

О ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ
ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ВОЗВРАТУ
ПРОСРОЧЕННОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

Комментарий
к Федеральному закону от 3 июля 2016 г.
№ 230-ФЗ

Под редакцией
В.А. Гуреева

УДК 347.152
ББК 67.404.06
О11

О11 О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности : Комментарий к Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. В. А. Гуреева. — 2-е изд., дораб. и доп. — Москва : Деловой стиль, 2019. — 136 с.

ISBN 978-5-6041645-1-8 (в обл.)

Книга представляет собой второе издание комментария 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 первой практики его применения.

Текст Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ приводится в редакции Федерального закона от 12 ноября 2018 г. № 416-ФЗ.

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

УДК 347.152
ББК 67.404.06

ISBN 978-5-6041645-1-8

© Коллектив авторов, 2019
© Редподготовка, оформление.
Издательство «Деловой стиль», 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	5
Авторский коллектив.....	8
Глава 1. Общие положения.....	10
Статья 1. Предмет регулирования и сфера применения настоящего Федерального закона	10
Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	18
Статья 3. Правовое регулирование деятельности по возврату просроченной задолженности.....	22
Глава 2. Общие правила совершения действий, направленных на возврат просроченной задолженности	26
Статья 4. Способы взаимодействия с должником	26
Статья 5. Ограничения использования отдельных способов взаимодействия с должником	35
Статья 6. Общие требования к осуществлению действий, направленных на возврат просроченной задолженности	44
Статья 7. Условия осуществления отдельных способов взаимодействия с должником	55
Статья 8. Ограничение или прекращение взаимодействия с должником.....	71
Статья 9. Уведомление должника о привлечении иного лица для осуществления взаимодействия с должником	77
Статья 10. Ответы на обращения должника.....	81
Статья 11. Гражданско-правовая ответственность кредитора и лица, действующего от его имени и (или) в его интересах	84
Глава 3. Условия осуществления деятельности юридическим лицом, осуществляющим деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенным в государственный реестр	86
Статья 12. Включение сведений о юридическом лице, осуществляющем деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, в государственный реестр	86

Статья 13. Требования к юридическому лицу, осуществляющему деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенному в государственный реестр, его учредителям (участникам), органам и работникам	101
Статья 14. Ведение государственного реестра	109
Статья 15. Отказ во внесении сведений о юридическом лице в государственный реестр	113
Статья 16. Исключение сведений о юридическом лице из государственного реестра.....	116
Статья 17. Обязанности юридического лица, осуществляющего деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенного в государственный	120
Статья 18. Федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенных в государственный реестр	123
Статья 19. Решения и предписания уполномоченного органа по результатам проверок юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенных в государственный реестр	126
Статья 20. Участие юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, в некоммерческих организациях.....	128
Глава 4. Заключительные положения	129
Статья 21. Внесение изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»	129
Статья 22. Вступление в силу настоящего Федерального закона....	132

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
«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»»

Принят
Государственной Думой
21 июня 2016 г.

Одобрен
Советом Федерации
29 июня 2016 г.

(В редакции Федерального закона от 12 ноября 2018 г.)
(Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (ч. 1).
Ст. 4163; 2018. № 47. Ст. 7137)

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 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.

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.

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 Конституции 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, собственно, и 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. Актуальной идея расширения сферы действия Закона остается и в настоящее время.

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 Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О потребительском кредите (займе)» (далее – Закон о потребительском кредите) использует лишь категорию «задолженность» (ст. 15).

Гражданский кодекс РФ в ст. 43 использует термин «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 неизвестно¹. 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 возратить которые в определенный срок и на определенных условиях предусмотрена договором². Разумеется, приведенное узкое понимание долга небыло 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

¹ Хотя по отдельности эти понятия встречаются часто. Так, «просрочка», «просрочил» – довольно часто употребляемые слова.

² См.: Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2002. С. 293.

возникновение задолженности. Иными словами, неисполненный долг порождает задолженность, которая априори имеет 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».

Комментируемая статья разграничивает понятия «деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц» и «действия, направленные на возврат просроченной задолженности физических лиц». Данный вывод подтверждают ч. 1 ст. 3 комментируемого Закона, которая также разграничивает эти два понятия, а также структура Закона: гл. 2, исходя из ее наименования, определяет правила совершения действий, направленных на возврат просроченной задолженности, тогда как гл. 3 определяет условия осуществления деятельности юридическим лицом, осуществляющим деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенным в государственный реестр.

Очевидно, что «деятельность» — более широкое понятие. «Действие» является главной структурной единицей «деятельности».

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 перечисляет способы взаимодействия с должником при совершении указанных действий (см. комментарии к названным статьям). Следует обратить внимание на то, что складывающаяся судебная практика подходит к толкованию предмета регулирования настоящего Закона достаточно гибко. Так, по мнению Московского городского суда недопустимо толкование правовых норм в сторону, ухудшающую положение подчиненной (слабой) стороны в публичном правоотношении, поскольку иное, означало бы нарушение общих принципов правового регулирования и правоприменения. Соответственно предмет регулирования (деятельность по возврату просроченной задолженности) комментируемого Закона является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Таким образом, по мнению суда, данная статья не устанавливает ограничений или

запрета применения комментируемого Закона к микрофинансовым организациям¹.

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 обязанности предполагает совершение комплекса действий, направленных на получение предмета исполнения, в данном случае денежных средств. В частности, речь может идти 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.

¹ Решение Московского городского суда от 24.01.2018 по делу № 7-474/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

(предположим, 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 происходит 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.

Остается неясным, каким образом и кто осуществляет расчет задолженности. Что делать, если кредитор обращается к должнику с требованием возратить долг по частям (предположим, по 49 тыс. руб.) либо требует возратить 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 — юридическими 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 Законо-

проекта, изложенную его авторами в пояснительной записке (снижение социальной напряженности в условиях роста объема 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 осуществления предпринимательской деятельности. 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 к «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 осуществления им предпринимательской деятельности, то возврат указанной задолженности должен происходить с соблюдением положений комментируемого Закона.

4. Часть 4 комментируемой статьи разграничивает отдельные виды задолженности, выводя их, по сути, из сферы действия комментируемого Закона.

Так, Закон не распространяется на правоотношения, связанные с взысканием просроченной задолженности физического лица и возникшие из:

а) жилищного законодательства — в частности, задолженность по внесению платы за жилое помещение (ст. 155 ЖК РФ);

б) законодательства о водоснабжении, водоотведении — в частности, задолженность по оплате по договору водоснабжения, договору водоотведения (ст. 21 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»);

в) законодательства о теплоснабжении — в частности, задолженность по оплате тепловой энергии (мощности), теплоносителя (ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»);

г) законодательства о газоснабжении;