



## **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**

**13 июля 2023 г.**

**№ 231-1/2023**

### **ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу абзаца тридцать второго части первой статьи 4 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу абзаца тридцать второго части первой статьи 4 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 24 мая 2023 г. № 17962-ИТ/Д20и).

Проект подготовлен во исполнение пункта 12 плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Корпоративное управление, специальные административные районы, процедура банкротства, оценочная деятельность», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2020 г. № 1723-р.

В связи с утратой силы Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 190-

ФЗ «О финансово-промышленных группах» в Проекте предлагается изменить ряд законодательных актов Российской Федерации с целью исключения из них неактуального института «финансово-промышленная группа». Проект направлен также на упрощение процедуры создания хозяйственным обществом ассоциаций (союзов) и иных объединений коммерческих организаций, участия хозяйственного общества в таких объединениях.

В пояснительной записке к Проекту необходимость таких изменений обосновывается избыточностью требования подпункта 18 пункта 1 статьи 48 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) об отнесении данного вопроса к компетенции исключительно общего собрания акционеров. По мнению разработчиков Проекта, это приводит к неоправданным издержкам на проведение долгих корпоративных процедур, в особенности с учетом положения подпункта 17.1 пункта 1 статьи 65 Закона об АО, устанавливающего компетенцию совета директоров в части принятия решений об участии общества в других организациях, за исключением ассоциаций и иных объединений коммерческих организаций. Таким образом, разработчики Проекта не находят причин для оставления в компетенции общего собрания акционеров вопроса о создании ассоциаций (союзов) и иных объединений и об участии общества в них.

В целом идея оптимизации процедур принятия корпоративных решений не вызывает возражений.

Между тем, несмотря на кажущиеся простоту и технический характер предлагаемых в этой связи изменений обращает на себя внимание то обстоятельство, что разработчики Проекта игнорируют действующие правила о передаче ряда вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания, на решение иных органов общества.

В частности, не приняты во внимание положения пункта 2.1 статьи 48 Закона об АО, которые предусматривают механизм, аналогичный предлагаемому в Проекте, и допускают возможность передачи посредством

устава непубличного общества значительной части вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания, на решение совета директоров (наблюдательного совета), включая принятие решения об участии в финансово-промышленных группах, ассоциациях и иных объединениях коммерческих организаций (подпункт 18 пункта 1 статьи 48 Закона об АО). В этой связи утверждение разработчиков Проекта о том, что действующее корпоративное законодательство требует «вынесения вопроса о создании обществом ассоциаций (союзов) и иных объединений на решение исключительно высшего органа управления» представляется ошибочным, поскольку в силу положений пункта 2.1 статьи 48 Закона об АО применительно к непубличным обществам соответствующее правило носит диспозитивный характер.

В Проекте не предлагается скорректировать положения пункта 2.1 статьи 48 Закона об АО. Между тем указанные положения предусматривают более строгий механизм трансфера компетенции между органами непубличного общества, поскольку допускают передачу соответствующих вопросов на решение совета директоров, но не исполнительных органов общества, как это предусмотрено в Проекте, и только с согласия всех акционеров общества. Упрощение процедур участия в ассоциациях и иных объединениях для публичных обществ и сохранение более жесткого порядка для непубличных обществ является по меньшей мере нелогичным, особенно в контексте используемых законодателем подходов к регулированию статуса публичных и непубличных обществ. Более того, предложенная редакция подпункта 18 пункта 1 и действующий пункт 2.1 статьи 48 Закона об АО вступают в явное противоречие между собой.

Пункт 2.1 статьи 48 Закона об АО был введен в Закон об АО Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», что наряду с другими новыми положениями было обусловлено

необходимостью организации эффективной системы внутреннего контроля и управления рисками, обеспечения защиты прав и законных интересов инвесторов. Введенный указанным Федеральным законом механизм оптимизации компетенции общего собрания разработчиками Проекта никак не оценивается, в том числе с точки зрения правоприменительной практики, что лишний раз свидетельствует об отсутствии должной проработки реализуемой в Проекте идеи.

При дальнейшей доработке Проекта необходимо также детально исследовать вопрос о последствиях реализации Проекта применительно к хозяйственным обществам с государственным участием, в том числе к обществам, имеющим стратегическое значение.

Кроме того, вызывает возражения и требует корректировки предлагаемая в Проекте редакция подпункта 17.1 пункта 1 статьи 65 Закона об АО, которая в одном предложении противоречивым образом дважды отсылает к одной и той же норме, а именно к подпункту 18 пункта 1 статьи 48 Закона об АО.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу абзаца тридцать второго части первой статьи 4 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» 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  
13 июля 2023 г.  
№ 231-2/2023**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые  
законодательные акты Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 15 мая 2023 г. № 16678-ИТ/Д20и).

Проект неоднократно рассматривался Советом и неизменно получал отрицательную оценку по концептуальным соображениям (экспертные заключения от 11 февраля 2021 г. № 205-3/2021, от 23 сентября 2021 г. № 211-5/2021, от 29 сентября 2022 г. № 222-5/2022, от 28 февраля 2023 г. № 226-4/2023).

Рассматриваемая редакция Проекта представляет собой его доработанную версию, которая не лишена недостатков, несмотря на неоднократные попытки разработчиков учесть большинство высказанных Советом замечаний.

1. Проект, как и предыдущие его версии, характеризуется отсутствием единой концептуальной основы в регулировании процедур реорганизации и не охватывает иные организационно-правовые формы юридических лиц

(некоммерческие организации). Совет неоднократно обращал внимание на этот недостаток (пункт 1 Экспертного заключения от 29 сентября 2022 г. № 222-5/2022).

2. Разработчики Проекта в попытке конкретизировать круг лиц, которым помимо участников реорганизуемых организаций предоставляется право обращаться в суд с требованием о признании реорганизации недействительной, наделяют таким правом налоговые и антимонопольные органы. При этом, как указывается в пояснительной записке, такое право основывается на изначально закрепленных специальными законами полномочиях указанных органов, для чего в Проекте делается отсылка к соответствующим законам, а именно к Закону Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» и к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее соответственно – Закон о налоговых органах и Закон о защите конкуренции).

Между тем с предложенным разработчиками Проекта решением трудно согласиться, поскольку анализ указанных законов не позволяет говорить о наличии у налоговых и антимонопольных органов соответствующих полномочий. Например, пункт 11 статьи 7 Закона о налоговых органах содержит конкретный закрытый перечень требований, с которыми налоговые органы могут обращаться в суд, причем набор таких требований обусловлен характером и целями выполняемых ими функций, а именно – осуществлением контроля за исполнением налогоплательщиками своих обязанностей по уплате налогов и сборов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (подпункт 14 пункта 1 статьи 31 и пункт 11 статьи 7 Закона о налоговых органах).

Как следует из позиций Конституционного Суда Российской Федерации, реализация публично-правовых полномочий налоговых органов требует формальной определенности налоговых норм, детального, насколько это возможно, определения оснований, пределов, процедурных и иных условий

осуществления соответствующими органами своей деятельности. Формальная определенность налоговых норм, основанная на конституционных принципах равенства и законности, предполагает их достаточную точность, что обеспечивает их правильное понимание и применение. «Требование формальной определенности охватывает не только установление налогов, сборов, но и обращено к регулированию связанных с реализацией налогообложения контрольных и юрисдикционных процедур» (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2003 г. № 12-П, от 3 июня 2014 г. № 17-П, от 24 марта 2017 г. № 17-П, определения от 7 июня 2011 г. № 805-ОО, от 18 сентября 2014 г. № 1822-О, от 10 ноября 2016 г. № 2561-О и др.).

Однако ни Налоговый кодекс Российской Федерации, ни Закон о налоговых органах, устанавливая полномочия налоговых органов, не содержат прямого указания на их право обращаться в суд с иском о признании решения о реорганизация недействительным. Предусмотренная статьей 31 Закона о налоговых органах возможность признания сделок недействительными и взыскания в доход государства всего полученного по таким сделкам, как уже было отмечено, обусловлена исключительно реализацией налоговыми органами своих полномочий по контролю за налоговыми поступлениями в бюджет, никак не связана с процедурами реорганизации и не охватывает их.

Что касается полномочий антимонопольного органа, отдельно следует подчеркнуть, что Закон о защите конкуренции прямо допускает возможность признания таким органом недействительными сделок, иных действий, указанных в статье 31 данного Закона, если такие сделки, иные действия привели или могут привести к ограничению конкуренции. В качестве правовых последствий нарушения порядка получения согласия Закон о защите конкуренции (часть 1 статьи 34) называет ликвидацию либо реорганизацию в форме выделения или разделения.

Однако разработчики Проекта не принимают во внимание, что Закон о защите конкуренции, к которому они апеллируют, упоминает не о любой

реорганизации, а лишь о действиях и сделках, связанных со слиянием или присоединением коммерческих организаций, причем не получивших предварительного согласия со стороны антимонопольного органа в рамках осуществляемого им контроля за экономической концентрацией.

3. В доработанной версии Проекта предлагается отказаться от обязательности составления заключения о реорганизации, распространив указанное правило лишь на случаи реорганизации, в том числе смешанной, осуществляемой с участием публичных акционерных обществ. Подобный подход в целом можно поддержать.

Однако применительно к сельскохозяйственным кооперативам Проект по-прежнему сохраняет нормы об одновременном приобщении к уведомлению о реорганизации обоснования целесообразности реорганизации, подписываемого ревизионным союзом, и заключения о реорганизации с детальным обоснованием реорганизации, подписываемого председателем ревизионного союза (подпункты 1 и 2 пункта 1 статьи 41 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» в редакции Проекта), тем самым оставляя открытым вопрос о соотношении между собой этих двух документов.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в представленной редакции 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  
13 июля 2023 г.  
№ 231-3/2023**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
по проекту федерального закона «О внесении изменения  
в статью 14 Семейного кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 14 Семейного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

В Проекте предлагается внести в абзац третий статьи 14 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) изменение, в соответствии с которым в перечень родственников по прямой линии, между которыми не допускается заключение брака, должны быть включены прадедушки, прабабушки и правнуки.

1. Понятие родства по прямой линии, содержащееся в абзаце третьем статьи 14 СК РФ, используется исключительно для цели запрета кровосмесительных браков. Следовательно, уточнение этой нормы может преследовать только эту цель.

Действующая редакция указанной нормы применительно к запрету браков содержит следующую формулировку: «между... близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами)».

После словосочетания «родственники по прямой восходящей и нисходящей линии» законодатель счет возможным указать в скобках только родителей и детей, дедушек, бабушек и внуков, то есть ограничил это пояснение глубиной второй степени родства. В эти скобки не были включены иные родственники по прямой линии, к которым, как известно, относятся прабабушки (прадедушки) и правнуки (третья степень родства), прапрабабушки (прапрадедушки) и праправнуки (четвертая степень родства) и иные лица, чья родственная связь по прямой линии подтверждена документально или иным образом может быть доказана.

Ограниченный характер сведений, содержащихся в указанной норме в скобках после словосочетания «родственники по прямой восходящей и нисходящей линии», вряд ли может быть истолкован таким способом, который исключал бы из прямой линии родства тех лиц, кто связан третьей, четвертой, пятой и более отдаленными степенями родства.

Понятие прямой линии родства является во всех правопорядках устоявшимся, определенным, его смысл очевиден даже без упоминания о тех или иных родственниках в качестве пояснений к термину.

Подобный подход был отражен в Кодексе о браке и семье РСФСР 1969 г. (далее – КоБС РСФСР), который не содержал перечисления родственников по прямой восходящей и нисходящей линии. В соответствии со статьей 16 КоБС РСФСР не допускалось заключение брака «между родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии», при этом понятие прямой линии в этой статье не расшифровывалось, что не давало оснований предполагать ограничение в степени родства по прямой восходящей и нисходящей линии.

Вероятно, при разработке проекта СК РФ в 1995 году было решено воспользоваться таким юридико-техническим приемом, как уточнение понятия, сделанное в скобках, чтобы обозначить, какие именно родственники имеются в виду применительно к родству по прямой линии. Не исключено, что прадедушки, прабабушки и правнуки не были включены в это уточнение

из-за того, что вероятность браков между этими родственниками крайне мала в силу разницы в возрасте.

Однако то обстоятельство, что перечень примеров родства по прямой линии дан в рассматриваемой норме СК РФ закрытым списком, не означает, что других родственников по прямой линии в действительности не существует.

Если мотивом для разработки Проекта послужила необходимость устранить возможную правовую неопределенность содержания абзаца третьего статьи 14 СК РФ (для целей запрета кровосмесительных браков), то единственным решением такой задачи был бы возврат к той формулировке, которая была дана в статье 16 КоБС РСФСР.

2. Наряду с СК РФ в ряде иных законодательных актов упоминается не термин «родство по прямой линии», а более широкое понятие «близкие родственники», однако оно используется не для цели запрета браков между лицами, состоящими в родстве, а для иных целей.

2.1. Часть таких законодательных актов автономно определяет перечень близких родственников и не содержит отсылок к СК РФ.

В качестве примеров можно привести пункт 4 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), примечание к статье 25.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, часть 4.7 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункт 3 статьи 5 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», пункт 3 статьи 2 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 191-ФЗ «О передаче и принятии Российской Федерацией лиц, страдающих психическими расстройствами, в отношении которых имеется решение суда о применении принудительных мер медицинского характера».

Согласно абзацу третьему части 1 статьи 210 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) «не признается получением дохода или возникновением права на распоряжение доходом получение прав

контроля в отношении иностранной структуры без образования юридического лица или иностранного юридического лица, для которого в соответствии с его личным законом не предусмотрено участие в капитале, если такие права получены в результате их передачи между лицами, являющимися членами одной семьи и (или) близкими родственниками в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации (супругами, родителями и детьми, в том числе усыновителями и усыновленными, дедушками, бабушками и внуками, полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами).».

Юридино-техническое решение, представленное в этой норме, а также в аналогичных нормах части 1 статьи 213, части 2 статьи 213.1, пунктов 18.1 и 67 статьи 217, пункта 4 части 1 статьи 219 НК РФ, не вполне корректно. Отсылка к СК РФ, содержащаяся во всех указанных нормах НК РФ, не имеет никакого смысла, поскольку перечень близких родственников, освобождаемых от налогообложения, четко закреплен непосредственно в самих нормах налогового права, что исключает неопределенность в правоприменении.

В то же время, например, в пункте 1 части 3 статьи 217.1 НК РФ, нормы которой дают возможность не уплачивать налог при продаже недвижимости, если недвижимость была более трех лет назад подарена близким родственником или унаследована от него, понятие «близкие родственники» не было определено. Системное толкование положений абзаца третьего части 1 статьи 210, части 1 статьи 213, части 2 статьи 213.1, пунктов 18.1 и 67 статьи 217, пункта 1 части 3 статьи 217.1 и пункта 4 части 1 статьи 219 НК РФ дают основание полагать, что перечень близких родственников вряд ли намеренно не был включен в пункт 1 части 3 статьи 217.1 НК РФ.

Для того, чтобы избежать недоразумений и неопределенности при применении положений НК РФ, а также исключить противоположные подходы при определении круга лиц, использующих налоговые преференции, целесообразно уточнить содержание пункта 1 части 3 статьи 217.1 НК РФ

таким же образом, как это сделано в абзаце третьем части 1 статьи 210, части 1 статьи 213, части 2 статьи 213.1, пунктах 18.1 и 67 статьи 217, пункте 1 части 3 статьи 217.1 и пункте 4 части 1 статьи 219 НК РФ.

2.2. В других законодательных актах не предусматривается отдельное определение понятия «близкие родственники», но и не содержатся отсылки к СК РФ.

Так, в некоторых статьях Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) содержится упоминание о близких родственниках, но определение этого понятия и ссылка на СК РФ в них отсутствуют (статья 205.6 «Несообщение о преступлении», статья 308 «Отказ свидетеля или потерпевшего от дачи показаний», статья 316 «Укрывательство преступлений» и др.). Вместе с тем, как отмечается в одном из ведущих комментариев к Уголовному кодексу Российской Федерации<sup>1</sup>, «в примечании к комментируемой статье (статья 205.6) содержится норма, согласно которой лицо не подлежит уголовной ответственности за несообщение о подготовке или совершении преступления его супругом или близким родственником – родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки (см. об этом п. 4 ст. 5 УПК)». С учетом такого подхода корректировка содержимого скобок в абзаце третьем статьи 14 СК РФ не окажет влияния на практику применения соответствующих статей УК РФ, так как правоприменитель сориентирован на определение понятия «близкие родственники», содержащееся в пункте 4 статьи 5 УПК РФ.

Аналогичным образом в Трудовом кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральном законе от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» понятие близкого родства упоминается без специального раскрытия и без отсылок к СК РФ.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации в 4 т. Том 3. Особенная часть. Раздел IX / отв. ред. В.М. Лебедев. М.: Юрайт, 2017.

Следует учитывать, что именно такое законодательное решение – формирование подхода к объему понятия «близкие родственники» сообразно отраслевому характеру законодательного акта – является обоснованным, учитывая в том числе, что тот перечень родственников по прямой линии, который в значительной мере случайно представлен в абзаце третьем статьи 14 СК РФ закрытым списком, был сформирован исключительно для известной семейно-правовой цели.

В то же время для решения иных задач, к которым могут относиться предоставление льгот, преференций, дополнительных правовых возможностей, презюмирование аффилированности и т.п., *перечень близких родственников следует всякий раз определять сообразно соответствующей правовой цели*. Этот подход является общепризнанным в отечественной доктрине семейного права применительно к проблеме состава семьи и определения круга ее членов<sup>2</sup>.

3. В Проекте оставлен без внимания также тот факт, что термин «близкие родственники» неоднократно упоминается и в нескольких иных нормах самого СК РФ (пункты 2 и 3 статьи 67, пункт 3 статьи 73, подпункт 12 пункта 1 статьи 127, пункт 1 статьи 146 СК РФ). Если необходимость корректировки статьи 14 СК РФ будет обоснована, то это обстоятельство потребует более глубокой проработки вопроса о семейно-правовом понятии близкого родства и о тех задачах, которые призваны решать нормы, использующие его.

Совершенно очевидно, что цели, стоящие перед статьей 14 СК РФ и, например, статьей 67 СК РФ, различаются. Следовательно, при обнаружении в семейно-правовой правоприменительной практике разных подходов к объему понятия «близкое родство» законодателю придется выбирать между включением в СК РФ универсального понятия близкого родства и включением в отдельные нормы СК РФ ситуативных перечней близких родственников.

---

<sup>2</sup> См. об этом: Мананкова Р.П. Общая долевая собственность. Правовой статус членов семьи: основные труды профессора Томского государственного университета Р.П. Мананковой / Р.П. Мананкова. – М., 2021. С. 382-398.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 14 Семейного кодекса Российской Федерации» требует обоснования и более детальной проработки.

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  
13 июля 2023 г.  
№ 231-4/2023**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона № 369044-8 «О внесении изменения  
в статью 231 Гражданского кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 369044-8 «О внесении изменения в статью 231 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы.

Как следует из текста пояснительной записки, в содержании которой отсутствует четко сформулированная цель, предлагаемые Проектом законодательные решения направлены на повышение эффективности деятельности по отлову безнадзорных животных и их содержанию.

В качестве обоснования предлагаемых решений пояснительная записка указывает на отсутствие у органов местного самоуправления необходимых полномочий в области обращения с животными, что влечет за собой недостаточность финансирования деятельности по отлову безнадзорных животных и их содержанию.



Для решения обозначенной проблемы Проект предлагает внести в абзац второй пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) изменения, предусматривающие, что при отказе лица, обнаружившего безнадзорное домашнее животное, от приобретения его в собственность, обнаруженное животное будет поступать в муниципальную собственность *на основании законодательства, регулирующего отношения в области обращения с животными*. Согласно действующей редакции абзаца второго пункта 1 статьи 231 ГК РФ право муниципальной собственности возникает в этом случае напрямую на основании ГК РФ, а порядок дальнейшего использования этого животного может определять орган местного самоуправления.

Принципиально поддерживая стремление разработчиков Проекта к повышению уровня санитарно-эпидемиологического благополучия населения, необходимо отметить, что предлагаемое законодательное решение не может быть поддержано по соображениям концептуального характера.

Совет ранее неоднократно подчеркивал, что нормативно-правовое регулирование санитарно-противоэпидемических мероприятий, к которым в том числе относятся и вопросы отлова безнадзорных животных, не должно осуществляться путем изменения норм ГК РФ (например, Экспертное заключение от 5 сентября 2016 г. № 156-6/2016 на постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 30 июня 2016 г. № 40/21-ЗС «Об обращении Законодательного Собрания Иркутской области к Федеральному Собранию Российской Федерации, Совету при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства о необходимости совершенствования федерального законодательства в сфере отлова и содержания безнадзорных животных»).

Из содержания пояснительной записки невозможно установить, почему разработчики Проекта сочли невозможным предоставить органам местного самоуправления необходимые полномочия по отлову животных, представляющих опасность для населения, путем изменения законодательства

в области обращения с животными (например, Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Предлагая урегулировать вопросы финансирования деятельности по отлову безнадзорных животных путем внесения изменений в ГК РФ, разработчики Проекта не принимают во внимание цель установления закрепленного в статье 231 ГК РФ правила, основным предназначением которого является соблюдение баланса между интересами собственника, потерявшего животное, и правовой определенностью оборота, требующей установления разумных сроков, по истечении которых лицо, задержавшее животное, может приобрести на него право собственности.

Придание данной норме ГК РФ иного смысла в целях осуществления органами местного самоуправления своих публичных функций является недопустимым.

С этой точки зрения представляется ошибочным указание в пояснительной записке на конкуренцию между положениями статьи 231 ГК РФ и нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме того, к существенным недостаткам Проекта относится и отождествление категорий «животные без владельцев» и «безнадзорные животные». В обоих случаях речь идет о ситуации, когда при обнаружении животного из внешних обстоятельств невозможно сделать однозначный вывод о владельце животного.

Рассматриваемые случаи объединены тем, что в момент обнаружения животное не имеет владельца (никто не осуществляет владение этим животным в этот момент).

Однако для гражданского законодательства ключевыми являются вопросы: почему у обнаруженного животного отсутствует владелец, имелся

ли собственник у животного до момента обнаружения, отказался ли собственник от животного или же вовсе отсутствует.

В частном праве ответы на эти вопросы имеют значение для установления возможности и порядка присвоения животного лицом, его обнаружившим (новым владельцем).

Так, приобретение права собственности по правилам статей 230, 231 ГК РФ о безнадзорных животных возможно только в отношении тех животных, которые лишены состояния естественной свободы и имеют собственника.

К подобным случаям можно отнести обнаружение животных, которые относятся как к одомашненным, так и не одомашненным видам и обстановка обнаружения которых или иные факторы (наличие клейма, электронного микрочипа, ошейника и т.п.) позволяют однозначно утверждать, что животное имеет собственника и выбыло из его владения.

Следует обратить внимание на тот факт, что положения статьи 231 ГК РФ определяют основания приобретения права собственности не только в отношении обнаруженных в населенных пунктах одомашненных животных, на эффективный отлов и содержание которых указывают разработчики Проекта. Под действие указанной нормы подпадает также безнадзорный и пригульный скот. Этот аспект игнорируется разработчиками Проекта, а пояснительная записка не содержит оценки воздействия предлагаемого правового регулирования на многочисленные отношения, возникающие в ситуациях, не связанных с отловом и содержанием собак или кошек.

В отношении других категорий животных возникновение права собственности происходит по иным основаниям (в частности, могут быть применены правила статей 221, 225 ГК РФ).

Подобный подход характерен не только для российского правопорядка. Так, в германском законодательстве бесхозяйное состояние является основанием для присвоения животного (параграфы 958-964 Германского гражданского уложения), в то время как при находке животного возникает

правоотношение, вытекающее из находки вещи (параграфы 965-984 Германского гражданского уложения).

Разработчиками Проекта не учитывается и тот факт, что положения статьи 231 ГК РФ неприменимы к животным, которые никогда не имели собственника, даже если они обитают в искусственно созданной среде (городах, селах и иных населенных пунктах).

Таким образом, внесение предлагаемых изменений в статью 231 ГК РФ заведомо не способно достичь поставленных перед Проектом целей, поскольку из его регулирования изначально исключаются дикие животные, находящиеся в состоянии естественной свободы, а также животные, которые относятся к одомашненным видам животных, обстановка обнаружения которых и иные обстоятельства в отношении которых не позволяют однозначно утверждать, что животное имеет собственника.

Вместе с тем именно эти категории животных (оказывающиеся вне рамок предлагаемого Проектом регулирования) и представляют наибольшую угрозу для санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 369044-8 «О внесении изменения в статью 231 Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан по причинам концептуального характера.

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  
13 июля 2023 г.  
№ 231-5/2023**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона № 400096-8 «О внесении дополнения в статью 19<sup>1</sup> Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 400096-8 «О внесении дополнения в статью 19<sup>1</sup> Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассматривается - +Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) по собственной инициативе.

Проект подготовлен и внесен в Государственную Думу группой сенаторов Российской Федерации.

Проект вводит процедуру государственной регистрации выпусков эмиссионных ценных бумаг (акций, облигаций) юридических лиц, перечисленных в пунктах 1 и 3 статьи 19<sup>1</sup> Федерального закона от 30 ноября 1994 г. №52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Закон о введении в действие части первой ГК РФ). Пояснительная записка к Проекту связывает это решение с отсутствием законодательных механизмов для регистрации эмиссионных ценных бумаг в процессе приведения учредительных документов определенных юридических

лиц в соответствие с законодательством Российской Федерации. Между тем данные процессы являются взаимосвязанными, а существующий порядок государственной регистрации выпусков ценных бумаг не учитывает особенности, возникающие в связи с применением статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ. Проектируемый пункт 8.4 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ также предусматривает полномочия Банка России, предоставляя ему право определять такие особенности.

Поддерживая стремление разработчиков Проекта внести определенность в правовое положение лиц, перечисленных в пунктах 1, 3 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ, необходимо отметить следующие недостатки предложенных решений.

1. Прежде всего следует обратить внимание на то, что срок, установленный в абзаце первом пункта 3 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ, истек 30 июня 2023 г. В связи с этим положения Проекта являются не применимыми на практике.

Реализация задач Проекта возможна только при условии продления срока, предоставленного для приведения учредительных документов в соответствие с законодательством Российской Федерации, например, по аналогии с положениями абзаца второго пункта 3 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ.

При этом законодательное решение о продлении указанного срока должно быть комплексным и должно распространяться не только на акционерные общества, но и на всех субъектов, на которых распространяется действие статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ, в том числе на индивидуальных предпринимателей. Иной подход породил бы необоснованные ограничения для остальных субъектов предпринимательской деятельности и не соответствовал бы принципу равенства участников гражданско-правовых отношений (пункт 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ).

Ранее Совет уже высказывался о необходимости рассмотрения вопроса о продлении сроков приведения учредительных документов в соответствие с законодательством Российской Федерации для всех субъектов, на которых распространяется действие статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ (Экспертное заключение от 3 июля 2023 г. №429-СК).

2. Содержание проектируемых пунктов 8.2 и 8.3 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ, устанавливающих, что акции и облигации юридических лиц, на которых распространяется действие Проекта, признаются акциями российских эмитентов при условии их регистрации Банком России и что в отношении таких лиц возможно внесение сведений в единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) о публичном характере акционерного общества, вызывает возражения концептуального характера.

Эти положения допускают приобретение обществом статуса публичного общества в обход статьи 7.1 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. №208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО). Предложенное решение приводит к умалению прав держателей ценных бумаг, не выразивших своей воли в отношении будущего статуса общества, в то время как решение о приобретении обществом публичного статуса должно приниматься на общем собрании, более того, квалифицированным большинством (три четверти от общего количества голосов участников общества – часть 2 статьи 7.1 Закона об АО).

3. К нарушению прав и интересов держателей ценных бумаг также могут привести проектируемые первый и второй абзацы пункта 8.3 статьи 19.1 Закона о введении в действие части первой ГК РФ: из буквального прочтения этих норм следует, что в случае, если юридическое лицо не привело учредительные документы в соответствие с российским законодательством, ценные бумаги такого юридического лица не признаются ценными бумагами российского эмитента. Это полностью лишает держателей ценных бумаг прав (требований) к соответствующему лицу.

Более того, Проект оставляет без решения вопрос о порядке внесения в реестр акционеров общества (статья 44 Закона об АО) соответствующих записей и вопрос об учете акций регистратором.

Названные проблемы, требующие комплексного и продуманного решения, с неизбежностью вызовут на практике целый ряд серьезных судебных споров.

4. Представляется недостаточно обоснованной предлагаемая специальная процедура регистрации акционерных обществ в качестве публичных по правилам, отличным от установленных в статье 97 ГК РФ и статье 7.1 Закона об АО.

Разработчики Проекта не приводят причин, по которым юридическое лицо, сведения о котором вносятся в ЕГРЮЛ в соответствии со статьей 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ, не может воспользоваться процедурой приобретения непубличным обществом публичного статуса в рамках уже существующих процедур после регистрации в ЕГРЮЛ.

5. Ошибкой юридико-технического свойства является используемая при определении круга лиц, на которых распространяется действие Проекта, отсылка к пунктам 1 и 3 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ. Лишь пункт 3 указанной статьи указывает на территорию, где находились органы таких юридических лиц, для которых установлен срок приведения учредительных документов в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В Проекте не учтено различие между правоотношениями, о которых идет речь в пунктах 1 и 3 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ. Пункт 1 анализируемой статьи указывает на «автоматическое» внесение в ЕГРЮЛ сведений о юридических лицах федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственной регистрации юридических лиц, на основании сведений из реестров, которые были созданы ранее на соответствующих территориях. Пункт 3 этой статьи, напротив, определяет порядок внесения сведений в ЕГРЮЛ о таких лицах, в



отношении которых отсутствовали ранее сведения в реестрах, созданных на этих территориях.

В этой связи отсылка в Проекте к пункту 1 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ для определения круга лиц, на которых распространяется действие Проекта, не обоснована или ошибочна. Отношения по приведению учредительных документов в соответствие с законодательством Российской Федерации лицами, сведения о которых были внесены органом исполнительной власти без подачи заявления со стороны такого юридического лица, урегулированы в пункте 2 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ.

Согласно проектируемому пункту 8.4 статьи 19<sup>1</sup> Закона о введении в действие части первой ГК РФ акты Банка России, призванные урегулировать особенности осуществления государственной регистрации ценных бумаг, не подлежат государственной регистрации в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Нормативный характер таких актов является очевидным, в связи с чем положение анализируемого пункта по меньшей мере нуждается в дополнительном обосновании.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 400096-8 «О внесении дополнения в статью 19<sup>1</sup> Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан при условии его доработки в соответствии с замечаниями.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников