

Совет при Президенте Российской Федерации  
по кодификации и совершенствованию гражданского  
законодательства

Исследовательский центр частного права  
имени С.С. Алексеева  
при Президенте Российской Федерации

**ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ**  
**Совета при Президенте Российской Федерации**  
**по кодификации и совершенствованию гражданского**  
**законодательства, принятые в 2026 году**

Москва

## Содержание

1. Экспертное заключение от 27 февраля 2026 года по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 217 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»
2. Экспертное заключение от 27 февраля 2026 года по проекту федерального закона № 580179-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и статью 1 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (в части уточнения понятий «медицинская помощь» и «медицинская услуга»)
3. Экспертное заключение 27 февраля 2026 года по проекту федерального закона № 956556-8 «О внесении изменений в статью 156 Жилищного кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка начисления платы за коммунальные услуги)
4. Экспертное заключение от 27 февраля 2026 года по проекту федерального закона № 1107441-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (в части закрепления термина «кровно-родственные связи», установления порядка очередности при решении вопроса об устройстве ребенка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание в семью, а также совершенствования полномочий органов опеки и попечительства)
5. Экспертное заключение от 27 февраля 2026 года по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 861 Гражданского кодекса Российской Федерации»
6. Экспертное заключение от 27 февраля 2026 года по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»
7. Экспертное заключение от 2 апреля 2026 года по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»

8. Экспертное заключение от 2 апреля 2026 года по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»
9. Экспертное заключение от 2 апреля 2026 года по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 990 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации»



## **СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495) 606-56-32, факс: (495) 606-36-57

---

**Принято на заседании Совета  
27 февраля 2026 г.  
№ 257/1-2026**

### **ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 217 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 217 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на рассмотрение в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Правительством Российской Федерации (письмо от 15 января 2026 года № ВС-П13-421).

Проект подготовлен во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 14 августа 2025 года № Пр-1826, в соответствии с которым необходимо внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие «установление сроков исковой давности и порядка их исчисления при оспаривании сделок приватизации в целях защиты права собственности добросовестных приобретателей имущества» (подпункт «г» пункта 3).

Разработчики Проекта предлагают дополнить статью 217 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) двумя новыми абзацами 3 и 4 (статья 1 Проекта). Проектируемые положения предусматривают, что к искам публично-правовых образований об истребовании имущества, которое было

приватизировано с нарушением требований законодательства о приватизации, применяются установленные ГК РФ «сроки исковой давности и правила их исчисления». Разработчики Проекта предлагают установить 10-летний срок исковой давности, по истечении которого «суд отказывает» в иске публично-правового образования об истребовании имущества, которое было приватизировано с нарушением требований законодательства о приватизации.

В Проекте предлагается распространить правила о 10-летнем сроке исковой давности на требования, сроки предъявления которых возникли «со дня» вступления в силу предлагаемых изменений, а также до этой даты (если «судебные решения по этим требованиям не вступили в законную силу») (пункт 2 статьи 2 Проекта).

Как указано в пояснительной записке к Проекту, предлагаемые его разработчиками нововведения позволят устранить неопределенность в вопросе применения сроков исковой давности по искам публично-правовых образований об истребовании имущества, которое было приватизировано с нарушением требований законодательства о приватизации. Предлагаемые изменения дадут «сигнал о гарантиях собственности лицам, которые развивали и инвестировали в предприятия длительные годы», даже если они приватизировали имущество с нарушениями законодательства о приватизации или приобретали такое имущество у тех лиц, которые, как сейчас выясняется, допустили указанные нарушения.

Нет никаких сомнений в необходимости и целесообразности такого решения. В случае приватизации речь идет о *гражданско-правовых отношениях* (см. пункт 4 статьи 5, пункт 2 статьи 9, пункт 15 статьи 20, пункт 15 статьи 24, пункт 1 статьи 26, статью 32 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»), в которых прямо говорится о «делках приватизации» и «договорах купли-продажи» государственного или муниципального имущества). Данные отношения составляют предмет гражданского законодательства (абзац 1 пункта 1 статьи 2 ГК РФ), и, соответственно, к требованиям из таких отношений должна применяться исковая давность.

Совет поддерживает стремление разработчиков Проекта устранить правовую неопределенность в обозначенном вопросе.

Положения о сроках защиты права способствуют устранению складывающейся правовой неопределенности и поддержанию доверия к публичной власти. Сроки давности являются необходимым условием обеспечения эффективной защиты права собственности, стабильности и предсказуемости гражданского оборота (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 года № 49-П).

Идея предложенных разработчиками изменений, как представляется, способна при должной ее реализации исправить складывающиеся в судебной практике подходы и установить справедливый баланс публичных и частных интересов за счет введения четких и ясных правил о сроках давности, в частности, по искам об «истребовании» имущества, которое было приватизировано с нарушением требований законодательства о приватизации.

Совет считает необходимым подчеркнуть, что стабильность гражданского оборота и предсказуемость судебной практики по применению норм о давности соответствуют интересам государства ничуть не меньше, чем интересам конкретного частного лица – гражданина или организации, чьи имущественные интересы могут быть затронуты упомянутыми подходами.

В то же время по Проекту могут быть сделаны следующие замечания.

1. Разработчики Проекта предлагают указать в части 3 статьи 217 ГК РФ (в редакции Проекта), что к «искам об истребовании имущества, выбывшего из владения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в результате его приватизации» применяется 10-летний срок исковой давности (статья 1 Проекта).

Данное положение нуждается в корректировке, так как в состав приватизированного имущества публично-правовых образований могут входить не только вещи, но также акции и доли в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью (далее – доли участия) (см. часть 2 статьи 2, часть 2 статьи 9, часть 2 статьи 14, статью 20 Федерального закона от 21 декабря 2001

года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»), которые являются не вещами, но «иным имуществом», в частности, *имущественными правами* (см. статью 128 ГК РФ)<sup>1</sup>.

Существует риск того, что при буквальном толковании положений Проекта действие части 3 статьи 217 ГК РФ (в редакции Проекта) будет ограничено случаями истребования публично-правовым образованием исключительно незаконно приватизированных *вещей*. Следовательно, в ситуации незаконной приватизации акций или долей участия предлагаемый разработчиками Проекта 10-летний срок исковой давности применяться не будет.

Аналогичное замечание может быть сделано и в отношении части 4 статьи 217 ГК РФ (в редакции Проекта), в которой тоже говорится о выбытии приватизированного имущества «из владения» истца после того, как «истекло 10 лет». При этом для описания самого притязания истца разработчики Проекта используют словосочетание «требования ... об истребовании приватизированного имущества», не используя термин «владение».

Вместе с тем, поскольку замысел Проекта охватывает не только случаи виндикации вещей, но и случаи реституции по недействительным сделкам, следует проработать вопрос о соотношении предлагаемого регулирования с положениями статьи 181 ГК РФ.

2. В проектируемом новом абзаце 4 статьи 217 ГК РФ указаны два момента, с которых предлагается отсчитывать начало течения 10-летнего срока исковой давности: (1) «после выбытия имущества из владения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и (2) «со дня нарушения права». Чтобы исключить неопределенность и противоречия при толковании положений Проекта, следует определить *один* момент, с которого начинает течь 10-летний срок исковой давности.

х х х

---

<sup>1</sup> См. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2025 года № 5-КГ25-138-К2; Определение Верховного Суда РФ от 28 сентября 2021 года № 305-ЭС21-8014 по делу № А40-309229/2019; Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 15 июля 2014 года № 3640/14 по делу № А31-2337/2013.

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 217 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» поддерживается. Выказанные замечания могут быть устранены при доработке законопроекта во втором чтении.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников



## **СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495) 606-56-32, факс: (495) 606-36-57

**Принято на заседании Совета  
27 февраля 2026 г.  
№ 257/2-2026**

### **ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона № 580179-8 «О внесении изменений в  
Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской  
Федерации» и статью 1 Закона Российской Федерации  
«О защите прав потребителей»**

Проект федерального закона № 580179-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и статью 1 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Российской Федерации (далее — Совет).

Проект подготовлен группой депутатов и сенаторов Российской Федерации и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Разработчики Проекта предлагают внести изменения в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об охране здоровья граждан) в части определения понятия медицинской помощи и его отграничения от медицинских услуг, а также в Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон о защите прав потребителей) в части исключения из сферы его действия мероприятий, предполагающих оказание пациентам медицинской помощи.

По мнению разработчиков Проекта, указанные изменения позволят «подчеркнуть особенность такой важной сферы, как охрана здоровья, обеспечить единое толкование норм соответствующего законодательства и строго очертить границы применения отраслевого законодательства в медицинской сфере, осуществить частичную декриминализацию врачебной деятельности».

Совет полагает, что представленный Проект не может быть поддержан в связи с наличием замечаний концептуального характера.

1. Разграничение разработчиками Проекта терминов «медицинская помощь» и «медицинская услуга» в целях исключения возможности применения к первой категории положений гражданского законодательства, регулирующего обязательства из договора оказания услуг, не может быть поддержано ввиду нарушения принципа равенства участников гражданских правоотношений.

Вне зависимости от того, охватывается ли медицинская услуга обязательным медицинским страхованием, дополнительным медицинским страхованием или оплачивается пациентом напрямую, содержание обязательства медицинской организации остается неизменным, а заказчику во всех указанных случаях должен быть предоставлен одинаковый набор прав, гарантий и способов защиты.

Стремление разработчиков дифференцировать гражданско-правовое регулирование отношений из договора оказания медицинских услуг в зависимости от способа получения вознаграждения медицинской организацией (напрямую от пациента, от иного физического или юридического лица либо посредством выплат, осуществляемых в пользу медицинской организации из фондов системы обязательного медицинского страхования) нарушает принцип равенства участников гражданских правоотношений (пункт 1 статьи 1, пункт 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации; далее – ГК РФ).

2. Вне зависимости от того, каким образом в Законе об охране здоровья граждан будут поименованы действия по оказанию медицинской помощи, это не повлияет на существо отношений и возможность применения к ним положений, регулирующих договор оказания услуг.

В силу пункта 1 статьи 779 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Из описания предмета указанного договорного типа следует, что он охватывает практически все обязательства, содержанием которых выступает определенное действие, осуществляемое на условиях предоставления встречного вознаграждения в той или иной форме (на возмездной основе). Так, для того, чтобы положения главы 39 ГК РФ о возмездном оказании услуг не применялись к некоторым отдельным договорным типам, предусматривающим в качестве предмета обязательства осуществление определенных действий (например, подряд, перевозка, хранение), законодатель предусмотрел специальное указание об этом в пункте 2 статьи 779 ГК РФ.

Применительно к деятельности медицинских организаций следует отметить, что она осуществляется на возмездной основе. При этом различаются лишь лица, осуществляющие непосредственную оплату за оказанные услуги. Так, согласно статьям 82-84 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» финансовое обеспечение медицинской деятельности осуществляется, в частности, за счет средств обязательного медицинского страхования, личных средств граждан, средств работодателей.

С учетом изложенного вне зависимости от того, какие термины будут использованы в Законе об охране здоровья граждан, существо отношений останется неизменным и по-прежнему будет представлять собой разновидность оказания услуг. Это даст судам, рассматривающим споры о качестве медицинской помощи, применять к этим спорам гражданское законодательство и, в частности, нормы об услугах.

3. Исключение отношений по оказанию медицинских услуг в рамках обязательного медицинского страхования из сферы действия Закона о защите прав

потребителей является необоснованным и неоправданно лишает потребителей предоставленных им прав и гарантий.

По мнению разработчиков Проекта, данное нововведение поможет преодолеть применение принципа «потребитель всегда прав» в сфере оказания медицинской помощи. Однако указанное утверждение не имеет юридического содержания и никаким образом не основано на Законе о защите прав потребителей. В действительности положения законодательства о защите прав потребителей, в том числе содержащие распределение бремени доказывания между сторонами спора, воплощают в себе баланс между интересами потребителя (слабой стороны правоотношения) и профессионального лица, которое оказывает ему услугу.

Нормы гражданского законодательства, в том числе законодательства о защите прав потребителей, представляют собой значимый элемент механизма защиты прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Представляется, что пояснительная записка к Проекту не содержит положений, которые надлежащим образом раскрывают негативные последствия квалификации отношений между медицинским учреждением и пациентом в качестве гражданско-правовых и применения к указанным отношениям Закона о защите прав потребителей.

4. Разработчики предлагают установить, что отношения по оказанию медицинской помощи, в том числе правила и условия ее оказания, права и обязанности, а также ответственность медицинских работников регулируются только нормами специального законодательства.

Для этих целей статья 3 Закона об основах охраны здоровья граждан дополняется новой частью 12, в соответствии с которой «отношения, возникающие при оказании гражданам медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, регулируются положениями настоящего федерального закона, за исключением правоотношений, регулируемых иными законодательными актами».

Однако, как отмечалось выше в настоящем Экспертном заключении, указанные отношения входят в предмет гражданского законодательства

(«имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников» - пункт 1 статьи 2 ГК РФ). В соответствии с пунктом 2 статьи 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ.

В этой связи стремление разработчиков Проекта установить приоритет норм Закона об основах охраны здоровья граждан над иными федеральными законами, в том числе над ГК РФ, не может быть поддержано.

5. Представленная в пояснительной записке идея о необходимости сузить сферу действия нормы статьи 238 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), как представляется, реализуется с помощью ненадлежащих механизмов, поскольку разработчики стремятся разрешить правовые проблемы, связанные с применением УК РФ, путем вмешательства в гражданское законодательство.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 580179-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и статью 1 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

**СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495) 606-56-32, факс: (495) 606-36-57

**Принято на заседании Совета  
27 февраля 2026 г.  
№ 257/3-2026**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона № 956556-8 «О внесении изменений в статью 156 Жилищного кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 956556-8 «О внесении изменений в статью 156 Жилищного кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка начисления платы за коммунальные услуги) (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов и сенатором Совета Федерации.

Разработчики Проекта предлагают внести в часть 9<sup>2</sup> статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) изменения, направленные на корректировку подхода к оплате коммунальных ресурсов (далее – КР), потребляемых в целях содержания общего имущества многоквартирного дома, оборудованного приборами учета потребления коммунальных ресурсов (далее – приборы учета).

Для этих целей осуществляется переход от системы оплаты КР по нормативам, установленным субъектами Российской Федерации, с последующим перерасчетом исходя из фактических показателей приборов учета к системе оплаты КР сразу по показателям приборов учета. В пояснительной записке к

Проекту такой подход обосновывается неэффективностью существующей системы, которая не соответствует правовой природе отношений между собственниками квартир, управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями.

Так, собственники вносят управляющей компании плату за КР в целях содержания общего имущества в течение года по нормативам, установленным органами субъектов Российской Федерации, и только в следующем году производится перерасчет с учетом показаний приборов учета. В свою очередь, управляющая компания вносит ресурсоснабжающей организации плату за КР сразу по показаниям приборов учета. В результате существующая система представляется неудобной для всех участников отношений – для собственников система начисления платы за КР является непрозрачной; у управляющих компаний зачастую возникают затруднения в вопросе своевременной оплаты фактически потребленных КР из-за того, что собственники в течение года внесли только часть платы (которая была рассчитана по нормативам, а не по фактически потребленным КР); для ресурсоснабжающих организаций возрастает риск несвоевременной оплаты КР со стороны управляющих организаций, недополучивших плату от собственников.

Основная идея Проекта может быть поддержана.

Согласно статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

В развитие положений статьи 210 ГК РФ в части 1 статьи 39 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) установлено, что бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме несут собственники помещений в многоквартирном доме.

Управляющая организация по смыслу статьи 161 ЖК РФ является лишь исполнителем, привлеченным собственниками помещений (а при отсутствии на то их должным образом выраженной воли – публично-правовым образованием) в многоквартирном доме для выполнения обязанностей по содержанию общего

имущества. В отношениях по оплате КР, потребляемых в целях содержания общего имущества, управляющая организация является посредником между собственниками помещений в многоквартирном доме и ресурсоснабжающей организацией, оказывающей услуги по поставке КР, и поэтому на управляющую организацию не должна возлагаться обязанность по оплате ресурсоснабжающей организации КР по методике, которая отличается от методики внесения платы за КР собственниками помещений.

В настоящее время управляющие компании в отношениях с ресурсоснабжающими организациями оплачивают потребленные КР по показаниям приборов учета, а не по нормативам с последующим перерасчетом (подпункт «а» пункта 21 Правил, обязательных при заключении управляющей организацией договора с ресурсоснабжающей организацией, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 г. № 124, далее – Правила № 124). Кроме того, если собственниками помещений в многоквартирном доме выбран непосредственный способ управления многоквартирным домом, то они напрямую оплачивают КР, потребляемые в целях содержания общего имущества, ресурсоснабжающей организации также по показаниям приборов учета, а не по нормативам (части 5, 8 статьи 155 ЖК РФ, пункты 40 – 42 постановления Правительства Российской Федерации от 06 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»).

Поэтому система отношений, в которой собственники помещений в многоквартирном доме должны оплачивать КР управляющей организации по такой же методике, по которой управляющая организация оплачивает КР ресурсоснабжающей организации, и по которой они бы оплачивали КР напрямую ресурсоснабжающей организации (то есть в соответствии с показателями приборов учета), является приемлемой и соответствует правовой природе отношений между собственниками помещений, управляющей организацией и ресурсоснабжающей организацией.

В то же время по Проекту имеются следующие замечания.

1. В Проекте вовсе исключается возможность расчета размера платы за КР, потребляемые в целях содержания общего имущества, по нормативам, утвержденным органами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем расчет размера платы за потребление КР по нормативам в домах, оборудованных приборами учета, все равно останется необходимым, например, для случаев неисправности приборов учета или если приборы учета не прошли поверку в установленный срок.

2. Проект не учитывает необходимость закрепления особенностей обязательственных отношений, возникающих при выборе способа определения объема коммунальных ресурсов, потребляемых в ветхом и аварийном жилом фонде, в зависимости от статуса участника данных отношений.

Верховным Судом Российской Федерации сформирована правовая позиция, согласно которой *вне зависимости от наличия прибора учета* оплата коммунальных ресурсов гражданами и лицами, осуществляющими управление *аварийными многоквартирными домами (далее – МКД)*, должна определяться исходя из объема потребления соответствующего коммунального ресурса, определенного *на основании норматива потребления* (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 12.03.2024 № 307-ЭС23-21942).

Следовательно, в случае наличия в аварийном МКД установленного прибора учета, его показания не могут быть использованы в расчетах между поставщиком энергетических ресурсов, гражданами и лицами, осуществляющими управление таким МКД, но *должны быть* использованы в расчетах между поставщиком энергетических ресурсов и привлеченными им третьими лицами для исполнения обязательств по поставке КР.

Таким образом, в отношении одного объекта правоотношений – объема поставленного коммунального ресурса в аварийном МКД, сформирован непоследовательный и несимметричный подход в расчетах между разными участниками правоотношений по поставке и оплате коммунальных ресурсов. Принимая во внимание правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации,

Федерации о недопустимости использования показаний приборов учета энергетических ресурсов для осуществления расчетов в аварийных МКД и необходимость применения единых способов расчетов между всеми сторонами процесса поставки и потребления коммунальных ресурсов, представляется необходимым дополнить Проект нормами, направленными на установление требования об использовании нормативов потребления коммунальных ресурсов в отношениях между поставщиками энергетических ресурсов и привлеченными ими лицами для поставки, передачи соответствующих ресурсов в аварийные МКД.

Также необходимо отметить, что в соответствии с позициями Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также Конституционного Суда Российской Федерации если применение мер тарифного регулирования предполагает возникновение разницы между утвержденным тарифом для определенной группы потребителей, например, населения, и утвержденным для другой группы потребителей экономически обоснованным тарифом, отражающим реальные затраты ресурсоснабжающей организации на производство соответствующего ресурса (далее - межтарифная разница), предполагается возмещение в таких случаях этой организации понесенных ею экономических потерь. Возникновение межтарифной разницы служит прямым следствием реализации полномочий по государственному регулированию цен (тарифов), поэтому субъектом, обязанным возместить ресурсоснабжающей организации расходы, обусловленные установлением тарифа в размере ниже экономически обоснованного, должно быть то публично-правовое образование, уполномоченным органом которого было принято соответствующее тарифное решение (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2011 № 2-П, постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 06.12.2013 № 87 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных со взысканием потерь ресурсоснабжающих организаций, вызванных межтарифной разницей»).

Кроме того, заслуживает внимания вопрос о допустимости предоставления лицам, обязанным в силу законодательных требований осуществлять установку

приборов учета в МКД, включая аварийные МКД, права демонтировать ранее установленные приборы учета, поскольку они не подлежат использованию для определения объема обязательств по поставке и оплате потребленного коммунального ресурса в таком жилом фонде.

Данное предложение не изменяет сложившийся порядок исполнения обязательств для граждан, проживающих в аварийных МКД.

3. В действующей редакции части 9<sup>2</sup> статьи 156 ЖК РФ допускается применение системы оплаты КР по показаниям приборов учета, а не по нормативам, если собственниками помещений многоквартирного дома принято такое решение общего собрания. В Проекте предлагается полностью перейти от нормативной к фактической системе оплаты КР, и при этом устраняется возможность принятия решения общего собрания об ином.

Вместе с тем управляющие компании и собственники помещений в многоквартирном доме могут быть заинтересованы в том, чтобы сохранить существующую систему и не отказываться от нее, если она для них является удобной и приемлемой.

В соответствии со статьей 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами. В случаях, когда условие договора предусмотрено нормой, которая применяется постольку, поскольку соглашением сторон не установлено иное (диспозитивная норма), стороны могут своим соглашением исключить ее применение либо установить условие, отличное от предусмотренного в ней. При отсутствии такого соглашения условие договора определяется диспозитивной нормой (пункт 2).

Во избежание последующих споров о том, является ли проектируемая норма диспозитивной или императивной, необходимо прямо уточнить, что собственники помещений в многоквартирном доме с учетом предложений управляющей организации могут выбрать решением общего собрания нормативный способ оплаты КР. Поскольку проектируемая норма направлена на регулирование

гражданско-правовых отношений между собственниками помещений в многоквартирном доме и управляющими организациями, не имеется правовых предпосылок для того, чтобы императивно предписывать порядок оплаты КР.

4. Пунктом 1 статьи 2 Проекта предусматривается, что проектируемый федеральный закон вступает в силу с момента его официального опубликования.

Однако с учетом того, что очередной перерасчет осуществляется по итогам календарного года, более обоснованной датой вступления в силу проектируемого закона было бы начало очередного календарного года.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 956556-8 «О внесении изменений в статью 156 Жилищного кодекса Российской Федерации» может быть поддержан в случае учета высказанных в настоящем заключении замечаний, за исключением переходных положений, которые не поддерживаются.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

**СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято на заседании Совета****27 февраля 2026 г.****№ 257-4/2026****ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ****по проекту федерального закона № 1107441-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»**

Проект федерального закона № 1107441-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов и находится на стадии предварительного рассмотрения.

В Проекте предусмотрено внесение в Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) и Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон об опеке) ряда изменений, направленных на «совершенствование защиты приоритетного права родителей на воспитание детей перед всеми иными лицами», а также предполагающих установление определенных преимуществ (очередности) среди лиц, которые могут принять ребенка на воспитание в свою семью. В пояснительной записке к Проекту не поясняется, на решение какой проблемы нацелены предлагаемые изменения.

По существу предлагаемых изменений необходимо отметить следующее.

1. Согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 1 Проекта предлагается дополнить абзац второй пункта 1 статьи 1 СК РФ положением о необходимости укрепления не только семьи, но и *«кровно-родственных связей»*.

С этим предложением сложно согласиться, поскольку под такой связью, как родство, понимается происхождение одного лица от другого или от общего предка. В этом смысле слово «кровно-родственный» является плеоназмом и не может быть использовано в юридической терминологии, поскольку «родственный» и означает «кровный». В случае, когда в актовых книгах содержатся не оспоренные в судебном порядке записи о родстве (например, между отцом и сыном), с точки зрения права наличие кровной связи (происхождения) налицо (см. ст.47 СК РФ).

В силу своей биологической природы родственные связи представляют собой объективную данность: либо родственная связь между лицами существует, либо ее нет (в отличие от социальной связи между теми же самыми людьми, которые могут прекратить общение друг с другом). Следовательно, выражение «укрепление кровно-родственных связей» лишено не только правового содержания, но и всякого смысла.

Не исключено, что разработчики Проекта и пояснительной записки к нему ведут речь об укреплении социальных межличностных связей между лицами, связанными родством. Однако укрепление указанных связей охватывается упомянутой в абзаце втором пункта 1 статьи 1 СК РФ задачей «укрепления семьи», поскольку в силу статьи 2 СК РФ к кругу членов семьи отнесены прежде всего родственники. По указанным причинам предлагаемое дополнение является излишним.

2. В Проекте предложено заменить действующий принцип приоритета семейного воспитания детей (пункт 3 статьи 1 СК РФ) *принципом приоритета «воспитания детей в семье, в которой они были рождены (родная семья)»*. Аналогичным образом в Проекте предложено заменить право ребенка жить и воспитываться в семье (пункт 2 статьи 54 СК РФ) правом ребенка жить и воспитываться *«в родной (кровной) семье»*.

Предлагаемое изменение концептуально не может быть поддержано по следующим основаниям.

2.1. Принцип приоритета семейного воспитания детей обусловлен необходимостью воспитания ребенка в семейном окружении, атмосфере счастья, любви и понимания (статья 1 СК РФ, Преамбула, пункт 2 статьи 3, пункт 2 статьи 7, статьи 8 и 9 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г.). Реализация данного принципа предполагает закрепление правовой связи между родителем (лицом, его заменяющим) и ребенком.

Действующее регулирование предусматривает возможность установления этой связи в отношении (1) детей, происходящих от родителя (статья 48 и 52 СК

РФ), (2) детей, рожденных в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий с использованием донорского материала (пункт 4 статьи 51 СК РФ, статья 55 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), (3) детей, переданных на воспитание в семью (усыновленных (удочеренных), подопечных).

При этом законодатель исходит из преимущественного права родителей перед другими лицами на воспитание своих детей (пункт 1 статьи 63, статьи 65 и 68 СК РФ), а разлучение ребенка со своими родителями вопреки их желанию возможно только при наличии исключительных обстоятельств, когда это необходимо в его наилучших интересах (статья 7 Конвенции о правах ребенка). Соответственно, при рассмотрении всех вопросов, связанных с устройством в семью ребенка, утратившего родительское попечение, главным соображением должно являться наилучшее обеспечение интересов ребенка, его потребность в любви и право на постоянную заботу (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2015 г. № 15-П).

Практика показывает, что родство (кровная связь) во многих случаях не является ни единственным, ни определяющим фактором семейных связей. Поэтому право все чаще опирается на функциональный, а не биологический критерий при их определении (например, пункт 29 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 16 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с установлением происхождения детей»).

Таким образом, понимание семьи в правовом смысле не ограничивается отношениями в той семье, в которой ребенок был зачат и рожден (в том числе при применении медицинских технологий), оно может также охватывать взаимоотношения, которые с учетом фактического, психологического, материального и иного характера равнозначны семейным связям.

2.2. Согласно действующему законодательству устройство детей в другую, нежели их родная, семью является *вынужденной мерой*. К ней прибегают в ситуации, когда ребенок остался без попечения родителей и при этом близкие родственники не смогли (или не желали) принять его на воспитание в семью (пункт 2 статьи 54, пункт 1 статьи 121, пункт 5 статьи 127 СК РФ, часть 5 статьи 10 Закона об опеке).

Приоритет семейного воспитания ребенка (пункт 1 статьи 123 СК РФ) предполагает, что такие формы семейного (индивидуального) устройства детей, как усыновление и опека (попечительство), имеют приоритет над внесемейными

формами устройства детей, которые рассматриваются законодателем как сугубо временное решение (направление ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). Выбор органом опеки и попечительства формы устройства ребенка законодатель связывает с ситуацией, когда у ребенка юридически или фактически отсутствует лицо, которое должно заниматься его воспитанием и защищать его интересы (пункт 1 статьи 121 СК РФ). Образовавшийся «правовой вакуум» должен быть заполнен при помощи институтов усыновления и опеки (попечительства) (далее – опека), которые направлены на то, чтобы усыновитель или опекун мог заместить родителей временно или постоянно.

По изложенным причинам объем полномочий усыновителя аналогичен, а объем полномочий опекуна во многом схож с объемом полномочий родителей ребенка. Подобное приравнивание статусов берет начало из попытки законодателя посредством институтов усыновления и опеки *восполнить для ребенка вынужденный недостаток «кровной» семьи путем конструирования правоотношения, максимально приближенного к родительскому.*

Возможный правовой конфликт в ситуации, когда родители хотят осуществить свои родительские права, например, восстановить их, и поставить вопрос о прекращении опеки, должен разрешаться в судебном порядке (статья 68 СК РФ) на основе принципа обеспечения наилучших интересов ребенка (пункт 1 статьи 3 Конвенции о правах ребенка) с учетом всех обстоятельств конкретного дела и мнения самого ребенка. Принцип приоритета воспитания детей в родной семье для целей разрешения спора о праве между родителями и опекунами не освобождает родителей от бремени доказывания отпадения обстоятельств, на основании которых орган опеки и попечительства ранее обосновывал свой вывод о том, что ребенок остался без родительского попечения.

Представляется, что закреплять в тексте СК РФ принцип приоритета воспитания детей в той семье, в которой они были рождены, нецелесообразно, поскольку это способно *сместить в правоприменении фокус на необходимость в любых случаях оставлять ребенка с родителями, которые нарушают его права и интересы своим поведением, вместо комплексной оценки обстоятельств дела в свете основополагающих для регулирования отношений с участием детей начал* — принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка (пункт 1 статьи 3 Конвенции о правах ребенка) и необходимости обеспечения стабильности обстановки, в которой проживает ребенок.

2.3. Предлагаемое в Проекте регулирование, по сути, сведено к необходимости защиты и поддержки семьи, основанной исключительно на родственных связях. Между тем, и в Конвенции о правах ребенка, и в российском законодательстве содержится прямое указание на то, что ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, следовательно, защита и поддержка в равной мере должны быть гарантированы как семье, в которой ребенок родился, так и семье, принявшей его на воспитание. Иное чревато *дискриминацией не только «замещающих» семей, но и дискриминацией детей, воспитывающихся в таких семьях*. На недопущение подобной дискриминации прямо указывал Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2013 года № 19-П).

Нельзя не отметить несколько пренебрежительное отношение разработчиков Проекта к проводимой нашим государством в последние десятилетия масштабной по организационным усилиям и финансовым затратам работе по реализации комплекса мер, направленных на формирование в обществе *позитивного восприятия института устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью*<sup>2</sup>. Такие меры дают положительные результаты. По данным Министерства просвещения Российской Федерации число детей, находящихся в детских учреждениях разного типа, неуклонно сокращается в течение ряда лет (Федеральное статистическое наблюдение. Форма № 103-рик за 2022, 2023, 2024 годы).

Принятие предлагаемых в Проекте поправок с целью признания особой роли родной семьи с неизбежностью повлечет *снижение общественного престижа «социального родительства» (усыновления, опеки) и социального статуса усыновителей и опекунов (попечителей)*, что недопустимо.

3. В Проекте предусмотрено дополнение пункта 2 статьи 54 СК РФ указанием на новую обязанность органов опеки и попечительства - «содействовать восстановлению родной семьи ребенка в случаях утраты ребенком родительского попечения вследствие его разделения с родителями». Следует отметить, что в настоящее время в число полномочий органов опеки и попечительства подобная деятельность не входит.

---

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

По данным судебной статистики за 2022-2023 гг. судами было вынесено свыше 59,6 тыс. решений о лишении родительских прав и без малого 11 тыс. – об ограничении в родительских правах<sup>3</sup>. Для восстановления таких родителей в родительских правах необходима разработка системы мер, направленных на оказание им содействия в изменении их образа жизни и на создание достойных условий для проживания семьи. Подобная система мер, как представляется, может быть эффективно реализована только в рамках специальной государственной программы. В целях выполнения такой амбициозной задачи понадобится также определить полномочия различных уполномоченных органов и лиц по содействию воссоединению родителей с ребенком.

4. При решении вопроса об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, в Проекте предложено закрепить очередность лиц, имеющих право претендовать на усыновление или установление опеки (попечительства) (пункт 4 статьи 1 Проекта, проектируемая статья 123<sup>1</sup> СК РФ).

Необходимо отметить, что правовая природа личных неимущественных отношений сама по себе исключает их детальное правовое регулирование, которое в этом случае имеет ситуационный характер, требует индивидуального подхода и предполагает высокую степень судебской дискреции. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, положительная оценка судом личности и поведения конкретного лица не является достаточным основанием для назначения такого лица опекуном ребенка; при решении вопроса о возможности назначения опекуном конкретного лица суды в каждом случае должны исследовать *весь комплекс обстоятельств, связанных как с личностью потенциального опекуна, так и с благополучием среды, в которой подопечный ребенок будет проживать, воспитываться и развиваться* (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. № 413-О и от 27 мая 2021 г. № 1084-О).

Введение очередности среди лиц, претендующих на воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей, с одной стороны, смещает акцент с исследования всей совокупности конкретных обстоятельств дела на формальное использование биологического критерия, с другой – усложняет задачу правоприменителя и не создает каких-либо «прозрачных и предсказуемых» механизмов, поскольку не исключает судебную дискрецию.

---

<sup>3</sup> См.: Судебная статистика РФ – URL: <https://stat.ани-нпсcc.рф/stats/gr/t/22/s/0> (дата обращения: 25 января 2026 г.).

Кроме того, в Проекте не намечены пути разрешения возможных противоречий между требованиями, например, родственников последующих очередей, которые готовы усыновить ребенка, и близких родственников предшествующей очереди, которые готовы взять его только под опеку.

Вызывают сомнения и категории граждан, включенных в перечень – дифференциация братьев и сестер на полнородных и неполнородных; отнесение прабабушек и прадедушек к третьей очереди лиц, наделенных преимущественным правом быть усыновителями и опекунами (пункт 4 статьи 1 и пункт 1 статьи 2 Проекта).

5. Одной из задач, стоящих перед законодателем при регулировании отношений, субъектами которых являются дети, является соблюдение баланса между правами и интересами ребенка и правами его родителей, в частности, правом родителя на сохранение тайны частной жизни (статья 152<sup>2</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации).

В данном контексте речь может идти о ситуациях оставления матерью ребенка в медицинской организации и выдачи ею согласия на усыновление ее новорожденного ребенка любыми лицами. Положения Проекта не позволяют дать четкий ответ на вопрос о том, обязан ли в подобной ситуации орган опеки и попечительства провести розыск родственников ребенка (которые, возможно, о беременности своей родственницы не знали) и предложить им принять ребенка в свою семью.

Декларируемый в Проекте приоритет родственных связей при усыновлении и опеке может подразумевать, что орган опеки и попечительства обязан провести розыск родственников ребенка, оставшегося без попечения родителей, во всех без исключения случаях. При этом в пояснительной записке отсутствует какой-либо анализ последствий раскрытия родственникам обстоятельств оставления ребенка без попечения, в том числе не произведена оценка рисков роста на фоне вводимого регулирования случаев искусственного прерывания беременности, а также отказов женщин от обращения в медицинские организации за родовспоможением.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 1107441-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников



## **СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято на заседании Совета  
27 февраля 2026 г.  
№ 257-5/2026**

### **ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 861 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 861 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Российской Федерации (далее — Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 2 февраля 2026 г. № А6-1403).

Проект разработан Правительством Российской Федерации и в настоящее время еще не внесен в Государственную Думу.

В пояснительной записке разработчики указывают, что Проект направлен на «обеление» отдельных секторов экономики и установление «запрета, ограничивающего введение в безналичный оборот наличных денежных средств, имеющих неустановленное происхождение».

В этой связи предлагается, во-первых, ограничить право свободного использования физическими лицами наличных денежных средств в случаях, предусмотренных законом; во-вторых, предусмотреть, что «расчеты между юридическими лицами и гражданами по сделкам, подлежащим государственной регистрации, и договорам продажи недвижимости могут производиться наличными деньгами в размере, не превышающем пяти миллионов рублей. При

этом совокупный размер произведенных между одними и теми же лицами в течение месяца расчетов наличными деньгами по таким сделкам не должен превышать пятидесяти миллионов рублей».

В развитие указанных положений разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», которым государственному регистратору предписывается отказывать в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в случае, если расчеты между сторонами совершены с нарушением указанных выше правил.

К положениям Проекта могут быть высказаны замечания концептуального характера.

1. Представленные изменения создают неоправданное ограничение прав физических лиц.

Согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

На текущий момент статья 861 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) позволяет физическим лицам избирать любой удобный для них способ расчетов. Более того, указанное положение согласуется со статьей 136 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которой заработная плата выплачивается работнику, как правило, в месте выполнения им работы либо перечисляется на указанный работником счет в банке на условиях, определенных коллективным договором или трудовым договором. Последнее положение интерпретируется как предоставляющее работнику право получать заработную плату наличными денежными средствами (письмо от 20 марта 2015 г. № 14-1/ООГ-1830 Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации; определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 декабря 2023 г. № 88-25274/2023, Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 января

2022 г. по делу № 88-240-2022, апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13 ноября 2025 г. № 33-21640/2025).

**Таким образом, граждане на законных основаниях получают и хранят доход в виде наличных денежных средств, следовательно, и не могут быть лишены возможности использовать такой доход.**

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, «любые вводимые законом ограничения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров должны предопределяться необходимостью охраны конституционных ценностей, быть обоснованными и соразмерными» (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 января 2026 г. № 2-П, от 27 декабря 2022 г. № 58-П.). Однако разработчики Проекта не приводят достаточного обоснования предлагаемых ими ограничений.

Для физических лиц сокращение возможностей по использованию наличных денежных средств создает следующие негативные последствия:

- принадлежащие лицу наличные денежные средства в целом ряде ситуаций не могут быть задействованы последним в качестве законного средства платежа;
- лицо оказывается вынужденным вступить в договорные отношения с банком для целей заключения договора банковского счета, что существенно ограничивает свободу договора, а также требует дополнительных материальных затрат (оплаты услуг банка);
- лицо может столкнуться с рисками, связанными с отсутствием фактического доступа к банковским операциям (например, отсутствие сети «Интернет», ненадлежащая работа банковских приложений, удаленность офиса банка от населенного пункта, где проживает гражданин).

Следует также отметить, что содержащиеся в действующем законодательстве ограничения на использование физическими лицами наличных денежных средств носят единичный характер. Так, согласно части 3 статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений

в некоторые законодательные акты Российской Федерации» уплата цены договора производится после государственной регистрации договора путем внесения платежей единовременно или в установленный договором период в безналичном порядке. Указанное требование предусмотрено в целях защиты интересов физического лица – покупателя в договоре участия в долевом строительстве на случай весьма вероятного неисполнения застройщиком своих обязанностей, сопровождается обязанностью хранения таких средств на эскроу-счетах и не создает противоречия с положениями ГК РФ.

Таким образом, действующее законодательство ориентирует физических лиц на свободу в использовании наличных денежных средств для целей, не связанных с предпринимательскими, допуская лишь незначительные ограничения, обоснованные необходимостью защиты прав и законных интересов указанных лиц.

**С учетом этого закрепление в ГК РФ неограниченной возможности установить запрет на использование наличных денежных средств, содержащееся в Проекте, не согласуется с общим регулированием этого вопроса и необоснованно ограничивает права физических лиц.**

2. Заявленные разработчиками цели носят публично-правовой характер и должны разрешаться посредством эффективной реализации норм публичного права, а не путем ограничения прав частных лиц.

Действующее законодательство содержит значительное количество правил, призванных обеспечить контроль за использованием денежных средств, в частности, на основании Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В этой связи стремление разработчиков усилить указанный контроль может быть реализовано посредством разработки эффективных механизмов, обеспечивающих неукоснительное исполнение норм публичного права.

Напротив, достижение поставленных целей за счет ограничения прав частных лиц приводит к неоправданному уменьшению правовых возможностей

добросовестных участников оборота и вступает в противоречие с установленной в гражданском праве презумпцией добросовестности (пункт 5 статьи 10 ГК РФ).

3. Применительно к ограничению расчетов между юридическими лицами и гражданами по сделкам, подлежащим государственной регистрации, и по договорам купли-продажи недвижимости, дополнительно можно отметить следующее.

3.1. Представляются недостаточно определенными последствия нарушения установленного порядка расчетов.

Так, из положений Проекта неясно:

- будет ли платеж, произведенный наличными денежными средствами, считаться надлежащим исполнением обязательства;
- является ли условие договора об оплате покупной цены наличными средствами действительным;
- если оно недействительно, то каковы последствия этого, в частности, влечет ли это недействительность договора в целом (или имеет место переквалификация этого договорного положения в условие о безналичном расчете).

3.2. Разработчики Проекта не достигают поставленных целей, поскольку участники оборота могут использовать иные гражданско-правовые механизмы, позволяющие прибегнуть к наличному расчету, например:

- обозначить в тексте договора цену менее пяти миллионов рублей, а фактически передать наличными реальную сумму;
- изначально предусмотреть в договоре оплату безналичными денежными средствами, а после государственной регистрации перехода права заключить дополнительное соглашение об оплате наличными;
- заключить два договора дарения, один из которых будет предполагать передачу недвижимости, а другой – передачу денежных средств наличными;
- заключить дополнительное соглашение, в силу которого наличные денежные средства предоставляются в качестве отступного;

- совершить последовательно несколько сделок, в каждой из которых предметом выступает доля в праве собственности, стоимость которой будет менее пяти миллионов рублей.

При этом у государственного регистратора отсутствуют полномочия и фактическая возможность установить данные обстоятельства.

3.3. Также остается открытым вопрос, по каким причинам разработчики избрали в качестве ограничения именно договор купли-продажи недвижимости и сделки, подлежащие государственной регистрации.

Указание конкретных договорных типов создает повышенные риски при неверной квалификации договора, например, при использовании сторонами сделки смешанного или непоименованного договора, а равно в случаях, когда текст договора купли-продажи намеренно озаглавлен сторонами иным образом.

3.4. Положения Проекта создают неопределенность ввиду недостаточной ясности гипотезы проектируемых правил. Так, остается открытым вопросом, подпадает ли под рассматриваемый запрет договор купли-продажи недвижимости, отчуждаемой супругами, которые предварительно выделили доли в праве собственности на объект и совершили с покупателем отдельные сделки.

3.5. Кроме того, обоснования требует и предложенный в Проекте лимит цены в пять миллионов рублей.

Например, неясно, подпадет ли под гипотезу проектируемых правил договор аренды, согласно которому совокупный размер арендной платы превысит пять миллионов рублей (если этот лимит будет достигнут только после пролонгации договора или при подписании очередного дополнительного соглашения).

3.6. Требует обоснования и правило, согласно которому «совокупный размер произведенных между одними и теми же юридическими лицами и гражданами в течение месяца расчетов наличными деньгами по таким сделкам не должен превышать пятидесяти миллионов рублей».

Согласно пункту 2 статьи 861 ГК РФ расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, по общему правилу производятся в безналичном порядке. В ситуации, когда одно физическое лицо в

течение месяца приобретает или сдает в аренду более десяти объектов недвижимости, существует значительная вероятность того, что указанная деятельность будет расценена как направленная на систематическое извлечение прибыли (пункт 1 статьи 2 ГК РФ), а значит, к такому лицу в части указанных сделок будут применяться правила о предпринимателях (пункт 4 статьи 23 ГК РФ).

Если же речь идет о физическом лице, которое может доказать, что все указанные объекты приобретаются им для личных целей, не связанных с предпринимательскими, то в этом случае содержащиеся в Проекте ограничения представляются нарушающими принцип равенства и принцип относительности обязательств, поскольку неблагоприятные последствия возлагаются на контрагентов этого лица по сделке, следующей за той, что была совершена в пределах лимита. При этом данное обстоятельство никак не может быть установлено самими контрагентами.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 861 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

**СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято на заседании Совета  
27 февраля 2026 г.  
№ 257-6/2026**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 27  
Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Российской Федерации (далее — Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 2 февраля 2026 г. № А6-1403).

Проект разработан Правительством Российской Федерации и в настоящее время еще не внесен в Государственную Думу.

В пояснительной записке разработчики указывают, что Проект направлен на «обеление» отдельных секторов экономики и установление «запрета, ограничивающего введение в безналичный оборот наличных денежных средств, имеющих неустановленное происхождение».

Положения Проекта развивают идеи, содержащиеся в проекте федерального закона «О внесении изменений в статью 861 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект поправок к статье 861 ГК РФ), по которому Совет дал отдельное Экспертное заключение и который предусматривает, что «расчеты между юридическими лицами и гражданами по

сделкам, подлежащим государственной регистрации, и договорам продажи недвижимости могут производиться наличными деньгами в размере, не превышающем пяти миллионов рублей. При этом совокупный размер произведенных между одними и теми же лицами в течение месяца расчетов наличными деньгами по таким сделкам не должен превышать пятидесяти миллионов рублей».

Согласно положениям Проекта государственному регистратору предписывается отказывать в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в случае, если расчеты между сторонами совершены с нарушением указанных выше правил.

К положениям Проекта могут быть высказаны замечания концептуального характера.

4. Представленные изменения совместно с правилами Проекта поправок к статье 861 ГК РФ создают неоправданное ограничение прав физических лиц и замещают собой нормы публичного права, обеспечивающие контроль за легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, что подробно показано в Экспертном заключении Совета по Проекту поправок к статье 861 ГК РФ.

5. Содержащееся в Проекте последствие нарушения запрета наличных расчетов между сторонами сделки не соответствует возможному нарушению и в этой связи не может быть поддержано.

Согласно Проекту государственный регистратор, установив, что расчеты между сторонами были совершены с нарушением правил, вводимых Проектом поправок к статье 861 ГК РФ, отказывает в регистрации прав. Из приведенной редакции нормы следует, что нарушение порядка расчетов не позволит участникам оборота осуществить переход права собственности на объект недвижимого имущества.

Однако данное последствие не может считаться оправданным, поскольку препятствует собственнику распорядиться своим имуществом. Порядок расчетов относится к исполнению обязательства плательщика (например, покупателя), но

никаким образом не связан с неденежным обязательством продавца по передаче вещи в собственность контрагента.

Помимо этого, из положений Проекта поправок к статье 861 ГК РФ не следует, что договор купли-продажи недвижимости, содержащий условие о расчетах наличными денежными средствами, будет ничтожным. При таких обстоятельствах у регистратора вряд ли имеются правомерные основания для отказа во внесении записи о смене собственника недвижимости, ведь основанием для перехода права будет служить действительная сделка (подпункт 1 пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ).

6. Условия применения правил, содержащихся в Проекте поправок к статье 861 ГК РФ, не всегда могут быть четко и недвусмысленно установлены, в результате чего регистратор будет лишен возможности осуществить проверку в части соблюдения сторонами сделки правила о безналичном порядке расчетов.

Например, остается открытым вопрос, подпадает ли под рассматриваемый запрет договор купли-продажи недвижимости, отчуждаемой супругами, которые предварительно выделили доли в праве собственности на объект и совершили с покупателем отдельные сделки об отчуждении таких долей.

Более того, неясен механизм фиксации государственным регистратором допущенного нарушения.

Следует отметить, что участники оборота свободны в формулировании договорных условий и могут включить в соглашение положение о постоплате, порядок которой будет определен сторонами позже, что не позволит регистратору установить, каким образом в итоге будет осуществлено исполнение покупателем по сделке об отчуждении недвижимости – наличными или безналичными денежными средствами.

Помимо этого, стороны договора могут избрать и иные гражданско-правовые механизмы, позволяющие прибегнуть к расчету наличными, о чем также подробно указано в Экспертном заключении Совета по Проекту поправок к статье 861 ГК РФ.

Таким образом, правило, предлагаемое Проектом, не соответствует требованиям правовой определенности и обоснованности устанавливаемого ограничения прав физических лиц.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников



**СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495) 606-56-32, факс: (495) 606-36-57

**Принято Советом  
2 апреля 2026 г.  
№ 258/оп-1/2026**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 30  
Федерального закона «О банках и банковской деятельности»**

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Российской Федерации (далее — Совет) Правительством Российской Федерации (письмо от 12 февраля 2026 г. № ВС-П13-4209).

Проект разработан Правительством Российской Федерации и в настоящее время еще не внесен в Государственную Думу.

Разработчики Проекта предлагают обязать кредитные организации отказывать во внесении наличных денежных средств на банковские счета (вклады) клиента-физического лица с использованием банкоматов или иных технических устройств на сумму, превышающую 1 миллион рублей в месяц. В пояснительной записке к Проекту отмечается, что его целью выступает уменьшение доли наличных платежей.

К Проекту могут быть высказаны следующие замечания концептуального характера.

1. Разработчики Проекта исходят из того, что предлагаемые изменения будут способствовать достижению публично значимой цели, направленной на

недопущение включения в безналичный оборот денежных средств, имеющих неустановленное происхождение.

Однако в настоящее время указанную задачу уже призваны решить значительное количество публично-правовых норм как в сфере взаимодействия банков с компетентными органами, в частности, на основании Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон № 115-ФЗ), так и в рамках мероприятий по налоговому контролю и контролю за соблюдением трудового законодательства.

Вместе с тем наличные денежные расчеты признаются и допускаются в российском законодательстве (абзац второй пункта 1 статьи 140 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ), а рубль как законное платежное средство, обязательное к приему по нарицательной стоимости на всей территории Российской Федерации, может существовать только в наличной форме.

Денежные средства, внесенные на расчетный или иной другой счет, представляют собой права (требования) к кредитной или иной организации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 31-П).

Наличные расчеты через кассу признаются допустимыми (пункт 1 Указания Банка России от 9 декабря 2019 г. № 5348-У «О правилах наличных расчетов»).

Как представляется, любая попытка законодательного закрепления требования обязательности безналичных расчетов на организационно-техническом уровне требует предварительного обеспечения *повсеместного и бесперебойного* покрытия территории Российской Федерации сетью Интернет, чего в настоящий момент не наблюдается в отдаленных местностях, отдельных регионах Российской Федерации и даже в городской местности, в связи с чем, несмотря на возрастающие объемы безналичных платежей, наличная форма расчетов была и остается единственной обязательной формой расчетов.

Действенным механизмом решения правовых проблем, на которые обращают внимание разработчики Проекта, может выступать обеспечение

неукоснительного исполнения норм публичного законодательства, а не ограничение прав физических лиц по договору банковского счета (вклада).

Следует отметить, что Верховный Суд Российской Федерации также неоднократно обращал внимание на необходимость отграничения публичной функции банка по контролю за действиями клиентов от частноправовых отношений, в которых банк выступает контрагентом клиента (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2024 г. № 305-ЭС24-5195, пункт 4 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 7 апреля 2021 г.).

Таким образом, ограничение прав частных лиц для достижения публично-правовых целей в данной ситуации представляется неэффективным и противоречащим действующей системе правовых норм и принципов.

2. Предложенное разработчиками Проекта изменение вступает в противоречие с предоставленным физическим лицам правом свободно распоряжаться наличными денежными средствами.

Так, согласно пункту 1 статьи 861 ГК РФ расчеты с участием граждан, не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения суммы или в безналичном порядке.

В соответствии со статьей 136 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (далее – ТК РФ) заработная плата выплачивается работнику, как правило, в месте выполнения им работы либо перечисляется на указанный работником счет в банке на условиях, определенных коллективным договором или трудовым договором.

Более того, на основании приведенного положения ТК РФ в судебной практике поддерживается позиция, согласно которой основным способом выплаты работнику заработной платы является выдача наличных денежных средств в месте выполнения им работы (определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 декабря 2023 г. № 88-25274/2023, Седьмого

кассационного суда общей юрисдикции от 11 января 2022 г. по делу № 88-240-2022, апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13 ноября 2025 г. № 33-21640/2025).

Таким образом, часть граждан на законных основаниях получает и хранит доход в виде наличных денежных средств, следовательно, не может быть лишена возможности использовать такой доход. Более того, действующее законодательство ориентирует физических лиц на полную свободу в использовании наличных денежных средств не для предпринимательских целей.

С учетом этого запрет вносить более одного миллиона рублей на банковские счета в течение месяца не согласуется с общим регулированием этого вопроса и необоснованно ограничивает права физических лиц.

3. Проектируемое изменение существенно ограничивает права клиентов по договорам банковского счета (вклада), не имея при этом должного обоснования.

В соответствии с пунктом 5 статьи 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются. Напротив, разработчики Проекта исходят из презумпции недобросовестности всех без исключения лиц. В то же время возможно представить большое количество ситуаций, когда добросовестное физическое лицо примет решение внести легальным образом полученные (сбереженные) наличные денежные средства на расчетный счет, например, для целей продажи квартиры или автомобиля, хранения накопленных наличных денежных средств путем открытия банковского счета или вклада.

Неясно также, должен ли гражданин обосновать происхождение ранее внесенного через банк 1 миллиона рублей в совокупности с остатком или только небольшого излишка, превышающего лимит. В последнем случае возможны ситуации, когда физическому лицу придется приходить в офис банка и раскрывать информацию о том, как он стал обладателем, например, 1 тысячи рублей, которую он намеревается зачислить на расчетный счет, на котором уже находится почти 1 миллион рублей.

4. Принятие предлагаемого изменения приведет к возникновению значительной неопределенности в отношениях, возникающих на основании договора банковского счета (вклада).

Как представляется, физические лица должны заранее иметь ясное представление о том, в каких случаях банк вправе отказать клиенту в совершении той или иной операции, поскольку неправомерный отказ банка влечет за собой просрочку должника и связанные с этим последствия (гражданин может быть должником по иному обязательству и впасть в просрочку из-за отказа), а также наделяет клиента различными способами защиты (например, предоставляется возможность взыскать убытки или понудить должника к исполнению обязательства в натуре). В данном вопросе не могут иметь место произвольное усмотрение обязанного лица и (или) какая-либо неопределенность, которая не только не устраняется в положениях Проекта, но, напротив, существенно возрастает.

5. Предлагаемое изменение не достигает поставленных при разработке Проекта целей.

Во-первых, недобросовестные участники оборота могут использовать различные пути для обхода представленного ограничения. Например, посредством открытия банковских счетов в нескольких кредитных организациях или путем привлечения для своих целей нескольких физических лиц. Физическое лицо может воспользоваться услугами нескольких кредитных организаций и «разбить» вносимую сумму денежных средств на допустимые части или внести на счет предполагаемую сумму путем совершения нескольких операций за один или несколько дней (например, в конце одного месяца и в начале следующего).

Во-вторых, проектируемое положение приводит к тому, что значительная доля наличных денежных средств окажется вне поля зрения контролирующих органов, так как рассматриваемое правило препятствует их переводу в форму безналичных денежных средств.

Так, согласно статье 6 Закона № 115-ФЗ операции с денежными средствами на сумму, превышающую 1 миллион рублей, подлежат обязательному контролю,

в частности, операции по зачислению денежных средств на счет (вклад). Воспрепятствование проведению подобной операции лишит банк возможности уведомить компетентные органы о наличии у физического лица такой суммы и об осуществлении с ней определенных действий.

Предлагаемое к закреплению регулирование стимулирует граждан к сокрытию наличных денежных средств. Представляется, что такое последствие принятия Проекта является недопустимым.

Напротив, дозволение и стимулирование внесения гражданами наличных денежных средств в кредитные организации, сопряженное с последующей проверкой источников происхождения этих средств (если для такой проверки будет достаточно оснований) позволило бы как правоохранительным, так и фискальным службам значительно эффективнее добиться искомых ими целей.

6. Положения Проекта не содержат ответа на вопрос о действии предлагаемого регулирования во времени.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

**СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495) 606-56-32, факс: (495) 606-36-57

**Принято Советом****2 апреля 2026 г.****№ 258/оп-2/2026****ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ****по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Российской Федерации (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 19 февраля 2026 г. № 05-06-05/12873).

Проект разработан Министерством финансов Российской Федерации и в настоящее время не внесен в Государственную Думу.

Проект предусматривает увеличение до 2 миллионов рублей (с 1,4 миллиона рублей) лимита страхового возмещения в системе обязательного страхования вкладов в банках Российской Федерации по вкладам, удостоверенным безотзывными сберегательными сертификатами, в рублях сроком от 1 до 3 лет и по долгосрочным рублевым вкладам физических лиц сроком более 3 лет. Кроме того, увеличивается страховое покрытие до 30 миллионов рублей (с 10 миллионов рублей) по счетам эскроу, открытым для сделок купли-продажи недвижимого имущества, расчетов по договору участия в долевом строительстве, а также по договору строительного подряда (части 2–4 статьи 1 Проекта).

Одновременно более чем в два раза снижаются ставки отчислений банков в фонд обязательного страхования вкладов по рублевым долгосрочным вкладам и безотзывным сберегательным сертификатам, но в два раза увеличиваются ставки отчислений по валютным счетам (вкладам) (статья 36 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» в новой редакции).

Статья 2 Проекта содержит развернутые правила о вступлении его в силу. Предполагается, что Проект вступит в силу 1 января 2027 г., положения о повышенном размере страхового возмещения будут применяться с обратной силой, в том числе на договоры, заключенные до 1 января 2027 г., но страховой случай по которым наступил после 1 января 2027 г. При этом измененный размер ставок взносов банков в фонд обязательного страхования вкладов будет применяться с календарного квартала года, следующего за календарным кварталом года, в котором Проект вступил в силу.

В пояснительной записке экономическая возможность увеличения страховых выплат при одновременном снижении взносов банков в фонд обязательного страхования вкладов обосновывается благоприятными прогнозами Центрального банка России о низкой вероятности банкротства банков, а также наличием возможности обеспечить выплаты при банкротстве двух банков из топ-30 банков.

Проект касается вопросов определения числового выражения страховой выплаты и страхового взноса, основанных на экономических показателях. Возражений правового характера к Проекту не имеется.

х х х

Вывод: возражений к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» не имеется.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников