

КОММЕНТАРИЙ

к Федеральному закону 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»»

Под редакцией
В.А. Гуреева



КонсультантПлюс
поддержка законодательства



Коллектив авторов

**Комментарий к Федеральному
закону 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“»**

*http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=37675723
Комментарий к Федеральному закону 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*

Аннотация

Настоящее издание представляет собой комментарий к Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ, касающемуся правового регулирования защиты прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности. Проведен комплексный анализ статей Закона с учетом их доктринального толкования, а также ожидаемых последствий для правоприменения.

Комментарий будет полезен для судей, адвокатов, нотариусов, сотрудников правовых отделов, подразделений по работе с просроченной задолженностью кредитных организаций, иных практикующих юристов. Кроме того, комментарий призван содействовать полноценному образовательному процессу в рамках освоения дисциплин юридического профиля и в этом контексте станет незаменимым помощником студентам, магистрантам, аспирантам и преподавателям.

Содержание

Предисловие	6
Авторский коллектив	13
Глава 1. Общие положения	15
Статья 1. Предмет регулирования и сфера применения настоящего Федерального закона	15
Конец ознакомительного фрагмента.	27

**Комментарий к
Федеральному закону 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 микрофинансо-
вой деятельности и**

основанную на стремлении урегулировать сферы деятельности, которые уже сложились, достаточно давно развились и в некотором смысле даже деградировали, перемещаясь в так называемую теневую социально-экономическую сферу. Речь идет как, в частности, о микрофинансовой деятельности, так и о тесно примыкающей к ней деятельности по профессиональному взысканию долгов. Хотя последний из перечисленных видов деятельности не называется в тексте комментируемого Закона в качестве «коллекторской», именно такой термин во многом считается устоявшимся.

В последнее время в информационной повестке нашего общества тематика коллекторской деятельности в значительной степени актуализировалась и приобрела даже в известном смысле скандальный оттенок. Вместе с тем проблемы недостаточности правового регулирования профессиональной деятельности по взысканию долгов уже не первый год стоят перед отечественной доктриной, законодателями, практикующими юристами, равно как и перед огромным количеством рядовых граждан, среди которых немало должников и взыскателей. Причем существующие взгляды на обозначенную сферу деятельности полярно разнятся, начиная от неприятия коллекторов как таковых с соответствующим желанием запрета подобного вида деятельности и заканчивая абсолютной поддержкой альтернативного органам принудительного исполнения механизма взыскания долгов с приданием последнему качеств весьма эффективного, а по-

тому и перспективного средства решения проблем кредитора (взыскателя). Нередко подобные рассуждения усиливаются статистическими данными о деятельности Федеральной службы судебных приставов, чрезмерной нагрузкой на судебного пристава-исполнителя и его недостаточной мотивацией на конечный результат.

Первым конкретным законодательным шагом на пути установления правовой регламентации порядка возврата долгов стало принятие Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее – Закон о потребительском кредите), в ст. 15 «Особенности совершения действий, направленных на возврат задолженности по договору потребительского кредита (займа)» которого была предпринята попытка внести базовые ограничения при взаимодействии представителя кредитора с должником во внесудебном порядке в рамках договорных отношений из потребительского кредита (займа). Представляется, что приведенная правовая норма во многом носит декларативный характер и по существу едва ли может претендовать на сколько-нибудь полноценное регулирование обозначенного вида деятельности. Появление же указанной статьи скорее стало ответом на упреки критиков в полном отсутствии правовой основы для деятельности коллекторов в современной России и, по верному замечанию некоторых авторов, закрепляет ситуацию, которая сложилась в области взыскания задолженности по потребительским кредитам

(займам) естественным образом¹.

Вместе с тем следует напомнить, что разработка законопроектов в сфере профессиональной деятельности по взысканию задолженности велась уже не один год. До недавнего времени научным и профессиональным сообществом обстоятельно обсуждались:

- проект федерального закона «О деятельности по взысканию просроченной задолженности физических лиц», подготовленный Министерством экономического развития РФ;
- проект федерального закона «О защите прав и законных интересов физических лиц при взыскании задолженности», подготовленный Президентом Ассоциации региональных банков России, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ А. Аксаковым.

Кроме того, было несколько законопроектов, разработанных непосредственно «внутри» профессионального сообщества коллекторов. Речь, в частности, идет о соответствующих вариантах проектов, выдвинутых Национальной ассоциацией профессиональных коллекторских агентств (НАПКА) и Ассоциацией коммерческих организаций развития коллекторского бизнеса (АРКБ).

Несмотря на обилие субъектов, изъявлявших желание и проводивших конкретную работу по написанию проектов за-

¹ Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)»: Научно-практический комментарий / Под ред. В.А. Гуреева. М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. 2. С. 145 (автор комментария – Д.Ю. Жданухин).

конодательных актов в обозначенной сфере, указанным инициативам не суждено было снискать статус федерального закона.

Проблема принятия указанного закона выходит за рамки только лишь необходимости создания ясной, сбалансированной процедуры взаимодействия должника и профессионального взыскателя. Собственно рынок коллекторских услуг в том виде, в каком он сейчас сложился в России, далеко не во всех случаях можно назвать цивилизованным, а самое главное, отвечающим сути профессионального взыскания в других странах. Попытки разгрузить государственный механизм принудительного исполнения предпринимаются уже не первый год. При этом определенные положительные результаты уже появились.

К примеру, заработал институт дисконтирования отдельных административных штрафов. Вместе с тем этого еще явно недостаточно.

Соответственно фигура коллектора в настоящее время стала олицетворять собой порой даже более эффективное воздействие на должника по сравнению с государственным служащим – судебным приставом-исполнителем. Но обратная сторона эффективности в данном случае – нарушение прав и законных интересов должника.

17 февраля 2016 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект федерального закона «О защите прав и законных интересов физических лиц при

осуществлении деятельности по возврату долгов» (далее – проект Закона, Законопроект)². В процессе доработки Законопроекта ко второму чтению его название было скорректировано: «возврат долгов» был заменен на «возврат просроченной задолженности». Субъектами законодательной инициативы выступили оба председателя палат законодательного органа Российской Федерации, что во многом и предопределило его оперативное рассмотрение и принятие.

Едва ли сегодня возникают сомнения в своевременности самой идеи правового регулирования коллекторской деятельности в России, скорее законодателя можно здесь упрекнуть в некоторой запоздалости в решении давно назревших вопросов, находящихся теперь и широкий общественный резонанс. Очевидно, следует усиливать и уголовно-правовое преследование лиц, совершивших действия, содержащие все признаки преступления.

Подписанный 3 июля 2016 г. Федеральный закон № 230-ФЗ, как представляется, в целом отражает актуальный уровень понимания проблем, связанных с профессиональным взысканием долгов, стремлением минимизировать негативные формы ведения названной деятельности с соответствующим усилением государственного контроля в этой области. Это заслуживает одобрения и всяческой поддержки с принципиальным уточнением. Не произойдет ли метаморфоз, приводящих к злоупотреблениям со стороны уже долж-

² См.: www.duma.gov.ru.

ников в отношении кредиторов? Используя арсенал заложенных в Законопроекте средств, вполне возможно предположить нежелание основной массы должников идти на взаимодействие с профессиональными взыскателями, что неминуемо будет приводить к снижению общих сумм возврата просроченной задолженности, взыскиваемой в конечном счете в интересах банка. В свою очередь кредитные организации будут вынуждены закладывать увеличение рисков в свои процентные ставки по кредитам, что ударит уже по всем заемщикам, в первую очередь по добросовестным, которых большинство. Подобные последствия принятия Закона также нельзя сбрасывать со счетов.

Вместе с тем хочется выразить надежду на то, что ближайшее правоприменение принятого Закона окажется способным выработать оптимальные подходы к толкованию его положений.

Владимир Гуреев,

*доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
гражданского процесса и организации службы судебных
приставов Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)*

Авторский коллектив

Аксенов И.А. – кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела организации исполнительного производства УФССП по г. Москве, доцент кафедры гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (комментарий к ст. 5 (в соавторстве));

Гуреев В.А. – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (предисловие, комментарии к ст. 1–3);

Ефлеева Е.А. – руководитель Департамента урегулирования долговых обязательств ООО «Правовые и Финансовые Технологии» (комментарий к ст. 5 (в соавторстве));

Жданухин Д.Ю. – кандидат юридических наук, президент Ассоциации корпоративного коллекторства (комментарии к ст. 14–16, 18, 19);

Илюшина М.Н. – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (комментарии к ст. 11–13, 17, 20);

Ряховский К.Б. – кандидат юридических наук, веду-

ций консультант отдела аналитической деятельности и совершенствования законодательства Правового управления ФССП России (комментарий к ст. 4);

Селионов И.В. – государственный советник юстиции Российской Федерации 2 класса (комментарии к ст. 21, 22);

Шарон А.А. – эксперт по исполнительному производству (комментарии к ст. 6–10).

**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 »»**

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования и сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон в целях защиты прав и законных интересов физических лиц устанавливает правовые основы деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц (совершения действий направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц), возникшей из денежных обязательств.

2. Настоящий Федеральный закон не распространяется на физических лиц, являющихся кредиторами по денежным обязательствам, самостоятельно осуществляющих действия, направленные на возврат возникшей перед ними задолженности другого физического лица в размере, не превышающем пятидесяти тысяч рублей, за исключением случаев возникновения указанной задолженности в результате перехода к ним прав кредитора (цессии).

3. Настоящий Федеральный закон не распростра-

няется на деятельность по возврату просроченной задолженности, осуществляемую в отношении физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, по денежным обязательствам, которые возникли в результате осуществления ими предпринимательской деятельности.

4. Настоящий Федеральный закон не распространяется на правоотношения, связанные с взысканием просроченной задолженности физического лица и возникшие из жилищного законодательства, законодательства Российской Федерации о водоснабжении, водоотведении, теплоснабжении, газоснабжении, об электроэнергетике, а также законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, за исключением случаев передачи полномочий по взысканию данной задолженности кредитным организациям или лицам, осуществляющим деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц в качестве основного вида деятельности.

Комментарий

Комментируемая статья посвящена раскрытию предмета регулирования и сферы его применения.

1. Часть 1 рассматриваемой статьи определяет цель законодательного акта – защита прав и законных интересов физических лиц. Следует отметить, что согласно ст. 2 Кон-

ституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Конституционное признание и защита получают свою детализацию на уровне федерального законодательства, уточняющего сферу и направление такой защиты. В контексте комментируемого Закона подобная защита выражается в установлении правовых основ деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц, возникшей из денежных обязательств.

Как следует не только из содержания ч. 1 комментируемой статьи, но и собственно из названия всего анализируемого Закона, он распространяется на случаи возврата задолженности физических лиц. Таким образом, так называемое корпоративное коллекторство остается за скобками рассматриваемого Закона. Кстати, на целесообразность подобного расширения сферы действия Закона обращалось внимание Федеральной службой судебных приставов.

Необходимо определить, что понимается под термином «просроченная задолженность».

Понятие задолженности широко используется в российском законодательстве (КоАП РФ, НК РФ, Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве)).

В то же время понятие «просроченная задолженность» используется сравнительно редко. Так, в ст. 112.1 БК РФ под

просроченной задолженностью в контексте бюджетных отношений понимается задолженность, образовавшаяся ввиду неисполнения или ненадлежащего исполнения в установленный срок долговых обязательств.

В свою очередь Закон о потребительском кредите использует лишь категорию «задолженность» (ст. 15).

Гражданский кодекс РФ в ст. 43 использует понятие «задолженность», говоря, что из имущества безвестно отсутствующего погашается задолженность по другим обязательствам безвестно отсутствующего; ст. 64 также использует понятие задолженности применительно к порядку ликвидации юридического лица. В некоторых случаях (ст. 63 ГК РФ) используется словосочетание «дебиторская задолженность». При этом, строго говоря, понятие «просроченная задолженность» гражданскому законодательству неизвестно³. Поставим вопрос иначе: а может ли быть задолженность непросроченной? Думается, что здесь оправданным является обращение к понятию «долг» (от лат. *debitum*, англ. *debt*) как базовой гражданско-правовой категории. В широком смысле под долгом можно понимать любую обязанность, вытекающую из какого-либо юридического или нравственного обязательства, налагаемого договором, законом, общественным мнением и т.п., в узком – денежную сумму или иные вещи, обязанность возвратить которые в определенный срок и на опре-

³ Хотя по отдельности понятия встречаются часто. Так, «просрочка», «просрочил» – довольно часто употребляемые слова.

деленных условиях предусмотрена договором⁴. Разумеется, приведенное узкое понимание долга небезупречно и очевидно, что основанием возникновения долга может выступать не только договор, но и внедоговорные обязательства (п. 2 ст. 307 ГК РФ). Вместе с тем неисполнение обязанности по возврату долга влечет возникновение задолженности. Иными словами, неисполненный долг порождает задолженность, которая априори носит характер просроченной. Таким образом, непросроченная задолженность – это долг, а задолженность всегда просрочена. Соответственно видится спорным использование в наименовании комментируемого Закона, а также в его тексте понятия «просроченная задолженность». Кроме того, ч. 2 комментируемой статьи, косвенно подтверждая сказанное, использует понятие «задолженность».

Деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц рассматривается в ч. 1 комментируемой статьи как *совершение действий, направленных на возврат просроченной задолженности*. Виды и конкретное содержание указанных действий в Законе не приводятся ввиду объективной сложности перечисления всего возможного многообразия совершаемых кредитором или лицом, действующим от его имени и (или) в его интересах, действий. Вместе с тем ст. 6 комментируемого Закона устанавливает общие требования к осуществлению таких действий; ст. 4 данного Закона

⁴ См.: Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2002. С. 293.

перечисляет способы взаимодействия с должником при совершении указанных действий (см. комментарии к названным статьям).

2. Часть 2 комментируемой статьи вводит определенное изъятие из сферы действия рассматриваемого Закона. Так, он не распространяется на физических лиц, являющихся кредиторами по денежным обязательствам, самостоятельно осуществляющих действия, направленные на возврат возникшей перед ними задолженности другого физического лица в размере, не превышающем 50 тыс. руб., за исключением случаев возникновения указанной задолженности в результате перехода к ним прав кредитора (цессии).

Положения комментируемого Закона затрагивают базовые институты обязательственного права, в определенных случаях в известной мере ограничивая и меняя сложившуюся модель взаимодействия должника и кредитора в обязательстве, признаваемую с незначительными вариациями со времен римского права.

В силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как то: передать имущество, выполнить работу, оказать услуги, внести вклад в совместную деятельность, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности (п. 1 ст. 307 ГК РФ). Право требования к должнику об исполнении последним его обязанно-

сти предполагает совершение комплекса действий, направленных на получение предмета исполнения, в данном случае денежных средств. В частности, речь может вестись о претензионной работе, включающей в себя переговоры с должником, деловую переписку и пр. Законодателем принято решение не вторгаться в сферу взаимодействия должника и кредитора в тех обязательствах, в которых сохранены первоначальные его стороны. При этом должен быть соблюден ряд дополнительных условий:

- кредитором по такому обязательству является физическое лицо;
- задолженность по обязательству не превышает 50 тыс. руб.

В том случае, если кредитором выступает юридическое лицо, складывающиеся отношения подпадают под сферу действия комментируемого Закона. Аналогичный вывод надлежит сделать и для случаев, когда размер задолженности превышает 50 тыс. руб. Предположим, что размер задолженности составлял более 50 тыс. руб. (допустим, 60 тыс. руб.), однако в процессе взаимодействия должника и кредитора последний принимает решение о прощении части долга в размере, к примеру, 10 тыс. руб. Прощение долга, как известно, представляет собой одностороннюю сделку и, допустим, не нарушает прав других лиц в отношении имущества кредитора. Возникает вопрос: подлежат ли дальнейшему применению нормы комментируемого Закона? Что про-

исходит с теми соглашениями, которые были к этому моменту заключены между должником и кредитором (лицом, действующим от его имени и (или) в его интересах)?

Кроме того, остается открытым и вопрос об обоснованности и, самое главное, оптимальности выбора законодателем размера задолженности равным 50 тыс. руб.

Неясно, каким образом и кто осуществляет расчет задолженности. Что делать, если кредитор обращается к должнику с требованием вернуть долг по частям (предположим, по 49 тыс. руб.) либо требует вернуть основной долг, затем отдельно требует уплатить проценты за пользование, причем проценты рассчитывает по годам, полугодиям, месяцам и т.п.?

Отдельно следует сказать о перемене лиц в обязательстве. Так, переход к иному лицу прав кредитора в результате перемены лиц в обязательстве приводит к отнесению к сфере действия комментируемого Закона складывающихся при этом между должником и новым кредитором отношений. Причем действие Закона распространяется в данном случае уже вне зависимости от размера задолженности. Следуя формальному толкованию ч. 2 комментируемой статьи, получается, что речь в ней идет о случаях уступки права требования по обязательству. Вместе с тем гражданское законодательство предусматривает возможность перевода долга. Так, если должник с согласия кредитора производит по соглашению с новым должником перевод долга (ст. 391 ГК РФ), то

как должен быть разрешен вопрос о применимости положений комментируемого Закона к отношениям между новым должником и кредитором? С одной стороны, Закон говорит о «возникшей перед ними [кредиторами. – *Примеч. авт.*] задолженности другого физического лица...» Понятие «возникшей» может толковаться неоднозначно: 1) лишь как первоначально появившееся обязательство кредитора и должника; 2) как ситуация, при которой возникает обязательство между кредитором и должником, причем для должника принятое обязательство очевидно возникает, но возникает ли оно для кредитора? Едва ли. Обязательство остается прежним, происходит лишь перемена лица в нем. Тогда понятие «возникшей» оказывается нелогичным. Более того, законодатель далее по тексту ч. 2 комментируемой статьи формулирует: «...за исключением случаев возникновения указанной задолженности в результате перехода к ним прав кредитора (цессии)». При переходе к новому кредитору обязательство, подчеркнем, сохраняется прежнее и происходит также лишь перемена стороны в нем. Задолженность не может возникнуть у должника в связи с переходом права требования к новому кредитору. Задолженность как следствие нарушения обязательства выступает результатом поведения должника, но никак не переходом права требования. В связи с этим юридическая техника ч. 2 комментируемой статьи вызывает ряд вопросов. Кроме того, есть настороженность относительно возможных негативных проявлений толкования

ее на практике.

3. Часть 3 комментируемой статьи также определяет изъятие из сферы действия рассматриваемого Закона, который не распространяется на деятельность по возврату просроченной задолженности, осуществляемую в отношении физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, по денежным обязательствам, которые возникли в результате осуществления ими предпринимательской деятельности.

Следует отметить, что в редакции Законопроекта, подготовленного к первому чтению, вопрос решался иначе: закон планировалось распространить на должников – физических лиц, включая и тех, которые зарегистрированы в качестве индивидуального предпринимателя. Это позволяло констатировать на том этапе более широкую сферу действия готовящегося проекта Закона по сравнению с действующим Законом о потребительском кредите, распространяющимся лишь на отношения по предоставлению потребительского кредита (займа) физическому лицу в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (ст. 1 названного Закона). Таким образом, сфера действия Законопроекта охватывала не только потребительские, но и предпринимательские отношения, в рамках которых и возникает задолженность. Было не вполне ясно, на каком основании предприниматели-граждане оказываются в более выгодном положении по сравнению с предпринимателями – юридиче-

скими лицами. Постулируя принцип равенства участников гражданских правоотношений (ст. 1 ГК РФ), воспроизводящий конституционно-правовое положение о равенстве всех перед законом (ст. 19 Конституции РФ), приведенное сомнение лишь усиливалось. Конечно, можно предположить необходимость повышенной защиты прав и законных интересов именно физических лиц, но едва ли такая защита должна распространяться на случаи осуществления ими предпринимательской деятельности. Кроме того, вспомнив цель Законопроекта, изложенную его авторами в пояснительной записке (снижение социальной напряженности в условиях роста объемов потребительского кредитования при объективной неспособности граждан исполнять свои обязательства), включение в орбиту планируемого закона долговых обязательств индивидуальных предпринимателей выглядело более чем странно. В подписанном Президентом РФ комментируемом Законе обоснованно избран подход, согласно которому Закон не распространяется на возврат задолженности индивидуального предпринимателя, возникшей в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности. Необходимо подчеркнуть важность разграничения на практике так называемых личных долгов индивидуального предпринимателя и долгов, появившихся у него в результате занятия предпринимательской деятельностью. Предположим, физическим лицом была выдана расписка, удостоверяющая факт передачи ему определенной денежной суммы,

без указания на цели ее последующего расходования, а также без указания на его статус индивидуального предпринимателя. Со всей очевидностью это породит вопрос об обоснованности отнесения долга к «предпринимательскому» или «личному». В этой ситуации остается лишь рассчитывать на суд, который цели получения денежных средств должником установит, что найдет недвусмысленное отражение в судебном решении. Если же задолженность индивидуального предпринимателя возникла вне зависимости от занятия им предпринимательской деятельностью, то возврат указанной задолженности должен происходить с соблюдением положений комментируемого Закона.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.