

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вашему вниманию представляется второе издание комментария 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»» (в ред. от 12 ноября 2018 г.; далее также — Закон № 230-ФЗ), подготовленного коллективом авторов.

Первое издание вышло в свет практически сразу же после принятия настоящего Федерального закона и скорее представляло собой нашу попытку проанализировать работу законодателя. Авторский коллектив руководствовался стремлением предложить оптимальные подходы к толкованию законодательных норм будущему правоприменителю.

Следует понимать, что современный законодатель избрал очевидную политику, 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, в частности, как 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.

Проблема принятия указанного Закона выходит за рамки 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 и оправдал себя на практике институт дисконтирования отдельных административных штрафов. Вместе с тем этого еще явно недостаточно.

Фигура коллектора в настоящее время олицетворяет собой порой даже более эффективное воздействие на должника по сравнению с фигурой государственного служащего — судебного пристава-исполнителя.

Но обратная сторона эффективности в данном случае — нарушение прав и законных интересов должника.

17 февраля 2016 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату долгов» (далее — Проект закона, Законопроект)¹. 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, имеющих 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 актуальность понимания проблем, связанных с профессиональным взысканием долгов, стремление 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 уже со стороны должников в отношении кредиторов? Используя арсенал заложенных в Законопроекте средств, вполне можно 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, коих большинство. Подобные последствия принятия Закона также нельзя сбрасывать со счетов.

¹ См.: www.duma.gov.ru

Фактически за два года применения комментируемый Закон показал свои сильные и слабые стороны, позволил взглянуть на сферу профессионального взыскания задолженности с позиции государственного регулирования, включая активно формирующуюся ведомственную практику, а также вновь складывающиеся в судебных инстанциях правовые подходы.

Кроме того, в комментируемый Закон уже были внесены поправки на основании Федерального закона от 12 ноября 2018 г. № 416-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «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»».

Это первые, но, как представляется, далеко не последние изменения Закона № 230-ФЗ.

Все это предопределило потребность подготовки второго, дополненного издания комментария, уже учитывающего первый опыт правоприменения законодательных норм, который смог бы в актуализированном виде оказывать посильную помощь всем вовлеченным в указанную сферу заинтересованным субъектам.

Авторский коллектив искренне надеется, что представленное второе издание комментария станет востребованным и полезным как для юристов-практиков, так и для юристов, занимающихся научным осмыслением указанной сферы правовой действительности.

*Владимир Гуреев,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой гражданского процесса
и организации службы судебных приставов
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России),
член научно-консультативного совета ФССП России*

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Аксенов И.А. — кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела ведения государственного реестра и контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих функции по возврату просроченной задолженности, Управления Федеральной службы судебных приставов по г. Москве, доцент кафедры гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (комментарий к ст. 5, 7, 9, 12 (в соавт.));

Алиева Л.Н. — главный специалист — эксперт отдела ведения государственного реестра и контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих функции по возврату просроченной задолженности, Управления Федеральной службы судебных приставов по г. Москве (комментарий к ст. 7 (в соавт.));

Алонсо И.А. — главный специалист — эксперт отдела ведения государственного реестра и контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих функции по возврату просроченной задолженности, Управления Федеральной службы судебных приставов по г. Москве (комментарий к ст. 9 (в соавт.));

Ахполова З.К. — ведущий специалист — эксперт отдела ведения государственного реестра и контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих функции по возврату просроченной задолженности, Управления Федеральной службы судебных приставов по г. Москве (комментарий к ст. 12 (в соавт.));

Гуреев В.А. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), член научно-консультативного совета ФССП России (предисловие, комментарий к ст. 1–3);

Ефлеева Е.А. — руководитель департамента урегулирования долговых обязательств ООО «Правовые и Финансовые Технологии» (комментарий к ст. 5 (в соавт.));

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

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

Кукуев С.Ю. — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (комментарий к ст. 14–16, 18, 19 (в соавт.));

Николаев И.А. — начальник Управления организации ведения государственного реестра и контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих функции по возврату просроченной задолженности, Федеральной службы судебных приставов (комментарий к ст. 1, 5, 16 и 18 (в соавт.));

Ряховский К.Б. — кандидат юридических наук, ведущий советник Договорно-правового департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации (комментарий к ст. 4);

Селионов И.В. — государственный советник юстиции Российской Федерации 2-го класса (комментарий к ст. 21, 22);

Смирнова Ю.Ю. — начальник отдела ведения государственного реестра и контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих функции по возврату просроченной задолженности, Управления Федеральной службы судебных приставов по Свердловской области (комментарий к ст. 12 (в соавт.));

Святышева А.В. — руководитель Юридического комитета Национальной ассоциации профессиональных коллекторских агентств (НАПКА) (комментарий к ст. 10, 11 (в соавт.));

Шарон А.А. — эксперт по исполнительному производству (комментарий к ст. 6–10 (в соавт.)).

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.

Одобен
Советом Федерации
29 июня 2016 г.

(В редакции Федерального закона от 12 ноября 2018 г.)
(Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (ч. I).
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 «зadolженность».

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».