получением нотариальных услуг, придать им статус надлежащего уведомления;

- внести изменения в постановление правления Национального Банка «Об утверждении порядка заключения договора о

предоставлении микрокредита...» №232 от 29 ноября 2019 года, предусматривающие прямые запреты на включение в договоры микрозаймов условий, прямо противоречащих действующему законодательству и ущемляющие права заемщиков, в т.ч. на выбор нотариуса для обращения МФО (по своему усмотрению) за выпиской надписи;

- отнести нотариусов к субъектам правовой статистики и внедрить отчетность по нотариальным услугам, в том числе по исполнительным надписям. Предусмотреть административную ответственность за искажении статистики;

- проработать вопрос монетизации (оказания платных услуг) ЕНИС для финансирования модернизации системы (по аналогии с системой судоисполнителей АИС ОИП);

- ввести запрет на включение в договора потребительских займов условий о рассмотрении споров в арбитражных судах;

- проработать вопрос ограничения по максимальной сумме беззалогового потребительского кредита по банкам и МФО;

- внедрить механизм добровольного отказа граждан от получения кредитов в банках и МФО и передачи финансовыми организациями информации о выданных займах в кредитные бюро в режиме онлайн;

- ввести запрет на расположение и функционирование нотариусов и ЧСИ в одном помещении вместе с МФО и коллекторами;

- предусмотреть запрет МФО на заключение договоров о сотрудничестве с ЧСИ;

- повысить риск-взвешивание потребительских кредитов банков и МФО при расчете нормативов достаточности капитала и ужесточить ответственность банков и МФО за их нарушение;

- повысить требования к расчету коэффициента долговой нагрузки (КДН), с распространением расчета на всех заемщиков, вне зависимости от уровня дохода, а также на все займы физлиц, а также ограничения выдачи займов лицам, не достигшим 21-летнего возраста и только на основании официальных доходов.

2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРЫ:

- в перспективе проработать вопрос (в т.ч. путем внесения изменений в законодательство) передачи в компетенцию РНП и региональных палат функции по равномерному, централизованному распределению между нотариусами материалов для выписки исполнительных надписей, а также аналогичного распределения Республиканской палатой ЧСИ надписей между судоисполнителями;

- установить количественное ограничение ежедневной выписки исполнительных надписей, решать вопрос о наказании нотариусов при превышении этих пределов (путем проведения хронометража);

- ужесточить ответственность нотариусов за нарушение требований действующего законодательства при совершении

исполнительных надписей при нарушении правил территориальности и без признания долга;

- выработать пошаговый алгоритм совершения исполнительных надписей и вменить в обязанность нотариусов проверку полноты и достоверности документов.

3. ЦИФРОВЫЕ МЕРЫ

Модернизировать ЕНИС» и предусмотреть новые функционалы:

- возможность регистрации пользователей и создания личного кабинета сторон;

- электронное и мобильное извещение (СМС оповещения, электронная почта) заинтересованных сторон об обращении за получением нотариальных услуг (можно использовать каналы и ресурсы АИС ОИП);

- обязательное прикрепление всех материалов (договор, расчетный лист, расписки и другое);

- возможность выражения позиции касательно долга (онлайн-признание долга);

- возможность подачи онлайн-возражения признания долга;

- кабинет РНП, уполномоченного органа и прокурора;

- форматно-логический контроль - блокировка незаконных действий нотариусов при выписке надписей и совершении иных нотариальных действий (нарушении территориальности, неполнота материалов и другое);

- аналитический функционал для выявления рисков факторов и раннего прогнозирования, формирования правоприменительной практики.