

УДК 343

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ НЕКРЕДИТНЫМИ ФИНАНСОВЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Фендрикова Е.В.

студентка,

Юридический институт НИУ «БелГУ»,

Белгород, Россия¹

Аннотация

В статье рассматриваются правовые и организационно-тактические аспекты прокурорского надзора за исполнением законов некредитными финансовыми организациями. Актуальность обусловлена расширением сектора небанковского посредничества и сопряженным ростом нарушений прав потребителей финансовых услуг. Раскрыты особенности предмета и пределов надзорных полномочий прокуратуры с учетом разграничения компетенции с Банком России. Систематизированы типичные нарушения, выявляемые в деятельности микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов и ломбардов, включая несоблюдение требований о раскрытии информации и нарушения при взыскании задолженности. Проанализирована практика применения мер прокурорского реагирования. Предложены рекомендации по совершенствованию методики проверок и межведомственного взаимодействия.

Ключевые слова: прокурорский надзор, некредитные финансовые организации, микрофинансовые организации, кредитная потребительская кооперация, ломбарды, защита прав потребителей финансовых услуг.

¹ **Научный руководитель:** *Кислицина И. Н.* старший преподаватель, Юридический институт НИУ «БелГУ», Белгород, Россия

PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE COMPLIANCE WITH LAWS BY NON-CREDIT FINANCIAL ORGANIZATIONS

Fendrikova E. V.

student,

BelSU Law Institute,

*Belgorod, Russia*²

Abstract

The article examines the legal and organizational-tactical aspects of prosecutorial supervision over the compliance with laws by non-credit financial organizations. The relevance is due to the expansion of the non-bank intermediation sector and the associated increase in violations of the rights of consumers of financial services. The features of the subject matter and the scope of the prosecutor's supervisory powers are disclosed, considering the delimitation of competence with the Bank of Russia. Typical violations identified in the activities of microfinance organizations, credit consumer cooperatives and pawnshops are systematized, including non-compliance with information disclosure requirements and violations in debt collection. The practice of applying prosecutorial response measures is analyzed. Recommendations have been proposed to improve the methodology of inspections and interdepartmental cooperation.

Keywords: prosecutorial supervision, non-credit financial organizations, microfinance organizations, credit consumer cooperatives, pawnshops, protection of consumers' rights in financial services.

² **Scientific supervisor: I. N. Kislitsina**, Senior lecturer, BelSU Law Institute, Belgorod, Russia
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

За минувшее десятилетие сегмент небанковского финансового посредничества в России трансформировался из периферийной ниши, ориентированной на специфического заемщика, в полноценный рыночный институт, аккумулирующий миллионы клиентов и существенные объемы капитала. В современных экономических реалиях микрофинансовые организации, кредитные и сельскохозяйственные потребительские кооперативы, ломбарды и иные субъекты фактически берут на себя функцию кредитования тех лиц, которые в силу объективных причин не могут привлечь стандартные банковские ресурсы.

Вместе с тем экстенсивный рост доступности займов спровоцировал системную проблему: недобросовестные практики в данном сегменте приобрели хронический характер, а от противоправных действий таких структур регулярно страдают наименее защищенные слои населения. Анализ массива обращений граждан в уполномоченные ведомства за последние годы неумолимо свидетельствует: подавляющая часть жалоб приходится именно на деятельность организаций, не обладающих банковскими лицензиями.

Указанные тенденции объективно актуализируют надзорный потенциал прокуратуры. Выступая в роли универсального правозащитного механизма, прокурорские органы призваны компенсировать изъяны отраслевого надзора и корпоративного контроля со стороны Банка России, реагируя на пробелы в правоприменении. Специфика прокурорского вмешательства в деятельность некоммерческих финансовых организаций диктуется, прежде всего, их специфическим правосубъектным статусом, а также сложной архитектурой разграничения властных полномочий между надзорным ведомством и мегарегулятором. Подобная коллизия порождает целый пласт вопросов как доктринального, так и прикладного свойства: от четкой делимитации предмета прокурорского надзора и его лимитов, до выработки адекватного инструментария проверок и критериев результативности актов прокурорского реагирования.

Чтобы корректно определить предмет прокурорского надзора в указанной сфере, нужно сначала очертить круг поднадзорных лиц. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» использует обобщенную формулировку «органы и организации», не вдаваясь в отраслевую детализацию [14]. Под этот условный «зонтик» подпадают все некредитные финансовые организации: от микрофинансовых и кредитных кооперативов до ломбардов, бюро кредитных историй и коллекторов. Они в полной мере охватываются ст. 21 указанного закона [14]. Однако слепое копирование универсальных надзорных методик на такой пестрый рынок выглядит как минимум неэффективным.

Специфика кроется в том, что финансовый рынок жестко регламентирован законодательством, а Банк России как мегарегулятор ведет непрерывный мониторинг и самостоятельно применяет санкции. Где же тогда проходит граница прокурорского вмешательства? На наш взгляд, прокурор должен подключаться там, где начинается публично-правовой конфликт, выходящий за рамки обычного частноправового спора. Это системные сбои, ущемление прав неопределенного круга лиц, саботаж требований регулятора или ситуации, когда арсенал ЦБ РФ просто исчерпан, а нарушение продолжает нарастать.

Фактически прокуратура здесь играет роль интегратора, точно устраняя пробелы, которые не закрыл отраслевой контроль, и стыкуя работу разных ведомств. База для такой работы – анализ состояния законности. Он строится на мозаике из самых разных данных: отчетность регулятора, жалобы граждан, публикации в СМИ, статистика правоохранительных органов.

Нельзя обойти стороной и вечную теоретическую полемику о соотношении объекта и предмета надзора, которая тянется еще с советских времен. Одни авторы (В.Г. Даев, М.Н. Маршов) полагали, что объект – это сама деятельность по исполнению законов, а предмет образуют конкретные акты и действия, подвергаемые проверке [2]. Другие (в частности, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

А.Ф. Козлов) настаивали на их строгом разграничении как самостоятельных, не сводимых друг к другу явлений [5]. Для надзора за НФО это не просто схоластика, а вопрос практики. Если объектом выступает работа микрофинансовой организации в рамках закона о потребкредите, то предметом проверки станет конкретный договор займа с кабальными условиями. И вот тут прокурору уже мало знать финансовое право – приходится глубоко погружаться в гражданско-правовые конструкции.

В.П. Рябцев в свое время справедливо указывал на опасность размытости предмета надзора: это дает простор как для излишнего вмешательства, так и для бездействия [16]. В сегменте НФО эта проблема стоит особенно остро. Здесь фактически пересекаются и конфликтуют компетенции ЦБ РФ, Роспотребнадзора, ФАС и прокуратуры. Из-за отсутствия четких «разделительных линий» одни и те же факты проверяют по несколько раз, а другие вообще выпадают из поля зрения всех инстанций. Развивая идеи В.П. Рябцева, стоит признать: для небанковского сектора нужны особые критерии пределов надзора, учитывающие доминирование мегарегулятора.

А.Я. Мыцыков обращал внимание на еще один важный аспект: попытка охватить надзором всё подряд неизбежно ведет к распылению кадрового ресурса без реального улучшения законности [8]. НФО на рынке тысячи. Физически проверить каждую заведомо невозможно. Выход – переход на риск-ориентированный подход. Например, микрофинансовые организации (далее МФО) чаще всего «грешат» методами взыскания, а кредитные потребительские кооперативы (далее КПК) – сокрытием реальной финансовой отчетности. Профилактику и проверки нужно выстраивать именно вокруг этих типичных рисков.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о неравномерном использовании актов прокурорского реагирования при надзоре за деятельностью некредитных финансовых организаций. Хотя

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

прокуроры располагают полным арсеналом средств, предусмотренных ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», частота их применения определяется спецификой выявленных нарушений и наличием параллельных мер со стороны Банка России.

Наиболее распространенным актом остается представление об устранении нарушений закона. Оно вносится при выявлении фактов неисполнения требований финансового законодательства, стандартов раскрытия информации, правил внутреннего контроля. Через представление прокурор добивается оперативного устранения недостатков в локальных актах микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, ломбардов. Эффективность этого инструмента зависит от готовности руководства некоммерческой финансовой организации к конструктивному взаимодействию.

Протест на противоречащий закону правовой акт применяется существенно реже, поскольку некоммерческие финансовые организации не принимают нормативных актов в классическом понимании. Однако протест востребован при оспаривании положений устава, внутренних регламентов, стандартных форм договоров, содержащих условия, ущемляющие права потребителей. В таких случаях прокурорский протест служит основанием для последующего судебного оспаривания кабальных условий.

Предостережение о недопустимости нарушения закона носит превентивный характер и вносится при наличии данных о готовящихся противоправных действиях. На практике предостережения чаще всего направляются в адрес коллекторских агентств и микрофинансовых организаций при получении информации о планируемых массовых рассылках вводящей в заблуждение рекламы или применении незаконных способов взыскания задолженности. Эффективность предостережения определяется оперативностью его вынесения.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении занимает особое место в системе реагирования. Прокурор выносит его по результатам проверки при наличии признаков состава правонарушения, предусмотренного ст. 14.52–14.57, 15.31 КоАП РФ. Сложность заключается в том, что Банк России также наделен правом составлять протоколы по ряду «финансовых» составов, что порождает ситуации параллельного внимания двух ведомств к одному нарушению. Устойчивая модель разграничения компетенций пока не выработана.

Заявление прокурора в суд используется наиболее активно, прежде всего в порядке ст. 45 ГПК РФ. Прокуроры обращаются с требованиями о признании недействительными условий договоров займа, кабальных пунктов правил оказания услуг, о взыскании незаконно удержанных сумм. Судебная практика по таким делам складывается преимущественно в пользу заемщиков, однако единообразие еще не достигнуто.

Требование прокурора об устранении нарушений, вносимое при рассмотрении обращений граждан, используется постоянно. Значительная часть поступающих жалоб связана с действиями микрофинансовых организаций, коллекторов, ломбардов. Требование по таким обращениям носит точечный характер и направлено на восстановление прав конкретного заявителя.

Анализ практики позволяет четко выделить несколько проблемных аспектов. Во-первых, это информационная непрозрачность. МФО нередко «забывают» раскрыть реальную полную стоимость кредита и последствия просрочки, КПК создают у граждан иллюзию застрахованных вкладов, а ломбарды молчат о нюансах оценки и продажи залога. Это прямой путь к более тяжелым злоупотреблениям.

Во-вторых, навязывание лишних услуг. Страховки, комиссии за досрочное погашение, «случайно» включенные согласия на обработку

данных. Прокурорская и судебная практика регулярно пресекает такие схемы, привлекая виновных должностных лиц к административной ответственности.

В-третьих, «черные» методы взыскания. Несмотря на жесткий закон о коллекторах, звонки ночью, психологическое давление и разглашение долгов третьим лицам никуда не делись. Особую тревогу вызывают «серые» сборщики, вообще не имеющие права на такую работу или утратившие статус – тут прокурор должен реагировать оперативно.

И, наконец, четвертая группа – откровенный фейк. Конторы, маскирующиеся под легальные МФО или ломбарды, чтобы собирать деньги населения под огромные проценты. Это уже грань с мошенничеством, требующая плотной работы прокуратуры с органами предварительного расследования.

Судебная практика последних лет свидетельствует, что основным предметом правоприменительных конфликтов в сфере деятельности некредитных финансовых организаций остается содержание договоров. Вступая в гражданский процесс в порядке ст. 45 ГПК РФ, прокуроры преимущественно предъявляют требования о признании недействительными условий, устанавливающих завышенные санкции за просрочку возврата займа, а также положений, допускающих безакцептное списание денежных средств со счетов заемщиков [1]. Показательна категория дел по оспариванию скрытых комиссий микрофинансовых организаций: суды в большинстве случаев квалифицируют такие платежи как замаскированное удорожание стоимости займа, что противоречит требованиям Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» [13]. Вместе с тем единообразие судебной практики не достигнуто: отдельные суды отказывают в удовлетворении требований, руководствуясь принципом свободы договора и допуская возможность сторон устанавливать любые условия, прямо не запрещенные законом. Подобная противоречивость создает правовую неопределенность и

подрывает стабильность правоотношений как в сфере потребительского кредитования, так и в деятельности самих финансовых организаций.

Отдельная проблемная группа связана с навязанным страхованием. Суды охотно применяют ст. 16 Закона о защите прав потребителей, признают условия недействительными и взыскивают премии [9]. Но если деньги уже ушли страховой компании, а не остались у кредитора, суды часто отказывают в иске, отправляя заемщика судиться со страховщиком. Потребитель остается ни с чем, что требует законодательного вмешательства.

Однако судебное оспаривание кабальных условий – лишь один из векторов прокурорской работы. Значительная часть нарушений выявляется и пресекается во внесудебном порядке, через акты прокурорского реагирования, адресованные непосредственно самим финансовым организациям. И здесь возникает отдельный пласт проблем, связанных с тем, какие именно инструменты избирает надзорный орган и насколько согласованно они применяются с учетом полномочий иных контролирующих ведомств.

Системной проблемой остается отсутствие критериев выбора акта реагирования в условиях параллельного действия инструментов Банка России. Мегарегулятор располагает собственным набором мер – от предписания до аннулирования лицензии, и нередко эти меры оказываются более действенными. Прокурор, обнаружив нарушение, вынужден решать, реагировать самостоятельно или передать материалы в ЦБ РФ. Отсутствие законодательно закреплённого алгоритма снижает эффективность надзора.

Представляется необходимым методическое закрепление приоритетов в выборе актов прокурорского реагирования: протест и заявление в суд – при необходимости толкования нормы или признания акта недействительным; представление – при устранении организационных недостатков; предостережение – при реальной угрозе нарушения; постановление – когда исчерпаны возможности отраслевого регулирования. Такой подход позволит

избежать дублирования и повысить качество прокурорского вмешательства в деятельность небанковского финансового сектора.

Главная коллизия кроется и в разграничении полномочий прокуратуры и Банка России. Ст. 76.5 Закона о ЦБ РФ дает мегарегулятору право на внезапные проверки НФО [15]. А в Законе о прокуратуре нет ни слова о том, когда прокурор может прийти с проверкой, а когда должен уступить дорогу регулятору. На практике это дает перекосы: либо дублирование, либо правовая апатия.

Было бы логично закрепить в ст. 21 Закона о прокуратуре прямую норму: прокурорская проверка НФО допустима при системных нарушениях прав граждан или если ЦБ РФ бездействует в отношении публично значимых фактов. Это снимет вопросы о подмене функций.

Что касается санкций, то нынешние штрафы по КоАП РФ для НФО зачастую несопоставимы с прибылью от нарушений. Превентивной силы они не имеют. Нужна дифференциация: для злостных МФО, нарушающих правила взыскания, штрафы нужно кратно увеличить, вплоть до приостановки деятельности.

Также необходимо ввести в КоАП специальный состав за незаконное использование терминов «микрофинансовая организация», «ломбард» и т.д. лицами, не имеющими такого статуса. Фейковых контор много, граждане путаются, а адекватного штрафа за такой обман до сих пор нет.

При этом одного лишь законодательного разграничения полномочий недостаточно. Даже если прокурор и мегарегулятор будут чётко понимать, кто за что отвечает, сам характер нарушений меняется настолько быстро, что вчерашние методики завтра окажутся бесполезными. Прокурору сегодня уже мало уметь работать с бумажным договором займа – нужно разбираться в алгоритмах скоринга, понимать, как устроены цифровые платформы, уметь читать электронные следы, которые оставляют недобросовестные участники

рынка. Без этого любая, даже самая совершенная нормативная конструкция останется на бумаге.

Резюмируя, можно сделать вывод о том, что надзор за некоммерческими финансовыми организациями – это не просто подвид общего надзора, а самостоятельное направление со своей жесткой спецификой. Его эффективность напрямую зависит от того, насколько точно будет определён предмет надзора и разграничены зоны ответственности с Банком России.

Старая модель надзора устарела. Цифровизация, новые формы посредничества, дистанционное оформление займов – всё это требует от прокуроров совершенно иных навыков. Приоритет нужно смещать от карательного реагирования «по факту» к превентивной аналитике, тесной связке с мегарегулятором и адаптации методичек под реалии современного финансового рынка.

Библиографический список:

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 25.12.2025). – Текст: электронный // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.09.2026).

2. Даев, В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. – Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1990. – 132 с. – Текст: непосредственный.

3. Карпов, Н. Н. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук : 12.00.11 / Карпов Николай Николаевич. – Москва, 2001. – 412 с. – Текст: непосредственный.

5. Козлов, А. Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации : Общая часть : учебное пособие / А. Ф. Козлов. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1994. – 148 с. – Текст: непосредственный.

7. Коршунова, О. Н. Предмет деятельности прокурора: теоретические аспекты / О. Н. Коршунова, И. И. Головки. – Текст: непосредственный // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 3 (47). – С. 14–21.

8. Мыцыков, А. Я. Прокурорский надзор: проблемы теории и практики / А. Я. Мыцыков. – Москва : Юрист, 2007. – 286 с. – Текст: непосредственный.

9. О защите прав потребителей: Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300–1 (ред. от 25.12.2025). – Текст: электронный // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 140. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.09.2026).

13. О потребительском кредите (займе): Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ (ред. от 25.12.2025). – Текст: электронный // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 51. – Ст. 6673. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.09.2026).

14. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 (ред. от 30.09.2025). – Текст: электронный // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.09.2026).

15. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 25.12.2025). – Текст: электронный // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.09.2026).

16. Рябцев, В. П. Прокурорский надзор : курс лекций / В. П. Рябцев. – Москва: Норма, 2006. – 432 с. – Текст: непосредственный.