

Совет при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию
гражданского законодательства

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

10 февраля 2022 г.

XI

ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

СОВЕТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2021 г.

Материалы

XI научно-практической конференции

«ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО РОССИИ: ИТОГИ ГОДА.
ПОЛОЖЕНИЯ ГК РФ О НЕДВИЖИМЫХ ВЕЩАХ»



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
2021 г.

Материалы XI Научно-практической конференции
«Гражданское право: итоги года.
Положения ГК РФ о недвижимых вещах»
10 февраля 2022 г.

Москва

Содержание

РАЗДЕЛ 1.

I. О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 5

Общие сведения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и его деятельности. 5

Краткие итоги деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в 2021 году. 12

Состав Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. 14

Члены Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, ранее входившие в состав Совета 20

II. Указы Президента Российской Федерации о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 23

Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» (извлечение). 24

Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 в редакции Указов Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108, от 25 июля 2014 г. № 529). 25

Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 1267 «Об обеспечении деятельности Совета при Президенте Российской Федерации

по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства»
(извлечение). 27

Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О
совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»
(извлечение). 28

РАЗДЕЛ 2.

**III. Экспертные заключения Совета при Президенте Российской
Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского
законодательства, принятые в 2021 году 30**

2.1. Граждане 44

2.2. Юридические лица 130

Международные компании и международные фонды 217

2.3. Объекты гражданских прав 243

2.4. Государственные информационные системы 255

2.5. Проведение собраний 273

2.6. Вещные права. Недвижимое имущество 293

2.7. Отдельные виды деятельности 339

Транспорт 339

Страховое дело 401

Оценочная и актуарная деятельность 420

2.8. Интеллектуальные права 451

2.9. Вопросы кодификации в смежных отраслях 488

РАЗДЕЛ 3.

**IV. О проекте федерального закона «О внесении изменений в часть
четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации». 495**

Справка к проекту федерального закона «О внесении изменений в часть
четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», направленному на
совершенствование регулирования совместного обладания исключительным
правом. 496

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую
Гражданского кодекса Российской Федерации». 510

РАЗДЕЛ 1.

I. О Совете

при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию
гражданского законодательства

Раздел 1.

Общие сведения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и его деятельности

1. Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства действует с 1999 года. Совет образован Указом Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 5 октября 1999 г. № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства».

Президент Российской Федерации В.В. Путин Указом от 29 октября 2003 г. № 1267 «Об обеспечении деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» внес принципиальное изменение в работу Совета, установив, что проекты федеральных законов в сфере гражданского права, подготовленные федеральными органами исполнительной власти, до их представления в Правительство Российской Федерации направляются на экспертизу в Совет.

2. Действующий состав Совета образован Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина от 18 сентября 2018 г. № 525. В настоящее время в составе Совета 40 человек, в него входят ведущие российские ученые-цивилисты, в их числе: докторов юридических наук – 20, кандидатов юридических наук – 12. Среди членов Совета действительный член РАН, член-корреспондент РАН. В составе Совета семь действующих судей, включая судей Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, сотрудники Государственной Думы, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации.

Федерации, представители ведущих юридических вузов и научных учреждений, бизнеса, авторитетных общественных организаций.

Члены Совета работают в Совете на общественных началах. По существу Совет представляет собой орган независимой экспертизы законопроектов в области частного права и их концепций.

3. Функции секретариата Совета, а также организационное и информационное обеспечение его деятельности возложены Президентом Российской Федерации на Исследовательский центр частного права (пункт 10 Указа Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338).

4. Экспертные заключения Совета после их окончательного оформления направляются Президенту Российской Федерации, в палаты Федерального Собрания, высшие судебные инстанции, должностным лицам в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338, а также органам государственной власти, ответственным за разработку соответствующих законопроектов.

Повестки заседаний и проекты экспертных заключений Совета, все принятые на заседаниях Совета экспертные заключения, а также ежемесячные обзоры деятельности Совета размещаются на сайте Исследовательского центра частного права в информационно-коммуникационной сети «Интернет» (<http://privlaw.ru/sovets-po-kodifikacii/>). Все экспертные заключения Совета размещаются в системе «КонсультантПлюс» (раздел «Проекты правовых актов»), а отдельные наиболее значимые решения опубликованы в журнале «Вестник гражданского права».

Деятельность Совета освещается в средствах массовой информации (на порталах Российской газеты, Парламентской газеты, Известия, ТАСС, Коммерсант.ru, Комсомольская правда, Закон ру, Право.ru, РБК.ru, АСИ – Агентство Социальной Информации, Информ-24, Сенат-Информ, Адвокатская газета, Агентство Правовой Информации, Профиль, Бизнес ру, Агентство городских новостей, Forbes, Рамблер ру и др.).

5. За все время своей деятельности Совет провел 185 заседаний. В общей сложности Советом рассмотрены более 1000 проектов федеральных законов, содержащих нормы гражданского законодательства, а также ряд концепций законопроектов в этой области и иных вопросов, относящихся к компетенции Совета. По законопроектам (концепциям законопроектов) приняты с учетом рассмотрения Советом обстоятельные экспертные заключения.

6. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» Совет совместно с Исследовательским центром частного права разработал Концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации. Концепция после публичного обсуждения с участием ученых и специалистов в области частного права одобрена решением Совета от 7 октября 2009 г., подписана Президентом Российской Федерации и опубликована.

В соответствии с Концепцией Совет подготовил проект федерального закона о внесении масштабных изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации. Законопроект после опубликования и широкого публичного обсуждения внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу и принят в первом чтении 27 апреля 2012 г.

7. В 2021 году активно работали следующие рабочие группы Совета:

- по совершенствованию законодательства о вещных правах,
- по совершенствованию законодательства Российской Федерации о страховании,
- по совершенствованию законодательства в области сообладания исключительными правами,
- по подготовке предложений о внесении изменений в главу 9.1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации по вопросу дистанционного участия в собрании.

7.1. Задачей рабочей группы по совершенствованию законодательства о вещных правах является выработка предложений по совершенствованию проекта

федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» в части вещных прав, который будет регулировать право недвижимости на всей территории Российской Федерации в соответствии с лучшими мировыми образцами законодательства в этой сфере, что создаст необходимые предпосылки для обеспечения защиты субъективных гражданских прав, оформляющих статику имущественного оборота, что должно позитивно отразиться на инвестиционном климате в Российской Федерации; обеспечение трансформации ряда существующих субъективных гражданских прав в новые правовые режимы.

7.2. Решением от 25 сентября 2020 г. Совет одобрил Концепцию развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования, разработанную рабочей группой Совета в соответствии с решением Совета от 19 февраля 2018 г. Одобрению Концепции предшествовало ее публичное рассмотрение и обсуждение. В настоящее время рабочей группой по совершенствованию законодательства Российской Федерации о страховании на основе Концепции подготовлен для обсуждения проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части договора страхования).

7.3. Рабочей группой по совершенствованию законодательства в области сообладания исключительными правами подготовлена Концепция изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части изменения законодательства о совместном обладании исключительным правом, а также соответствующий законопроект (см. раздел III настоящего сборника). В законопроекте предлагается решение вопросов, связанных с совместным обладанием исключительным правом, возможностью выделения долей в исключительном праве и распоряжения ими, в том числе путем отчуждения доли третьему лицу, с распределением доходов и расходов между соправообладателями, с возможностью совместного обладания исключительным правом на товарный знак и т.д. Принятие законопроекта в качестве федерального закона позволит

решить ряд проблем, возникающих в правоприменительной практике при рассмотрении споров, касающихся совместного обладания исключительным правом.

7.4. 25 марта 2021 г. Совет одобрил проект федерального закона «О внесении изменений в статью 181.2 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», разработанный рабочей группой по подготовке предложений о внесении изменений в главу 9.1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации по вопросу дистанционного участия в собрании.

26 апреля 2021 г. указанный законопроект (№ 1158774-7) в одобренной Советом редакции был принят в качестве Федерального закона от 28 июня 2021 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

В настоящее время рабочая группа продолжает работу, связанную с разработкой проектов федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о совершенствовании форм проведения общего собрания.

7.5. Наряду с указанными рабочими группами в 2022 году намечена активная работа рабочей группы по совершенствованию положений главы 39 Гражданского кодекса Российской Федерации о возмездном оказании услуг. Планируется оценить достаточность рассматриваемого сегмента частного правового регулирования, охватывающего существенную часть правоотношений гражданского оборота, необходимость корректировки положений главы 39 Кодекса; определить понятие услуги как правовой категории, проработать вопрос о необходимости включения в Гражданский кодекс Российской Федерации специальных положений, регулирующих особенности оказания отдельных видов услуг.

8. В 2011 – 2021 годах Советом совместно с Исследовательским центром частного права организованы и проведены 10 ежегодных международных

конференций, на которых подводились итоги развития науки, законодательства и правоприменения за соответствующий год, в том числе по материалам Совета.

9. В 2021 году проведено 9 заседаний Совета. При этом 8 заседаний проведены посредством видеоконференции с использованием ПО TrueConf Client, одно – выездное в г. Перми.

Рассмотренными Советом законопроектами предусматривалось изменение регулирования отношений в сферах правового положения граждан и юридических лиц, вещного права, хозяйственной деятельности, интеллектуальной деятельности и пр.

К числу наиболее значимых законопроектов и их концепций, рассмотренных Советом за этот период, можно отнести:

проект концепции проекта федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на реализацию государственной функции защиты семьи и ребенка» (Экспертное заключение от 21 октября 2021 г. № 212-2/2021, пункт 7 списка экспертных заключений);

проект федерального закона № 47538-6/5¹ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации) (о недвижимых вещах) (Экспертное заключение от 21 октября 2021 г. № 212-1/2021, пункт 35 списка экспертных заключений);

проект федерального закона «Об организации совместных поездок физических лиц на автомобильном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-1/2021, пункт 6 списка экспертных заключений);

проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части приведения положений о

реорганизации хозяйственных обществ в соответствии с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-3/2021, пункт 9 списка экспертных заключений), проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (о реорганизации хозяйственных обществ и государственной регистрации юридических лиц) (Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-5/2021, пункт 18 списка экспертных заключений).

Главный вывод из работы Совета в 2021 году состоит в том, что качество законопроектной работы продолжает оставаться низким.

По 44 законопроектам Советом даны отрицательные заключения, 2 законопроекта одобрены Советом, по 16 законопроектам высказаны замечания, при условии учета которых Совет также посчитал возможным поддержать соответствующие законопроекты, 1 законопроект признан не относящимся к компетенции Совета. Повторно (после доработки) в Совет направлено 18 законопроектов.

КРАТКИЕ ИТОГИ
деятельности Совета при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию
гражданского законодательства в 2021 году
по рассмотрению законопроектов

I. Государственные и иные органы и лица, разрабатывавшие и (или) направившие в Совет законопроекты

Субъект	Количество законопроектов, внесенных в Совет	Количество разработанных законопроектов, рассмотренных Советом
Минэкономразвития России	22	22
Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации	14	0
Минтранс России	6	8
Минфин России	6	6
Минкультуры России	3	3
Минсельхоз России	3	3
Совет	2	1
Минюст России	2	4
Минстрой России	2	4
Комитет ГД по государственному строительству и законодательству	2	1
Банк России	1	1
Депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации	0	8
Правительство Российской Федерации	0	1
Минпромторг России	0	1

II. Содержание законопроектов, рассмотренных Советом

Законопроекты о гражданах	7
Законопроекты о юридических лицах	18
Законопроекты об объектах гражданских прав	1
Законопроекты о государственных информационных системах	2
Законопроекты о проведении собраний	2
Законопроекты о вещных правах и недвижимом имуществе	9
Законопроекты об отдельных видах деятельности	17
Законопроекты об интеллектуальных правах	4
Законопроекты о гражданском процессе	2
Законопроекты по вопросам кодификации в смежных отраслях	1

III. Результаты рассмотрения законопроектов Советом

Законопроекты, которым дана отрицательная оценка как неприемлемым в целом	40	
Законопроекты, которым дана отрицательная оценка как нуждающимся в доработке	4	
Законопроекты, признанные заслуживающими поддержки при условии учета замечаний Совета		16
Законопроекты, которые поддержаны без замечаний (без учета законопроектов, не относящихся к компетенции Совета)		2
Всего	44 (70 %)	18 (30 %)

Из рассмотренных Советом законопроектов принято в качестве федеральных законов 4.

СОСТАВ
Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства¹

КРАШЕНИННИКОВ
Павел Владимирович

председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, доктор юридических наук, профессор (председатель Совета)

СУХАНОВ
Евгений Алексеевич

заведующий кафедрой гражданского права Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор (заместитель председателя Совета)

БЛАЖЕЕВ
Виктор Владимирович

ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, профессор

БРЫЧЁВА
Лариса Игоревна

помощник Президента Российской Федерации – начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, кандидат юридических наук

ВАВИЛИН
Евгений Валерьевич

заведующий кафедрой жилищного и семейного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

ВИТРЯНСКИЙ
Василий Владимирович

судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке, доктор юридических наук, профессор

¹ Список членов Совета подготовлен на основании состава Совета, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 сентября 2018 г. № 525.

ГАБОВ Андрей Владимирович	главный научный сотрудник сектора предпринимательского и корпоративного права Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, член-корреспондент Российской академии наук
ГАДЖИЕВ Гадис Абдуллаевич	судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ГЕТМАН Елена Станиславовна	судья Верховного Суда Российской Федерации, кандидат юридических наук
ГОНГАЛО Бронислав Мичиславович	заведующий кафедрой гражданского права Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук, профессор
ГОРШКОВ Вячеслав Валерьевич	судья Верховного Суда Российской Федерации
ЕГОРОВ Андрей Владимирович	профессор департамента частного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, кандидат юридических наук
ЖУЙКОВ Виктор Мартенианович	заведующий отделом гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ЗАВЬЯЛОВА Татьяна Владимировна	судья Верховного Суда Российской Федерации

ИВАНОВ Антон Александрович	научный руководитель факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент
КЕХЛЕРОВ Сабир Гаджиметович	советник Генерального прокурора Российской Федерации
КОЗЫРЬ Оксана Михайловна	начальник отдела законодательства о вещных правах Исследовательского центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
КОМАРОВ Александр Сергеевич	профессор кафедры международного частного права Исследовательского центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
КОНОВАЛОВ Александр Владимирович	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, доктор юридических наук
КОСТИН Алексей Александрович	председатель Международного коммерческого арбитражного суда и Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор
КРАСАВЧИКОВА Лариса Октябрьевна	судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
КРОТОВ Михаил Валентинович	судья Верховного Суда Российской Федерации, кандидат юридических наук

МЕДВЕДЕВА
Татьяна Михайловна

заместитель начальника отдела
законодательства о юридических лицах
Исследовательского центра частного права
имени С.С. Алексеева при Президенте
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

МИНХ
Гарри Владимирович

полномочный представитель Президента
Российской Федерации в Государственной
Думе Федерального Собрания
Российской Федерации

МИХЕЕВА
Лидия Юрьевна

председатель совета (руководитель)
Исследовательского центра частного права
имени С.С. Алексеева при Президенте
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

НЕЧАЕВ
Василий Иванович

судья Верховного Суда Российской
Федерации в отставке

НОВОСЁЛОВА
Людмила Александровна

председатель Суда
по интеллектуальным правам,
доктор юридических наук, профессор

ПАВЛОВА
Елена Александровна

начальник отдела законодательства
об интеллектуальных правах
Исследовательского центра
частного права имени С.С. Алексеева
при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

ПАНФЕРОВ
Константин Юрьевич

директор департамента правового
обеспечения Правительства
Российской Федерации

СВИРИДЕНКО
Олег Михайлович

заместитель Министра юстиции
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

СЕМИЛЮТИНА
Наталья Геннадьевна

главный научный сотрудник отдела
сравнительно-правовых исследований
Института законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент

СИНЕНКО
Александр Юрьевич

полномочный представитель
Правительства Российской Федерации
в Государственной Думе Федерального
Собрания Российской Федерации,
кандидат юридических наук

СКЛОВСКИЙ
Константин Ильич

профессор кафедры вещного права
Исследовательского центра
частного права имени С.С. Алексеева
при Президенте Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

ТАЛАПИНА
Эльвира Владимировна

главный научный сотрудник отдела прав
человека Института
государства и права Российской академии
наук, доктор юридических наук

ТОЛСТОЙ
Юрий Кириллович

профессор кафедры гражданского права
Санкт-Петербургского
государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
академик Российской академии наук

ЦЫГАНЕНКО
Игорь Григорьевич

правовой советник Исследовательского
центра частного права имени
С.С. Алексеева при Президенте Российской
Федерации

ЧУБАРОВ
Вадим Витальевич

вице-президент Торгово-промышленной
палаты Российской Федерации,
доктор юридических наук

ШЕРСТОБИТОВ
Андрей Евгеньевич

профессор Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор

ШИРВИНДТ
Андрей Михайлович

доцент кафедры гражданского права
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук

ЮНКМАН
Ирина Александровна

начальник юридического отдела
Общероссийской общественной
организации малого и среднего
предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»

**Члены Совета при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства,
ранее входившие в состав Совета**

ЯКОВЛЕВ Вениамин Фёдорович	председатель Совета с 1999 года по 2018 год
МАКОВСКИЙ Александр Львович	заместитель председателя Совета с 1999 года по 2020 год
АВИЛОВ Гайнан Евгеньевич	член Совета с 1999 года по 2008 год
АДАМОВА Валерия Борисовна	член Совета с 2014 года по 2018 год
БРАГИНСКИЙ Михаил Исаакович	член Совета с 1999 года по 2009 год
ДОЗОРЦЕВ Виктор Абрамович	член Совета с 1999 года по 2003 год
ЕВСТИФЕЕВ Александр Александрович	член Совета с 2003 года по 2018 год
ЕГОРОВ Николай Дмитриевич	член Совета с 2003 года по 2008 год
ИКОНИЦКАЯ Ирина Александровна	член Совета с 1999 года по 2017 год
ИСАКОВ Владимир Борисович	член Совета с 1999 года по 2008 год
КАНТОРОВ Валерий Фёдорович	член Совета с 1999 года по 2003 год

КАРЛИН Александр Богданович	член Совета с 2003 года по 2008 год
ЛАБЕЗНАЯ Наталья Валерьевна	член Совета с 1999 года по 2003 год
ЛОЙКО Петр Федорович	член Совета с 1999 года по 2003 год
МАКОВСКАЯ Александра Александровна	член Совета с 2008 года по 2014 год
МОЗОЛИН Виктор Павлович	член Совета с 2003 года по 2014 год
ПЛАТОНОВ Владимир Михайлович	член Совета с 1999 года по 2003 год
РАССКАЗОВА Наталья Юрьевна	член Совета с 2008 года по 2018 год
РЕНОВ Эдуард Николаевич	член Совета с 1999 года по 2003 год
РУБАНОВ Август Афанасьевич	член Совета с 1999 года по 2014 год
САРБАШ Сергей Васильевич	член Совета с 2008 года по 2014 год
САФРОНОВ Андрей Николаевич	член Совета с 1999 года по 2003 год
СЕРГЕЕВА Нина Юрьевна	заместитель председателя Совета с 1999 года по 2003 год

СОБЯНИН
Сергей Семенович

член Совета с 1999 года по 2003 год

СЫРОДОЕВ
Николай Алексеевич

член Совета с 2008 года по 2014 год

ШАПКИНА
Галина Сергеевна

член Совета с 1999 года по 2014 год

II. Указы Президента Российской Федерации
о Совете при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию
гражданского законодательства

УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5 октября 1999 года № 1338

«О СОВЕТЕ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОДИФИКАЦИИ
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

(Извлечение)

В целях приведения гражданского законодательства в соответствие с потребностями экономики и общественной жизни и его дальнейшего совершенствования постановляю:

1. Образовать Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

(...)

**ПОЛОЖЕНИЕ
О СОВЕТЕ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

(в редакции Указов Президента Российской Федерации
от 18 июля 2008 г. № 1108, от 25 июля 2014 г. № 529)

1. Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее именуется Совет) является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим взаимодействие между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями, научными учреждениями и организациями при рассмотрении вопросов, связанных с совершенствованием гражданского законодательства.

2. Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

3. Положение о Совете и его состав утверждаются Президентом Российской Федерации.

4. Основными задачами Совета являются:

подготовка предложений Президенту Российской Федерации о государственной политике в сфере гражданского законодательства и основных направлениях его совершенствования;

экспертиза проектов федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и проектов других федеральных законов в сфере гражданского законодательства;

анализ практики применения Гражданского кодекса Российской Федерации и подготовка предложений о внесении в него необходимых изменений и дополнений;

подготовка предложений федеральным органам государственной власти о разработке проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов в сфере гражданского законодательства, в том числе предложений по планам законопроектных работ федеральных органов государственной власти, с определением при необходимости проектов, подлежащих разработке в приоритетном порядке.

5. Совет для осуществления возложенных на него основных задач имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений, научных учреждений и организаций;

пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти;

приглашать на свои заседания должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей общественных объединений, научных учреждений и организаций;

привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ научные учреждения и организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

взаимодействовать в установленном порядке с соответствующими комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, с самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, а также с Министерством юстиции Российской Федерации.

(абзац шестой в редакции Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2014 г. № 529)

6. Совет формируется в составе председателя Совета, заместителей председателя Совета и членов Совета.

Председатель Совета, его заместители и члены Совета участвуют в работе Совета на общественных началах.

6.1. Председатель Совета, его заместители, руководители комиссий и рабочих групп образуют президиум Совета.

Президиум Совета осуществляет координацию работы комиссий и рабочих групп, решает текущие вопросы деятельности Совета.

(пункт 6.1 введен Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108)

7. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца.

Заседание Совета правомочно, если на нем присутствует не менее половины членов Совета.

8. Решения Совета принимаются простым большинством голосов участвующих в его заседании членов Совета и оформляются протоколом, который подписывает председатель Совета.

8.1. Заседания Совета могут проходить под председательством Президента Российской Федерации. Решения Совета, принятые на таких заседаниях, подписываются Президентом Российской Федерации.

(пункт 8.1 введен Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108)

9. Экспертные заключения на проекты федеральных законов в сфере гражданского законодательства и другие решения Совета носят рекомендательный характер.

Экспертные заключения Совета направляются Президенту Российской Федерации, в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, а также руководителям соответствующих подразделений Администрации Президента Российской Федерации и в Министерство юстиции Российской Федерации.

(абзац второй в редакции Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2014 г. № 529)

По решению Совета экспертные заключения публикуются в печати.

Порядок проведения Советом экспертизы проектов федеральных законов в сфере гражданского законодательства и подготовки экспертных заключений определяется положением, принимаемым на заседании Совета.

10. Функции секретариата Совета, а также организационное и информационное обеспечение его деятельности осуществляет Исследовательский центр частного права.

11. Материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности Совета осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации.

УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

29 октября 2003 года № 1267

«ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СОВЕТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОДИФИКАЦИИ
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

(Извлечение)

В целях реализации государственной политики в области правового регулирования экономики, а также обеспечения деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства постановляю:

2. Установить, что проекты федеральных законов в сфере гражданского права, подготовленные федеральными органами исполнительной власти, до их представления в Правительство Российской Федерации направляются на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

(...)

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

18 июля 2008 года № 1108

«О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

(Извлечение)

В целях совершенствования законодательных основ рыночной экономики, правового обеспечения международных экономических и гуманитарных связей Российской Федерации и подготовки изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации постановляю:

1. Принять предложение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства о разработке концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации и проектов федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в целях:

а) дальнейшего развития основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений;

б) отражения в Гражданском кодексе Российской Федерации опыта его применения и толкования судом;

в) сближения положений Гражданского кодекса Российской Федерации с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского союза;

г) использования в гражданском законодательстве Российской Федерации новейшего положительного опыта модернизации гражданских кодексов ряда европейских стран;

д) поддержания единообразия регулирования гражданско-правовых отношений в государствах - участниках Содружества Независимых Государств;

е) обеспечения стабильности гражданского законодательства Российской Федерации.

3. Совету при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и Исследовательскому центру частного права при Президенте Российской Федерации до 1 июня 2009 г.:

а) разработать концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации, а также предложения о мерах по ее реализации, предусмотрев подготовку в 2009 - 2010 годах проектов федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации;

б) обеспечить публичное обсуждение указанной концепции с участием ученых и специалистов в области частного права;

в) представить Президенту Российской Федерации доработанную по результатам публичного обсуждения указанную концепцию, а также предложения о мерах по ее реализации.

(...)

РАЗДЕЛ 2.

III. Экспертные заключения Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, принятые в 2021 году

РАЗДЕЛ 2.

III. Экспертные заключения и решение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, принятые в 2021 году	44
2.1. Граждане	44
2.2. Юридические лица	130
<i>Международные компании и международные фонды</i>	<i>217</i>
2.3. Объекты гражданских прав	243
2.4. Государственные информационные системы	255
2.5. Проведение собраний	273
2.6. Вещные права. Недвижимое имущество	293
2.7. Отдельные виды деятельности	338
<i>Транспорт</i>	<i>338</i>
<i>Страховое дело</i>	<i>401</i>
<i>Оценочная и актуарная деятельность</i>	<i>420</i>
2.8. Интеллектуальные права	451
2.9. Вопросы кодификации в смежных отраслях	488

2.1. Граждане

1. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-2/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав детей». 44
2. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-7/2021 по проекту федерального закона № 32886-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (в части защиты прав граждан, проживающих в бывших ведомственных общежитиях). 60
3. Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-2/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части залога паев членов жилищно-строительных кооперативов)..... 64
4. Экспертное заключение от 1 июля 2021 г. № 210-3/2021 по проекту федерального закона № 1030390-7 «О внесении изменений в статью 55 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (в части временного пребывания детей у дедушек, бабушек, совершеннолетних братьев, сестёр и других близких родственников). 77
5. Экспертное заключение от 1 июля 2021 г. № 210-4/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Семейного кодекса Российской Федерации» (в части оспаривания записи об отце ребенка). 85
6. Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-1/2021 по проекту федерального закона «Об организации совместных поездок физических лиц на автомобильном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». 92
7. Экспертное заключение от 21 октября 2021 г. № 212-2/2021 по проекту

концепции проекта федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на реализацию государственной функции защиты семьи и ребенка». 106

2.2. Юридические лица¹ 130

8. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-2/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 8 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» в части урегулирования вопросов с акционерами, сведения о которых отсутствуют и которые не осуществляют права акционеров на протяжении длительного периода времени». 131

¹ См. также:

пункт 28 – Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-1/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части создания возможности проведения общих собраний акционеров в форме собрания путем совместного дистанционного присутствия для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, с использованием информационных и коммуникационных технологий без определения места проведения»;

пункт 42 – Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-1/2021 по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 932 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в федеральные законы «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части законодательного закрепления возможности хозяйственных обществ страховать за свой счет имущественную ответственность членов органов управления, а также иных лиц»;

пункт 43 – Экспертное заключение от 23 декабря 2021 г. № 214-4/2021 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (о возможности хозяйственных обществ страховать за свой счет гражданскую ответственность членов органов управления и (или) работников, выполняющих в хозяйственном обществе управленческие функции);

пункт 48 – Экспертное заключение от 1 июля 2021 г. № 210-1/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части исключения необходимости проведения оценочных мероприятий при передаче федерального имущества в качестве имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, государственные компании и публично-правовые компании).

9. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-3/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части приведения положений о реорганизации хозяйственных обществ в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». 135
10. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-9/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 38 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в части расширения оснований для возможности принятия решения об использовании Российской Федерацией в отношении акционерных обществ специального права («золотой акции»)). 144
11. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-3/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Об акционерных обществах» (в части снятия запрета для дочерних акционерных обществ основных акционерных обществ, сто процентов акций которых находится в собственности государства, на участие в их уставных капиталах в качестве единственного акционера другого хозяйственного общества, состоящего из одного лица). 153
12. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-8/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в части субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения». 158
13. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-6/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части приведения законов о хозяйственных обществах и Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в соответствие с новой редакцией главы 4

Гражданского кодекса Российской Федерации».	163
14. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-7/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в части субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения».	176
15. Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-3/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 5 Федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усовершенствования правового регулирования порядка приобретения акционерным обществом собственных акций».	180
16. Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-4/2021 по проектам федеральных законов «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт», основах деятельности акционерного общества «Росморпорт» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».	187
17. Экспертное заключение от 1 июля 2021 г. № 210-2/2021 по проекту федерального закона «Об особых административных районах на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».	192
18. Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-5/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (о реорганизации хозяйственных обществ и государственной регистрации юридических лиц).	201
19. Экспертное заключение от 25 ноября 2021 г. № 213-3/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (о возможности	

внесения в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал акционерного общества, сто процентов акций которого находится в собственности Российской Федерации, сто процентов акций другого акционерного общества).....	206
20. Экспертное заключение от 23 декабря 2021 г. № 214-3/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (о создании правового механизма, предотвращающего вхождение в состав органов управления публичных акционерных обществ недобросовестных лиц, а также о недопущении недобросовестной коммерческой практики).	210
<i>Международные компании и международные фонды</i>	217
21. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-4/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения правового регулирования международных фондов».	218
22. Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-6/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» в части регулирования разных типов акций».	227
23. Экспертное заключение от 25 ноября 2021 г. № 213-4/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» (о разных типах акций)...	231
24. Экспертное заключение от 23 декабря 2021 г. № 214-2/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» (о совершенствовании правового регулирования международных фондов, создаваемых на территории специальных	

административных районов).	235
2.3. Объекты гражданских прав	243
25. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-7/2021 по проекту федерального закона № 1065710-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части налогообложения цифровой валюты).	244
2.4. Государственные информационные системы²	255
26. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-5/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (в части уточнения правового регулирования отдельных вопросов, связанных с созданием и функционированием государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства).	256
27. Экспертное заключение от 1 июля 2021 г. № 210-5/2021 по проекту федерального закона № 1053866-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (в части оптимизации видов информации, размещаемой в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства и определения статуса региональных информационных систем).	265
2.5. Проведение собраний	273

² См. также:

пункт 47 – Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-5/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части формирования реестра сведений, содержащихся в отчетах об оценке объектов оценки».

28. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-1/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части создания возможности проведения общих собраний акционеров в форме собрания путем совместного дистанционного присутствия для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, с использованием информационных и коммуникационных технологий без определения места проведения».	274
29. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-3/2021 по проекту федерального закона № 232824-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в виде конференции).	287
2.6. Вещные права. Недвижимое имущество ³	293
30. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-5/2021 по проекту федерального закона № 691245-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (об установлении порядка приобретения права собственности на элементы озеленения и благоустройства, созданные за счет бюджетных средств).	294
31. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-6/2021 по проекту федерального закона № 1077814-7 «О внесении изменения в статью 15 Жилищного кодекса Российской Федерации» (в части установления правового положения собственников машино-мест, расположенных в многоквартирном доме).	298
32. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-1/2021 по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в	

³ См. также:

пункт 17 – Экспертное заключение от 1 июля 2021 г. № 210-2/2021 по проекту федерального закона «Об особых административных районах на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также в части определения ценных и особо ценных земель сельскохозяйственного назначения». 302
- 33.** Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-3/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 242 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о выплате стоимости реквизируемого имущества при грубой неосторожности собственника). 314
- 34.** Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-4/2021 по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 1151 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (о возмездном отчуждении жилых помещений, поступающих в публичную собственность, относящихся к категории роскошного жилья, а также земельных участков, на которых они расположены, и иных объектов недвижимого имущества, находящегося в пределах данных земельных участков).... 320
- 35.** Экспертное заключение от 21 октября 2021 г. № 212-1/2021 по проекту федерального закона № 47538-6/5¹ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации) (о недвижимых вещах). 327
- 36.** Экспертное заключение от 25 ноября 2021 г. № 213-2/2021 по проекту поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 963432-7 «О внесении изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части установления обязательств по соблюдению прав соседей в многоквартирных

домах).	333
2.7. Отдельные виды деятельности	339
<i>Транспорт</i> *	339
37. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-4/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (о договорах об организации перевозок).	340
38. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-8/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части возможной эксплуатации автономных судов).	348
39. Экспертное заключение от 21 октября 2021 г. № 212-3/2021 по проектам федеральных законов «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О внесении изменений в главу 51 Трудового кодекса Российской Федерации».	377
40. Экспертное заключение от 25 ноября 2021 г. № 213-1/2021 по проекту федерального закона «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».	383
<i>Страховое дело</i>	401
41. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-1/2021 по проекту	

* См. также:

пункт 6 – Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-1/2021 по проекту федерального закона «Об организации совместных поездок физических лиц на автомобильном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части уточнения положений о договоре страхования)»	402
42. Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-1/2021 по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 932 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в федеральные законы «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части законодательного закрепления возможности хозяйственных обществ страховать за свой счет имущественную ответственность членов органов управления, а также иных лиц».	406
43. Экспертное заключение от 23 декабря 2021 г. № 214-4/2021 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (о возможности хозяйственных обществ страховать за свой счет гражданскую ответственность членов органов управления и (или) работников, выполняющих в хозяйственном обществе управленческие функции).	412
<i>Оценочная и актуарная деятельность</i>	420
44. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-4/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования процедуры проведения оценки заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве».	421
45. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-5/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих права и обязанности, в том числе требования при заключении и	

исполнении договоров на проведение оценки».	424
46. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-6/2021 по проекту федерального закона № 713218-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в целях повышения надежности результатов актуарного оценивания).	428
47. Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-5/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части формирования реестра сведений, содержащихся в отчетах об оценке объектов оценки».	431
48. Экспертное заключение от 1 июля 2021 г. № 210-1/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части исключения необходимости проведения оценочных мероприятий при передаче федерального имущества в качестве имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, государственные компании и публично-правовые компании).	441
49. Экспертное заключение от 1 июля 2021 г. № 210-7/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих права и обязанности, в том числе требования при заключении и исполнении договоров на проведение оценки».	447
2.8. Интеллектуальные права⁴	451

⁴ См. также:

пункт 26 – Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-5/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (в части уточнения правового регулирования отдельных вопросов, связанных с

50. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-2/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» (в части использования произведений, в отношении которых отсутствует определенность по поводу их правообладателя (орфанных произведений), в том числе музыкальных произведений, исполнений и фонограмм, а также произведений, недоступных в обычной продаже (вне коммерческого оборота), находящихся в цифровых депозитариях).	452
51. Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-6/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части закрепления возможности регистрации товарных знаков на имя граждан, в том числе «самозанятых граждан» (в дополнении к имеющейся возможности регистрации товарных знаков на имя юридических лиц и взамен регистрации на индивидуальных предпринимателей) и распоряжения правами на них).	470
52. Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-2/2021 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 1263 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о признании художника-постановщика анимационного фильма автором аудиовизуального произведения)....	474
53. Экспертное заключение от 23 декабря 2021 г. № 214-5/2021 «О внесении изменения в статью 1263 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о признании художника-постановщика анимационного фильма автором аудиовизуального произведения).	484
2.9. Вопросы кодификации в смежных отраслях	488
54. Решение от 23 декабря 2021 г. № 214-1/2021 «О структуре проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».	489

созданием и функционированием государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства).

РАЗДЕЛ 2.

III. Экспертные заключения Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, принятые в 2021 году

2.1. Граждане



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

25 марта 2021 г.

№ 206-2/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав детей»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав детей» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 5 февраля 2021 г. № А6-1201).

Проект разработан во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 7 мая 2017 г. № Пр-913 по вопросам опеки и попечительства над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, и предполагает внесение ряда изменений, направленных на совершенствование правового регулирования семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ), Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Гражданский

процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

В целом концепция Проекта может быть поддержана. Предлагаемые Проектом изменения направлены на улучшение положения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, повышение уровня защиты их прав и законных интересов, могут способствовать обеспечению семей, принявших детей на воспитание, психологической, правовой и иной необходимой помощью. Однако к представленной редакции Проекта имеется ряд замечаний, о которых нельзя не упомянуть.

2. Проект предполагает закрепление в СК РФ норм, предусматривающих обязательное прохождение социально-психологического обследования для следующих категорий лиц:

1) супругов и одиноких лиц, желающих принять в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей (потенциальных усыновителей);

2) супругов лиц, желающих принять в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей (супругов потенциальных усыновителей).

В настоящее время согласно пункту 17 Порядка организации и осуществления деятельности по подготовке лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, утвержденного приказом Минобрнауки России от 13 марта 2015 г. № 235, психологическое обследование граждан проводится только с их письменного согласия, его результаты передаются гражданину лично и направляются в орган опеки и попечительства только с его письменного согласия.

Проект предполагает обязательный учет результатов социально-психологического обследования при подготовке органом опеки и попечительства заключения о возможности принятия лицом на воспитание в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Необходимость обязательного проведения социально-психологического обследования потенциальных усыновителей и их супругов не вызывает сомнений.

Об этом свидетельствуют и данные, собранные по форме № 103-рик, утвержденной приказом Росстата от 11 декабря 2018 г. № 735, согласно которым в 2019 году отменено 5 304 решения о передаче ребенка на воспитание в семью; из них в связи с ненадлежащим выполнением усыновителями, опекунами, попечителями, приемными или патронатными родителями обязанностей по воспитанию детей отменено 678 решений, по причине жестокого обращения с детьми – 45 решений. По инициативе усыновителей, опекунов, попечителей, приемных или патронатных родителей отменено 3 325 решений. Приведенные данные показывают, что продолжает сохраняться значительное количество лиц, принявших детей в свои семьи и не способных выполнять свои обязанности по их воспитанию надлежащим образом, и, следовательно, свидетельствуют о том, что необходим более тщательный отбор таких лиц.

При общей поддержке предлагаемого изменения необходимо отметить ряд замечаний по тексту Проекта.

Во-первых, остается неясным, каким образом должны быть оформлены результаты социально-психологического обследования. Так, в проектируемой редакции пункта 2 статьи 125 СК РФ (абзац второй подпункта «а» пункта 1 статьи 1 Проекта) упомянуты «рекомендации» по результатам социально-психологического обследования. Но в дальнейшем в проектируемом пункте 7 статьи 127 СК РФ (подпункт «ж» пункта 1 статьи 1 Проекта) речь идет о «заключении» по результатам социально-психологического обследования, за исключением абзаца седьмого, в котором вновь упомянуты рекомендации. Согласно Проекту заключение состоит из двух частей: мотивированных рекомендаций, которые выдаются лицу «в виде отдельного документа», и сведений о порядке пересмотра заключения. Однако остается неясным, всегда ли лицу, прошедшему обследование, выдаются два документа или только при наличии отрицательных выводов по результатам обследования; являются ли эти «сведения» по своему содержанию разъяснением порядка обжалования заключения.

Представляется необходимым уточнить форму и название акта, выдаваемого по результатам проведения социально-психологического обследования, а также четко определить порядок его обжалования в случае несогласия лица с содержащимися в нем выводами и рекомендациями.

Во-вторых, требуют уточнения положения о проведении обследования супруга потенциального усыновителя, поскольку в абзаце девятом подпункта «ж» пункта 1 статьи 1 Проекта не дифференцированы ситуации получения заключения и возможности направления запроса органа опеки и попечительства в случаях, когда усыновителями являются оба супруга и когда усыновителем является только один из супругов, но второй супруг также проходит социально-психологическое обследование. Из текста Проекта неясно, может ли орган опеки и попечительства запросить заключение по результатам обследования супруга усыновителя. В абзаце девятом речь идет только об обследовании лица, желающего принять ребенка в семью, но не о его супруге.

Данное замечание относится и к редакции проектируемого пункта 2 статьи 146 СК РФ (подпункт «в» пункта 4 статьи 1 Проекта), в котором предусмотрено обязательное социально-психологическое обследование потенциальных опекунов (попечителей) и их супругов.

3. Проект предусматривает ряд ограничений права лица быть усыновителем, опекуном (попечителем).

Во-первых, Проект предусматривает запрет одновременного усыновления более, чем одного ребенка; каждое последующее усыновление или принятие ребенка под опеку (попечительство) лицами, уже принявшими на воспитание в свою семью детей, допускаются по истечении года со дня вступления в законную силу решения суда об усыновлении или издания акта о назначении опекуном (попечителем). Исключения составляют случаи усыновления братьев и сестер, детей, ранее воспитывавшихся в одной семье или находившихся в одной организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и воспитывавшихся не менее года в одной воспитательной группе, а также детей,

являющихся родственниками лиц, желающих их усыновить (подпункт «г» пункта 1 статьи 1 Проекта).

Аналогичные ограничения введены Проектом и для лиц, принявших ребенка под опеку или попечительство (подпункт «г» пункта 4 статьи 1 Проекта).

Иными словами, согласно Проекту право усыновителя и опекуна (попечителя) усыновить или принять под опеку (попечительство) еще одного ребенка будет ограничено в течение года с момента предыдущего усыновления или принятия под опеку (попечительство) другого ребенка.

Как указано в пояснительной записке к Проекту, установление указанных ограничений прав граждан необходимо «в целях успешной адаптации детей» и позволит «снизить риски возврата детей» в детские учреждения. Однако в пояснительной записке отсутствует обоснование необходимости введения такого существенного ограничения прав граждан, отсутствуют статистические данные, позволяющие сделать вывод о том, что именно запретительные меры смогут изменить ситуацию с «вторичными отказами» от детей, отсутствуют сведения о проведенных исследованиях причин таких отказов.

Проектом предложен целый комплекс мер, направленных на исключение из числа кандидатов в усыновители и опекуны (попечители) лиц, которым будет сложно исполнять обязанности по воспитанию ребенка (социально-психологическое обследование), на повышение уровня подготовленности усыновителей и опекунов (попечителей) к исполнению своих обязанностей (расширение круга лиц, обязанных пройти предварительную подготовку), на обеспечение каждой семье, принявшей ребенка на воспитание, возможности получения социальной, психологической и правовой поддержки (введение института сопровождения). Все перечисленные меры имеют индивидуальный характер и предполагают работу с конкретной семьей в конкретных ситуациях. Предложение ограничить права усыновителей и опекунов (попечителей) имеет универсальный характер и предполагает ограничение прав всех усыновителей и опекунов (попечителей), включая добросовестных и исполняющих свои обязанности надлежащим образом.

Для введения подобных ограничений прав граждан необходимо серьезное обоснование, которое в пояснительной записке отсутствует.

Важно также учесть, что подобные ограничения могут негативным образом сказаться на интересах детей, которые могли бы быть переданы в семьи, но в течение довольно длительного времени будут вынуждены ожидать, пока возможному опекуну или усыновителю разрешат повторно взять ребенка в семью.

Во-вторых, Проект предусматривает включение в перечень лиц, которые не могут быть усыновителями, супругов лиц, относящихся к категориям, указанным в подпунктах 9, 10 или 11 пункта 1 статьи 127 СК РФ (подпункт «б» пункта 2 статьи 1 Проекта), а также включение в перечень лиц, которые не могут быть назначены опекунами (попечителями), супругов лиц, перечисленных в абзацах третьем и четвертом статьи 146 СК РФ (подпункт «б» пункта 4 статьи 1 Проекта).

Несомненно, целью предлагаемых изменений является обеспечение безопасности проживания ребенка в принявшей его семье, минимизация риска нарушения его прав. Вместе с тем в данном случае речь идет именно о совместном проживании ребенка с «нежелательным» лицом в одном жилом помещении, и такое проживание не всегда зависит от семейного положения усыновителя или опекуна (попечителя). Таким осужденным лицом может оказаться любой иной член семьи усыновителя или опекуна (например, родитель, брат, дядя), проживающий с ребенком в одном жилом помещении. В этом случае защиты ребенок не получает, и в этом контексте цель Проекта не будет достигнута, что свидетельствует о недостаточной проработке вопроса и односторонности предлагаемых мер.

Кроме того, в случае принятия предлагаемых изменений произойдет существенное ужесточение требований, предъявляемых к потенциальным усыновителям, опекунам (попечителям) и их супругам. Для принятия подобных изменений необходимы веские основания, которые не приведены в пояснительной записке.

В целом необходимо заметить, что, устанавливая дополнительные ограничения и требования к личности усыновителя и опекуна (попечителя),

разработчики Проекта существенно ограничивают объем правоспособности физических лиц. Между тем в силу 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. Избранный авторами Проекта путь введения новых существенных ограничений такой мере не соответствует.

Кроме того, положения Проекта вступают в противоречие с конституционным принципом равенства граждан (статья 19 Конституции Российской Федерации), поскольку создадут разные условия реализации права граждан на семью в зависимости от личности супруга усыновителя и опекуна (попечителя), от наличия родства с ребенком, от периода времени, прошедшего с момента его усыновления или принятия под опеку (попечительство).

4. Проект предполагает закрепление в СК РФ норм, предусматривающих возможность восстановления прав бывших усыновителей в отношении ребенка в случае отмены усыновления независимо от того, что явилось основанием к такой отмене.

Действующая редакция статей 140 – 144 СК РФ не предусматривает возможность восстановления усыновителей в правах в отношении ребенка, усыновление которого было отменено. Более того, в случаях, когда усыновление отменено по виновным основаниям, бывшие усыновители утрачивают право в будущем принять ребенка в семью на воспитание – быть усыновителем, опекуном, попечителем, приемным родителем (статьи 127, 146, 153 СК РФ). Проектом предлагается установить исключение при применении данного ограничения и предусмотреть возможность восстановления бывших усыновителей в правах по аналогии с восстановлением родительских прав так называемых биологических родителей.

При том, что данное предложение в целом может быть концептуально поддержано, представленная редакция изменений вызывает ряд вопросов.

Во-первых, требует уточнения используемая в Проекте терминология.

В данном случае субъектами восстановления прав являются бывшие усыновители, однако разработчики Проекта обозначают указанных лиц как «усыновителей», в связи с чем возникает вопрос, о каком восстановлении прав может идти речь.

Кроме того, неясно, почему в проектируемой статье 144.1 СК РФ идет речь о восстановлении бывших усыновителей в «правах и обязанностях родителей». Согласно пункту 1 статьи 137 СК РФ усыновленные дети по отношению к усыновителям, а усыновители по отношению к усыновленным детям приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению. Иными словами, права и обязанности усыновителей приравниваются к правам и обязанностям родителей. Усыновитель не приобретает родительские права, поскольку усыновление не является основанием для их возникновения у усыновителя. Бывший усыновитель может быть восстановлен только в правах усыновителя.

Во-вторых, не отвечает интересам ребенка закрепление возможности восстановления прав бывших усыновителей в случаях, когда усыновление отменено по виновным основаниям. В подобных случаях аналогия в отношении прав усыновителей и прав родителей неприменима, поскольку данные права имеют различное происхождение и, следовательно, правовую природу. Возвращение ребенка в замещающую семью, члены которой допускали ненадлежащее или жестокое обращение с ним, представляется недопустимым. В этой ситуации перед органами опеки и попечительства стоит задача не сохранения этой замещающей семьи, а поиск для ребенка новой семьи, в которой он будет жить в безопасности и полноценно развиваться.

Восстановление прав бывших усыновителей целесообразно только в случаях отмены усыновления не по их вине, например, из-за болезни усыновителя, стечения

тяжелых обстоятельств и т.п., когда данные основания отпали. В качестве примера можно привести и дело «Агеевы (Ageyevy) против Российской Федерации», на которое ссылаются в пояснительной записке разработчики Проекта, когда усыновитель, обвиняемый в совершении преступлений, предусмотренных статьями 125 и 156 Уголовного кодекса Российской Федерации, был полностью оправдан, а Европейский суд по правам человека в постановлении от 18 апреля 2013 г. отметил, что основанием для отмены усыновления в данном деле явилось лишь подозрение в неисполнении обязанностей по воспитанию детей.

В-третьих, восстановление бывших усыновителей в правах возможно, только если оно необходимо в интересах ребенка. Каждый такой случай требует индивидуального подхода, решение должно приниматься с учетом оснований отмены усыновления, возраста ребенка, продолжительности пребывания ребенка в семье, характера отношений, сложившихся между бывшим усыновителем и ребенком, наличия (сохранения) привязанности ребенка к бывшему усыновителю, вреда, который мог бы быть причинен разрывом семейных связей и т. д.

5. Проектом предлагается нормативно закрепить возможность восстановления опеки (попечительства) в случае отстранения или освобождения опекуна (попечителя) от выполнения своих обязанностей. Согласно проектируемой части 8 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» опека и попечительство могут быть восстановлены в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации, если граждане, которые были освобождены от исполнения обязанностей опекунов (попечителей), изменили поведение, образ жизни и (или) отношение к воспитанию ребенка и (или) устранены обстоятельства, послужившие основанием прекращения опеки и попечительства.

Введение данной нормы представляется необоснованным по следующим причинам.

Во-первых, в действующем законодательстве восстановлению подлежит лишь правовой статус родителей в случае лишения их родительских прав. Представляется, что это обусловлено особым характером детско-родительской связи. Полное

прекращение отношений между родителями и детьми допустимо только при наличии очень серьезных оснований и при невозможности иным способом защитить права и законные интересы детей. Но если эти основания отпали, а дети и родители имеют желание воссоединиться вновь в семью, то исключать такую возможность недопустимо. Государство обязано прилагать усилия для воссоединения семьи.

Следует заметить, что Проект дополняет СК РФ статьей 144.1, регулирующей вопросы восстановления бывших усыновителей в соответствующих правах. Правовые последствия усыновления схожи с содержанием детско-родительского правоотношения. Однако в соответствии с действующим законодательством у детей при отмене усыновления отсутствует возможность вернуться обратно в семью бывшего усыновителя. Предлагаемые Проектом положения в части восстановления усыновления должны способствовать разрешению ситуаций, когда отмена усыновления являлась незаконной или неоправданной мерой, учитывая выводы Европейского суда по правам человека по делу «Агеевы (Ageyevy) против Российской Федерации».

Вместе с тем опека (попечительство), являясь формой воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, имеющей временный (срочный) характер, не может быть поставлена в один ряд с детско-родительским правоотношением, а также правоотношением между усыновителями и усыновленным.

Иными словами, если бывший опекун (попечитель) по уважительным причинам может быть допущен к ребенку, готов вновь взять на себя заботу о ребенке, то годной правовой формой для этого случая может быть признано только назначение опекуна (попечителя), но никак не восстановление.

Во-вторых, невозможно согласиться с отнесением установления порядка восстановления опеки (попечительства) к компетенции Правительства Российской Федерации. Поскольку основания и порядок прекращения полномочий опекуна (попечителя) регулируются федеральным законом, то основания и порядок восстановления (при условии его введения в правовое поле) или процедура

повторного установления опеки (попечительства) также должны быть установлены законом.

В-третьих, следует учитывать, что, по сути, восстановление опеки (попечительства) представляет собой «повторное» назначение опекуном (попечителем) лица, чьи полномочия опекуна (попечителя) ранее были прекращены. Вместе с тем порядок назначения опекунов (попечителей) уже регламентирован действующим законодательством.

Представляется, что как назначение опекуна (попечителя), так и возвращение ему прежних полномочий влечет одинаковые правовые последствия. В связи с этим установление различного порядка приобретения физическим лицом одного и того же статуса может создать почву для недобросовестных действий.

В-четвертых, в соответствии с абзацем пятым пункта 1 статьи 146 СК РФ в действующей редакции и редакции, предлагаемой Проектом, не могут быть назначены опекунами (попечителями) лица, которые были отстранены от исполнения возложенных на них обязанностей опекунов (попечителей). Отстранение от исполнения обязанностей опекунов или попечителей (часть 5 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве») возможно по виновным основаниям. Вместе с тем восстановление опеки (попечительства) в соответствии с Проектом допускается не только в случаях освобождения (по безвиновным основаниям), но и отстранения опекуна (попечителя).

Следовательно, лицо, отстраненное от опеки (попечительства), не может быть вновь назначено опекуном (попечителем) в отношении «новых» детей, оставшихся без попечения родителей. Однако по неясным причинам в его отношении предлагается восстановление опеки (попечительства) в отношении «прежнего» подопечного.

Логика подсказывает, что после завершения срока «восстановленной» опеки (попечительства) «восстановленные» опекуны (попечители) могут быть назначены опекунами (попечителями) другим детям, оставшимся без попечения родителей, так как восстановление, по сути, аннулирует факт прежнего отстранения. В связи с этим

восстановление опеки (попечительства) можно будет рассматривать как узаконенный способ обхода ограничений, установленных абзацем пятым пункта 1 статьи 146 СК РФ для целей назначения опекунов (попечителей).

Учитывая изложенное, поддержать Проект в части введения восстановления опеки (попечительства) не представляется возможным.

6. Как указано в пояснительной записке, Проект предполагает расширение сферы действия Федерального закона «Об опеке и попечительстве» путем введения института сопровождения, под которым предлагается понимать «форму осуществления консультативной, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи в процессе развития, воспитания, обучения детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, а также опекунам и попечителям» (проектируемый пункт 6 статьи 2 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», пункт 2 статьи 4 Проекта).

Несомненно, нормативное закрепление на федеральном уровне положений, регулирующих деятельность органов опеки и попечительства по оказанию помощи в форме сопровождения семьям, принявшим детей на воспитание, является не только допустимым, но и полезным для достижения целей, обозначенных в Проекте. Вместе с тем в отношении представленной редакции Проекта следует высказать ряд замечаний.

Так, из текста Проекта неочевидны основания предоставления сопровождения (исключением является временное отстранение и освобождение опекунов (попечителей) – проектируемая часть 5.1 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»); обозначены лишь цели его введения и указаны субъекты, в отношении которых оно применяется.

Остался неурегулированным порядок введения сопровождения. Представляется, что принятие решения о введении сопровождения должно быть отнесено к компетенции органа опеки и попечительства. При этом данный (или

иной) порядок должен быть прямо урегулирован в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» с учетом того обстоятельства, что помимо воли опекуна (попечителя) и без учета мнения подопечного так называемое сопровождение вводиться не может.

Как следует из текста Проекта, одним из оснований введения сопровождения является временное освобождение или отстранение опекуна (попечителя) от исполнения своих обязанностей.

Временное освобождение или отстранение опекуна (попечителя) может осуществляться на период устранения обстоятельств, повлекших освобождение или отстранение опекуна или попечителя (на срок не более одного года) в случаях, предусмотренных в пунктах 3 – 5 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (проектируемая часть 5.1 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», подпункт «в» пункта 12 статьи 4 Проекта).

Из данной нормы следует, что при временном освобождении или отстранении опекунов (попечителей) от исполнения ими своих обязанностей орган опеки и попечительства выносит соответствующий акт об освобождении или отстранении по истечении срока сопровождения, если оно не привело к изменению поведения, образа жизни и (или) отношения опекунов (попечителей) к воспитанию ребенка либо не устранены обстоятельства, повлекшие это освобождение или отстранение.

Приведенная формулировка вызывает ряд вопросов.

Во-первых, насколько обоснован временный характер как для случаев освобождения (освобождение возможно по желанию самих опекунов (попечителей) либо при наличии противоречий между их интересами и интересами подопечных в соответствии с частями 3 и 4 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»), так и для случаев отстранения (отстранение выступает как негативное последствие виновных действий опекунов (попечителей) в соответствии с частью 5 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»), если ныне действующая редакция упоминает возможность временного освобождения только в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами

опекуна или попечителя (пункт 4 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»).

Во-вторых, следует признать серьезным упущением отсутствие в Проекте оснований и порядка введения временного освобождения и отстранения опекунов (попечителей).

В-третьих, в Проекте не определен статус временно отстраненных и освобожденных опекунов (попечителей).

Согласно Проекту полномочия опекунов (попечителей), временно освобожденных или отстраненных от исполнения своих обязанностей, прекращаются, если сопровождение не принесет желаемого результата. В положениях проектируемой части 6 статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» предусмотрено, что в случаях, предусмотренных частями 3 – 5.1 указанной статьи, права и обязанности опекуна или попечителя прекращаются с момента принятия органом опеки и попечительства акта об освобождении либо об отстранении опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей. Обеспечение защиты прав и законных интересов подопечных возлагается на органы опеки и попечительства в установленном порядке.

Означает ли это, что сам факт временного освобождения или отстранения опекунов (попечителей) от исполнения ими своих обязанностей не прекращает их прав и обязанностей на период предоставления сопровождения? Означает ли это, что действия, связанные с осуществлением законного представительства в отношении подопечных, их воспитание, забота о них, обеспечение содержания, получение ими образования и т.п., продолжают находиться в зоне ответственности временно отстраненных или освобожденных опекунов (попечителей)? Текст Проекта не дает определенного ответа на эти вопросы, не определяет правовые последствия временного отстранения и освобождения опекунов (попечителей), а лишь относит данный факт к основаниям введения сопровождения.

Действующая редакция статьи 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» исходит из того, что полномочия опекунов и попечителей

прекращаются независимо от того, имеет ли место освобождение, в том числе временное, либо отстранение опекунов (попечителей) от исполнения их обязанностей.

Предлагаемые Проектом изменения в этой части не позволяют сохранить данное правило, а порождают неопределенность правового положения подопечного.

В-четвертых, из текста Проекта неясно, ведет ли временное отстранение или освобождение опекунов (попечителей) к изъятию подопечных из их семей. Если подопечные должны быть изъятые, то Проектом должно быть предусмотрено, кому и на каком основании они могут быть переданы на воспитание, будет ли в отношении них действовать общий порядок устройства на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, или в силу временного характера отстранения и освобождения опекунов (попечителей) будут действовать иные правила устройства в семью.

Представляется, что перечисленные вопросы должны быть урегулированы прямым образом в связи с предлагаемыми изменениями.

7. Текст Проекта нуждается в лингвистической и юридико-технической правке. Пояснительная записка к Проекту требует приведения её в соответствие с текстом Проекта.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав детей» нуждается в доработке с учетом замечаний, высказанных в настоящем Экспертном заключении.

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
25 марта 2021 г.
№ 206–7/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 32886–7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 32886-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 18 марта 2021 г. № А6-3002).

Проект разработан Минстроем России в рамках исполнения подпункта «б» пункта 3 поручения Президента Российской Федерации от 2 декабря 2014 г. № Пр-2783 о проработке механизма обеспечения жилищных прав граждан, проживающих в бывших ведомственных общежитиях.

Проект подготовлен к рассмотрению во втором чтении.

Проект трижды рассматривался Советом. В экспертных заключениях от 17 октября 2016 г. № 158-2/2016, от 25 августа 2020 г. № 201/оп-4/2020, от 17 декабря 2020 г. № 204-9/2020 Совет в целом поддержал Проект.

Целью Проекта является создание правового регулирования, обеспечивающего защиту прав лиц, проживающих в бывших ведомственных общежитиях, т. е. в жилых помещениях, которые до приватизации находились в зданиях, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям, и использовались в качестве общежитий или служебных жилых помещений. Достижение данной цели обеспечивается Проектом путем введения специального регулирования отношений, связанных с наймом жилых помещений в бывших ведомственных общежитиях, сочетающего элементы договора коммерческого найма и договора социального найма. В Проекте указанное правовое регулирование построено с помощью юридико-технического приема отсылок к положениям главы 35 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) о договоре найма жилого помещения (коммерческого найма) и положениям Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) о договоре социального найма. При этом право нанимателя на приобретение права собственности на жилое помещение в Проекте не предусматривается, и из толкования положений Проекта существование такого права не вытекает, что обеспечивает баланс интересов участников регулируемых отношений.

В Экспертном заключении от 17 декабря 2020 г. № 204-9/2020 Советом были сформулированы замечания к последовательности и корректности использования отсылок к положениям ГК РФ и ЖК РФ. В представленной редакции Проекта данные замечания устранены.

Согласно Проекту к отношениям найма жилых помещений в бывших ведомственных общежитиях не применяется пункт 1 статьи 687 ГК РФ. В соответствии с данным положением наниматель жилого помещения вправе с согласия других граждан, постоянно проживающих с ним, в любое время

расторгнуть договор найма с письменным предупреждением наймодателя за три месяца. Одновременно применимые к рассматриваемым отношениям положения ЖК РФ дополняются частями 2 и 3 статьи 83 данного Кодекса, устанавливающими порядок расторжения договора социального найма.

Совершенствование порядка расторжения договора найма следует поддержать, поскольку правовое регулирование отношений в представленной редакции Проекта в большей степени обеспечивает защиту интересов нанимателя. Это проявляется, в частности, в том, что применимые положения ЖК РФ о договоре социального найма не предусматривают обязанность нанимателя по предупреждению наймодателя о расторжении договора найма, в то время как согласно пункту 1 статьи 687 ГК РФ такое предупреждение должно быть произведено за три месяца.

Также заслуживает поддержки дополнение применимого к рассматриваемым отношениям нормативного материала частью 12 статьи 156 ЖК РФ, устанавливающей порядок рассмотрения заявлений граждан о выплате штрафа в связи с нарушением порядка расчета платы за содержание жилого помещения, повлекшего необоснованное увеличение размера такой платы. В предыдущей редакции Проекта при перечислении применимых положений данная часть статьи 156 ЖК РФ была исключена, что препятствовало системному регулированию отношений, связанных с последствиями нарушения порядка расчета платы за содержание жилого помещения.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 32886-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного 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 мая 2021 г.
№ 209-2/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (письмо от 16 апреля 2021 г. № 15707-СИ/07).

Проект разработан во исполнение пункта 5 перечня поручений Президента Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № Пр-754 и поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 15 сентября 2020 г. № МХ-П16-11450.

Согласно пояснительной записке предложенные Проектом изменения позволят решить проблему «неоднозначного правового регулирования залога паев жилищно-строительного кооператива» (далее – ЖСК) посредством квалификации

залога паев как залога прав требования, а государственная регистрация договора паенакопления обеспечит публичность данного залога.

Проект предусматривает возможность залога паев ЖСК, создаваемых в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – Закон № 161-ФЗ), с целью формирования рынка доступного жилья для социально уязвимых категорий граждан.

Декларируемая цель Проекта – создать условия для предоставления членам ЖСК кредита под залог прав по договору паенакопления по более низкой процентной ставке, которая будет сопоставима со ставкой по ипотечному кредиту, предоставляемому по договору участия в долевом строительстве.

Таким образом, предлагаемые Проектом изменения направлены на повышение привлекательности выдачи кредита членам ЖСК, пользующимся государственной поддержкой, а также на предоставление членам ЖСК и, соответственно, залогодержателям ряда гарантий в случае наступления несостоятельности (банкротства) ЖСК.

Данные цели Совет признает правомерными и надлежащими. Однако средство их достижения не может быть признано годным.

В Проекте предлагается в качестве гарантий прав членов ЖСК, пользующихся государственной поддержкой, и залогодержателей установить требования к открываемому ЖСК расчетному счету, ограничить возможность ЖСК вести деятельность, не связанную со строительством жилых помещений, ограничить определенными целями использование денежных средств, находящихся на расчетном счете, установить требования к порядку перевода денежных средств в другой уполномоченный банк, установить права уполномоченного банка по надзору за использованием паевых взносов, размещенных на расчетном счете, установить аналогичный ипотеке порядок регистрации права залога прав из договора паенакопления и т.д.

Необходимо признать, что предложенное в Проекте регулирование не позволяет достичь поставленных целей.

Концептуальным недостатком Проекта является то, что в нем неправильно определена природа прав членов ЖСК, в связи с чем положения о залоге прав паенакопления являются непоследовательными и противоречат нормам Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Кроме того, предлагаемые Проектом положения о расчетном счете не направлены на защиту членов ЖСК. Проект содержит явно ошибочные положения о существенных условиях договора паенакопления, его форме, основаниях расторжения. Гарантии, предоставленные действующим законодательством участникам долевого строительства, не в полной мере предоставлены членам ЖСК в редакции Проекта.

Таким образом, вместо создания специальных условий для приобретения жилья социально уязвимыми категориями граждан предложенное регулирование по сути перекладывает на членов ЖСК и залогодержателей риск наступления неблагоприятных экономических последствий в ходе строительства здания, что вступает в противоречие с положением пункта 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации.

Модель залога прав из договора паенакопления не является надлежащим способом стимулирования кредитных организаций к заключению кредитного договора с членами ЖСК.

Возможно, для достижения данной цели могут быть использованы иные способы обеспечения исполнения обязательства – договор поручительства, выдача независимой гарантии специально созданной коммерческой организацией, предоставление гражданину субсидии, залог права на получение будущей вещи (строящейся квартиры) и т.д.

В отношении текста Проекта Совет считает необходимым высказать следующие замечания.

1. Предлагаемые Проектом изменения направлены на обход императивного правила абзаца второго пункта 1 статьи 358.15 ГК РФ, в соответствии с которым

залог прав участников (учредителей) иных юридических лиц (за исключением акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью) не допускается.

В соответствии с пунктом 1 статьи 65.1 ГК РФ потребительские кооперативы, к которым также в соответствии с частью 4 статьи 110 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) относится ЖСК, являются некоммерческими корпоративными юридическими лицами, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган. На основании пункта 2 статьи 65.1 ГК РФ в связи с участием в корпоративной организации ее участники приобретают корпоративные (членские) права и обязанности в отношении созданного ими юридического лица.

Таким образом, отношения членов кооператива с ЖСК, являясь корпоративными по своей природе, предусматривают не только право (требование к ЖСК) на получение и использование соответствующего жилого помещения, но и связанные с ним иные правомочия по участию в управлении делами ЖСК, в частности, право участвовать в управлении кооперативом и быть избранным в органы его управления, право на получение информации о его деятельности, право на распределение между фондами кооператива доходов, полученных от осуществления разрешенных уставом видов деятельности и т.п. (подробнее см. пункт 60 Типового устава жилищно-строительного кооператива, создаваемого в целях обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2012 г. № 558). Указанные правомочия по участию в управлении делами корпорации (см. пункт 1 статьи 65.2 ГК РФ) неразрывно связаны с требованием члена ЖСК о передаче ему квартиры, как, например, право участника общества участвовать в управлении обществом по общему правилу неразрывно связано с требованием о выплате дивидендов или ликвидационной квоты.

При этом в Проекте многократно подчеркивается, что при заключении договора паенакопления лицо становится членом ЖСК и, значит, приобретает корпоративные права. Так называемый договор паенакопления не может быть квалифицирован только как договор купли-продажи будущей недвижимой вещи или только как договор строительного подряда, так как уплата паевого взноса тесно связана с членством в ЖСК, что следует из статьи 132 ЖК РФ. Членство в ЖСК неотъемлемо связано с внесением паевого взноса, как членство в хозяйственном обществе связано с внесением имущества в уставный капитал юридического лица.

Таким образом, по своей юридической природе право на паенакопление, будучи составным элементом цельного корпоративного права члена кооператива, включающего наряду с правом на получение и использование жилого помещения также правомочие на участие в управлении делами ЖСК, аналогично доле (акции) участника хозяйственного общества. В связи с этим модель залога прав участника кооператива должна подчиняться положениям о залоге прав участников юридических лиц (статья 358.15 ГК РФ), но не положениям о залоге обязательственных прав (статья 358.1 ГК РФ), как предлагается в Проекте, а также следует из содержания пояснительной записки.

Разработчики Проекта не предлагают смягчить установленный абзацем вторым пункта 1 статьи 358.15 ГК РФ запрет, но предлагают раздробить членство в ЖСК на две части, одну из которых (право на получение в собственность жилого помещения) запустить в самостоятельный оборот посредством допущения ее залога.

Обоснованность упомянутого запрета может вызывать сомнения, однако имеет под собой определенные основания: оборот корпоративных прав участников иных юридических лиц, помимо хозяйственных обществ, в настоящее время затруднителен и с позиции залогоспособности не представляет особой ценности.

Предложенное Проектом регулирование направлено на искусственное увеличение ценности корпоративных прав члена ЖСК путем вычленения из них требования о выдаче жилого помещения и установления упрощенного порядка его оборота.

2. Если даже предположить возможность расщепления корпоративных прав члена ЖСК на две части – значимую для целей установления залога часть, предполагающую требование о выдаче материального объекта (обязательственную), и не имеющую ценности с точки зрения залоговых правоотношений «собственно корпоративную» часть, то и в этом случае предложенное Проектом регулирование является непоследовательным и не учитывает как специальное регулирование деятельности ЖСК, установленное Законом № 161-ФЗ, так и преследуемые законодателем цели по созданию для уязвимых категорий граждан особого порядка улучшения жилищных условий.

Расщепление целевых корпоративных прав члена ЖСК может привести к ряду негативных последствий, которые не учитывает предложенная редакция Проекта.

1) Продажа прав из договора паенакопления при обращении взыскания на предмет залога любому третьему лицу нарушит принцип адресности предоставления мер социальной поддержки, в результате чего покупатель права (требования) из договора паенакопления, который не относится к категории граждан, пользующихся государственной поддержкой, сможет приобрести объект недвижимости на безвозмездно выделенном государством земельном участке (согласно пункту 4 статьи 16.5 Закона № 161-ФЗ перечень таких лиц подлежит утверждению специальным постановлением Правительства Российской Федерации). Проект не устанавливает порядок обращения взыскания на предмет залога и не ограничивает круг субъектов, которые могут впоследствии приобрести права требования из договора паенакопления. В результате существенными преференциями, адресуемыми социально уязвимым категориям граждан, воспользуются те, кто обладает средствами для приобретения предмета залога.

2) В случае ограничения перечня субъектов, имеющих право на приобретение права (требования) из договора паенакопления, лишь социально уязвимыми категориями граждан будет практически невозможно осуществить права залогодержателя на реализацию предмета залога, так как лица, пользующиеся государственной поддержкой, могут воспользоваться мерой государственной

поддержки в обычном порядке без участия в публичных торгах с повышением цены. Невозможность реализации прав залогодержателя делает бессмысленным принятие изменений, предлагаемых Проектом, так как кредитные организации не будут заинтересованы в предоставлении кредита лицам, пользующимся государственной поддержкой.

3) Расщепление цельного корпоративного права члена ЖСК на корпоративную и «обязательственную» части приведет к тому, что после обращения взыскания на предмет залога прежний член ЖСК сохранит за собой так называемые отдельные корпоративные права, в то время как он уже не будет иметь никакого отношения к жилому дому. Сохранение за прежним членом ЖСК «отдельных» корпоративных прав будет противоречить смыслу части 3 статьи 110 ЖК РФ, в соответствии с которой члены ЖСК своими средствами участвуют в строительстве, реконструкции и последующем содержании многоквартирного дома. Бессмысленно участвовать в содержании многоквартирного дома, если отсутствует право собственности на квартиру в нем. Однако покупатель права (требования) из договора паенакопления, который впоследствии приобретает право собственности на жилое помещение, не сможет стать членом ЖСК ввиду ограничения количества членов ЖСК (часть 1 статьи 112 ЖК РФ).

4) Расщепление прав члена ЖСК противоречит смыслу использования ЖСК для оформления строительных отношений. Корпоративные права предоставлены члену ЖСК в качестве дополнительной гарантии осуществления контроля за деятельностью застройщика, при котором член ЖСК может получать информацию о целях расходования внесенного паевого взноса, участвовать в принятии решений на общих собраниях, получать бухгалтерскую и иную отчетность, участвовать в принятии решения о смене председателя ЖСК и т.д. Расщепление прав члена ЖСК и вычленение в них «обязательственной» части приведет к тому, что покупатель прав по договору паенакопления будет иметь менее защищенный статус не только по сравнению с другими членами ЖСК, но и по сравнению с участниками долевого строительства. Правовые модели ЖСК и договора участия в долевом строительстве

отличаются друг от друга объемом и характером предоставляемых гражданам гарантий. Если в договоре участия в долевом строительстве лицам предоставляются такие гарантии, как размещение денежных средств на счетах эскроу, возникновение залога в силу закона, законная неустойка, то в случае с ЖСК отсутствие таких гарантий компенсируется наличием права на участие в управлении делами, на получение информации о деятельности кооператива, на обжалование действий органов управления и т.д. Таким образом, вычленение «обязательственных» прав членов ЖСК лишит граждан необходимых гарантий.

5) В случае принятия положений, предлагаемых Проектом, в ЖК РФ появится ряд коллизий, которые потребуется устранить. В настоящий момент ряд норм ЖК РФ предусматривает тесную связь всех прав члена ЖСК. На основании части 1 статьи 124 ЖК РФ условием предоставления жилого помещения в домах жилищного кооператива является принятие в члены ЖСК, а не приобретение прав из договора паенакопления. Кроме того, тесная связь всех принадлежащих члену ЖСК прав подтверждается и положениями статьи 132 ЖК РФ, в соответствии с которыми условиями возврата паевого взноса являются неисполнение обязательства по оплате паевого взноса, а также исключение из состава членов ЖСК. Также на основании части 1 статьи 125 ЖК РФ порядок и условия внесения паевого взноса членом жилищного кооператива определяются уставом ЖСК, а не договором паенакопления. Таким образом, для реализации идеи вычленения «обязательственных» прав члена ЖСК потребуется разработать более последовательные и комплексные предложения по изменению законодательства в части регулирования членства в ЖСК.

Предложенная в Проекте модель вычленения «обязательственных» прав члена ЖСК и вовлечения их в оборот посредством разрешения их залога не проработана, Проектом не решены проблемы, возникающие при залоге прав из договора паенакопления. В частности, нет ответов на вопросы о том, приобретает ли покупатель прав из договора паенакопления преимущественное право на принятие в члены ЖСК, ограничен ли субъектный состав покупателей прав из договора

паенакопления, лишается ли прежний член ЖСК права на повторное получение меры государственной поддержки, на каком основании прежний член ЖСК исключается из состава членов ЖСК, имеет ли право прежний член ЖСК на возврат уже внесенного паевого взноса или внесенный паевой взнос должен относиться к покупателю прав из договора паенакопления и др.

3. Предложенное Проектом регулирование не достигает цели предоставления дополнительных гарантий членам ЖСК, пользующимся государственной поддержкой, поскольку является непоследовательным и фрагментарным.

Рассматриваемый Проект (вопреки его наименованию и содержанию пояснительной записки) носит комплексный характер и устанавливает регулирование, схожее с положениями, предусмотренными Федеральным законом 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» (далее – Закон об участии в долевом строительстве).

Вместе с тем обращение к Закону об участии в долевом строительстве носит в Проекте несистемный характер и не учитывает природу отношений между ЖСК и его членами, что не позволяет наделить членов ЖСК дополнительными гарантиями.

Особенность Проекта заключается в том, что гарантии будущим членам ЖСК предоставляются на этапе вступления в кооператив, но какие-либо дополнительные гарантии на стадии строительства самого объекта, а также на случай банкротства ЖСК Проектом не предусмотрены. Вместе с тем ряд положений, предоставляющих дополнительные гарантии, могли быть заимствованы из Закона об участии в долевом строительстве в части, не противоречащей существу корпоративных отношений ЖСК и его членов, а именно – положения о возникновении в пользу членов ЖСК законной ипотеки земельного участка, а также строящихся объектов недвижимости (статья 13 Закона об участии в долевом строительстве); об установлении обязанности ЖСК по уплате законной неустойки в случае нарушения срока передачи объекта строительства (статья 6 Закона об участии в долевом

строительстве), а также о применении в отношении банкротства ЖСК правил параграфа 7 главы IX Закона о банкротстве (в силу позиции Верховного Суда Российской Федерации, высказанной в определении Судебной коллегии по экономическим спорам от 31 июля 2015 г. по делу № 305-ЭС15-3229) и др.

4. Проект также не учитывает изменения Закона об участии в долевом строительстве, внесенные в него Федеральным законом от 1 июля 2018 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части размещения денежных средств участников долевого строительства на счетах эскроу.

Разработчики Проекта предпринимают попытку копирования гарантий, предоставляемых участникам долевого строительства. В частности, Проектом предусмотрена необходимость открытия ЖСК единственного расчетного счета в уполномоченном банке, определенном в соответствии с Законом об участии в долевом строительстве, а также ограничение ЖСК в способах распоряжения денежными средствами, размещенными на данном расчетном счете.

Однако предложенное Проектом решение проблемы защиты членов ЖСК от банкротства ЖСК, а также использования имущества ЖСК в противоречии с целями его создания с помощью правил об использовании расчетного счета не может быть признано удовлетворительным.

Цели использования денежных средств с расчетного счета в соответствии с частью 1 статьи 123.1-1 ЖК РФ в редакции Проекта определены через открытый перечень, включающий оплату иных расходов ЖСК, что делает бессмысленным установление такого перечня.

Внесение паевых взносов всех членов ЖСК в отличие от заключения с каждым участником долевого строительства договора счета эскроу по Закону об участии в долевом строительстве делает возможным наступление ситуации, когда член ЖСК не сможет вернуть внесенный паевой взнос ввиду того, что денежные

средства с расчетного счета уже были использованы ЖСК, так как на расчетном счете могут быть размещены и иные взносы (помимо паевых взносов) членов ЖСК, а также временно свободные денежные средства ЖСК.

Неопределенным остается статус уполномоченного банка, на который возлагаются обязанности по контролю и надзору за целевым использованием денежных средств с расчетного счета и соблюдением максимального порога авансовых платежей, но который при этом не является эскроу-агентом и не состоит в отдельных правоотношениях с членами ЖСК. Проект не предусматривает возможность привлечения уполномоченного банка к ответственности за ненадлежащее исполнение им своего обязательства, в связи с чем его опосредованное участие в правоотношении ЖСК и члена ЖСК остается неопределенным.

Проект также содержит явно ошибочное положение о возможности расторжения договора банковского счета в одностороннем порядке по инициативе ЖСК в случае, если уполномоченный банк исключается из перечня уполномоченных банков. В данном случае речь должна идти не об одностороннем расторжении договора на основании статьи 450 ГК РФ, а о праве на отказ от договора (исполнения договора) на основании статьи 450.1 ГК РФ. В противном случае ЖСК будет вынужден приостановить свою деятельность по строительству объектов недвижимости ввиду невозможности осуществления каких-либо операций по расчетному счету до тех пор, пока договор банковского счета не будет расторгнут в судебном порядке.

5. К явно ошибочным также могут быть отнесены некоторые положения Проекта в части определения условий договора паенакопления. В соответствии с частью 3 статьи 125.1 ЖК РФ в редакции Проекта предусмотрена необходимость согласования в договоре паенакопления четырех условий: определение подлежащего передаче конкретного жилого помещения; срок передачи жилого помещения ЖСК члену ЖСК; размер паевого взноса, срок и порядок его уплаты; обязательство ЖСК по безвозмездной передаче образованных земельных участков,

занятым жилым домом. Однако на основании части 5 статьи 125.1 ЖК РФ в редакции Проекта несогласование только первых трех условий становится основанием для признания договора незаключенным. В этом случае непонятно, какое последствие должно наступить при несогласовании сторонами договора паенакопления четвертого существенного условия о безвозмездной передаче образованного земельного участка, занятого жилым домом, в собственность члена ЖСК.

Кроме того, безвозмездная передача данного земельного участка собственнику жилого помещения в ряде случаев должна происходить независимо от согласованных условий договора (часть 1 статьи 36 ЖК РФ), в связи с чем согласование данного условия в договоре паенакопления излишне.

Нельзя не заметить также и того, что перечень существенных условий так называемого договора паенакопления свидетельствует о том, что природа этого договора близка к договору купли-продажи будущей вещи. Разработчики Проекта могут использовать для достижения поставленных перед Проектом целей иные правовые конструкции, в том числе модели залога прав, вытекающих из договора купли-продажи будущего жилого помещения.

В соответствии с частью 2 статьи 125.1 ЖК РФ в редакции Проекта договор паенакопления должен быть заключен в письменной форме, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации. Проект не предусматривает последствия нарушения письменной формы договора паенакопления в виде недействительности сделки. В данном случае возникают сомнения в необходимости дублирования положений статьи 161 ГК РФ.

В пояснительной записке к Проекту не приведены причины отступления в части 2 статьи 125.1 ЖК РФ в редакции Проекта от общего правила пункта 3 статьи 433 ГК РФ, в соответствии с которым договор, подлежащий государственной регистрации, считается для третьих лиц заключенным с момента его регистрации, если иное не предусмотрено законом. Разработчикам Проекта также может быть рекомендовано использовать в Проекте положения статей 550 и 551 ГК РФ с учетом

того, что договор паенакопления в силу Проекта договором купли-продажи недвижимости не является, и поэтому положения данных норм к договору паенакопления в будущем применены быть не могут. В отсутствие требования о необходимости составления одного документа заключение договора паенакопления иными способами, предусмотренными пунктом 1 статьи 160 ГК РФ, затруднит процедуру государственной регистрации сделки.

Следует учесть, что в подготовленном Советом проекте реформы вещного права содержится ряд конструкций, которые могли бы быть использованы для достижения такой цели, как фиксация в Реестре притязаний банка в отношении строящихся объектов, в том числе модель права приобретения чужой недвижимой вещи. Эти конструкции могут быть адаптированы под нужды разработчиков Проекта, сводящиеся по существу лишь к тому, чтобы в Едином государственном реестре недвижимости был зафиксирован залог прав на будущую квартиру, а впоследствии и на построенную квартиру, до самого последнего дня существования кредитного обязательства члена ЖСК.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и отдельные законодательные акты 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

1 июля 2021 г.

№ 210-3/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 1030390-7 «О внесении изменений в статью 55 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»

Проект федерального закона № 1030390-7 «О внесении изменений в статью 55 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 19 мая 2021 г. № А6-6022).

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

Проектом предусмотрено внесение в статью 55 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) дополнения, предусматривающего уточнение содержания права ребенка на общение с родителями, бабушками, дедушками и иными близкими родственниками, а также дополнения в часть 4 статьи 13 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон об опеке), предусматривающего право ребенка пребывать у бабушки,

дедушки, совершеннолетних братьев и сестер до момента принятия органом опеки и попечительства акта о назначении последних опекунами (попечителями) ребенка.

Согласно пояснительной записке к Проекту в Российской Федерации сложилась практика квалификации временного пребывания ребенка «с бабушкой, дедушкой, другими близкими родственниками, в том числе в случае совместных поездок бабушек и дедушек со своими внуками по территории Российской Федерации», в качестве случаев отсутствия родительского попечения, что «формально переводит данные отношения в сферу компетенции органов опеки и попечительства». На этом основании сделан вывод об отсутствии законодательного решения вопроса о возможности пребывания детей с указанными лицами: «в случае краткосрочного отсутствия родителей – их оставление с бабушкой или дедушкой находится вне правового поля». По мнению авторов Проекта указанная правовая неопределенность породила широкую практику выдачи нотариально оформленных доверенностей, «содержание которых сводится к тому, что родители позволяют бабушке и дедушке находиться с внуком (внучкой) и защищать его (ее) интересы».

Следует признать, что наделение бабушек и дедушек путем выдачи доверенности полномочиями по осуществлению отдельных прав родителей (законных представителей) в действительности не основано на законе и не соответствует существу сложившихся правоотношений между членами семьи, как и правовой природе родительских прав. Таким образом, невозможно отрицать, что выдача родителями доверенностей бабушкам и дедушкам на период временного пребывания у них детей, а также квалификация органами опеки и попечительства такого пребывания в качестве утраты детьми родительского попечения являются проблемами правоприменения.

Вместе с тем предлагаемый Проектом порядок устранения правовой неопределенности в вопросе о пребывании ребенка с бабушкой, дедушкой, совершеннолетними братьями, сестрами и другими его близкими родственниками нельзя признать удачным, а Проект нельзя поддержать по следующим основаниям.

Проект предполагает внесение изменения в пункт 1 статьи 55 СК РФ путем его дополнения после слов «общение» словами «в том числе пребывание».

Таким образом, «пребывание» предлагается рассматривать в качестве компонента права ребенка на общение с обоими родителями, бабушкой, дедушкой, братьями, сестрами и другими родственниками. Представляется, что данное уточнение неизбежно исказит сущность закрепленного в пункте 1 статьи 55 СК РФ права ребенка на общение с близкими родственниками.

Во-первых, само по себе включение в законодательство указания на «пребывание» в контексте имеющейся нормы не способно и не должно породить возможность пребывания ребенка отдельно от своих родителей и сделать допустимым предъявление самостоятельных требований о пребывании ребенка с кем-либо из близких родственников, обосновываемых необходимостью реализации права ребенка на общение с ними.

Однако прямое закрепление права «пребывания» как частного случая права на общение с близкими родственниками может быть расценено в качестве попытки изменить содержание права на общение. Согласно действующему законодательству «пребывание» не имеет признаков самостоятельного правомочия; пребывание может выступать лишь одним из *способов осуществления права ребенка на общение* с близкими родственниками, выбор которого зависит от того, о ком из них идет речь (об отдельно проживающем родителе, бабушке, дедушке, братьях и сестрах), и в каком порядке реализуется право на общение (в добровольном или судебном).

Представляется, что действующие положения СК РФ, устанавливающие право ребенка на общение с близкими родственниками, сами по себе не могут служить источником проблем, возникших на практике и ставших причиной внесения Проекта.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 55 СК РФ ребенок имеет право на общение с обоими родителями, дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками, а в соответствии с пунктом 1 статьи 67 СК РФ бабушка, дедушка, братья, сестры и другие родственники имеют право на общение с ребенком.

При этом положения пункта 1 статьи 63 СК РФ закрепляют право и обязанность родителей воспитывать своих детей; именно на них возложена ответственность за воспитание и развитие детей, на них возлагается обязанность заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии детей. Право родителей на обучение и воспитание ребенка имеет преимущественный характер по отношению к аналогичным правам всех других лиц.

Совокупное применение приведенных правил предполагает, что с целью реализации прав ребенка и его близких родственников на общение, учитывая интересы детей, родители обеспечивают данное общение в рамках осуществления имеющихся у них родительских прав и исполнения ими родительских обязанностей, продолжая при этом нести ответственность за воспитание и развитие детей. Безусловно, процесс общения ребенка с родственниками является неотъемлемой частью семейного воспитания. Решая вопрос о порядке общения ребенка с близкими родственниками (предоставляя или ограничивая его), родители своими действиями не только способствуют или препятствуют реализации прав соответствующих субъектов (например, бабушки и внука), но организуют воспитание своих детей тем способом, который с точки зрения родителей наиболее соответствует интересам ребенка, сохраняя при этом приоритет родительского воспитания.

Вероятно, ориентированность положений пунктов 2 и 3 статьи 67 СК РФ на спорные случаи, возникающие при наличии со стороны родителей препятствий к такому общению, создает впечатление незавершенности правового регулирования отношений между ребенком и его близкими родственниками в случаях отсутствия конфликта.

Между тем право на общение с ребенком включает в себя право соответствующего субъекта семейных отношений взять ребенка на ограниченный период времени в место, отличающееся от места его постоянного проживания. В соответствии с подпунктом в статьи 5 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 года право взять ребенка на ограниченный период времени в место иное, чем место его постоянного проживания, именуется

правом «доступа». Данный термин сегодня содержится в положениях главы 22.2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, из которых также можно заключить, что правом «доступа» помимо родителей обладают и иные лица, в том числе бабушки и дедушки. По существу термин «право доступа», применяемый сегодня в процессуальном праве, является по своему содержанию аналогом семейно-правового термина «право на общение».

Таким образом, пребывание ребенка у бабушек, дедушек, совершеннолетних братьев, сестер и других родственников в течение ограниченного периода времени в месте, отличающемся от места постоянного проживания ребенка, в рамках осуществления права ребенка на общение с указанными лицами исключает квалификацию такого пребывания в качестве факта утраты ребенком родительского попечения, если родители продолжают заботиться о своем ребенке, находясь на удалении от него, и не создают своими действиями угрозу нарушения прав и интересов ребенка.

Согласно абзацу третьему пункта 2 статьи 54 СК РФ при отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения право ребенка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и попечительства в порядке, установленном главой 18 СК РФ. Иными словами, требуемым в силу закона фактом, являющимся основанием для возложения на органы опеки и попечительства функции защиты прав и интересов определенного ребенка в соответствии с данной нормой, а также согласно пункту 1 статьи 121 СК РФ, является факт утраты родительского попечения. Такое осуществление родителями своих прав, в результате которого ребенок в течение ограниченного периода времени находится в месте, отличающемся от места его постоянного проживания, со своими близкими родственниками с целью реализации его права на общение с ними, само по себе не означает отсутствие родительского попечения.

Таким образом, органы опеки и попечительства для принятия мер по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, должны установить не просто

факт нахождения ребенка с близкими родственниками вне места жительства несовершеннолетнего, а именно факт утраты ребенком родительского попечения (заботы) в результате неисполнения родителями своих родительских обязанностей.

С учетом сказанного представляется, что разрешение проблем, послуживших причинами внесения Проекта, возможно не путем изменения и (или) дополнения действующего правового регулирования, а путем уяснения содержания понятия «право ребенка на общение» и обеспечения полноты толкования данного термина судами и органами опеки и попечительства в процессе правоприменения. Не исключено, что соответствующие разъяснения мог бы дать на основании пункта 1 части 7 статьи 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации.

Кроме того, необходимо отметить, что предлагаемые Проектом изменения не разрешают проблему отсутствия рядом с ребенком законного представителя в период временного пребывания ребенка у близких родственников. Так, в случае госпитализации ребенка во время такого пребывания близкие родственники на основании положений Проекта не наделены правом забрать его из больницы, дать согласие на операцию или получать информацию о состоянии его здоровья.

Следовательно, предлагаемые Проектом дополнения пункта 1 статьи 55 СК РФ не только не способны решить обозначенные в пояснительной записке проблемы, но и с большой долей вероятности лишь породят дополнительную неопределенность в правоприменении.

Во-вторых, указание на «пребывание» в пункте 1 статьи 55 СК РФ будет относиться не только к бабушкам, дедушкам, братьям, сестрам, но и к обоим родителям, что представляется абсурдным с учетом имеющегося у ребенка права жить и воспитываться в семье, знать своих родителей, получать их заботу и совместно с ними проживать. Неясно, как предлагаемое упоминание о пребывании ребенка у родителей будет сочетаться с правом ребенка на совместное проживание с родителями, закрепленным в пункте 2 статьи 54 СК РФ.

Вторая ситуация, предполагающая временное пребывание ребенка у близких родственников, на которую обращено внимание в Проекте, в настоящее время урегулирована положениями статьи 13 Закона об опеке – назначение опекуна (попечителя) по желанию родителей, единственного родителя, самого несовершеннолетнего ребенка в указанных в данной статье случаях. Проектом предлагается дополнить часть 4 данной статьи положением о том, что, если в качестве опекуна или попечителя несовершеннолетнего ребенка назначаются его бабушка, дедушка, совершеннолетний брат или сестра, несовершеннолетний ребенок вправе пребывать у указанных лиц до принятия органом опеки и попечительства акта о назначении опекуна/попечителя в порядке, установленном статьей 12 Закона об опеке.

Представляется, что внесение соответствующего дополнения в норму, содержащуюся в части 4 статьи 13 Закона об опеке, является излишним, поскольку предлагаемое дополнение не содержит в себе никакого нового правила, тем более способного преодолеть проблемы правоприменения, указанные в пояснительной записке к Проекту.

Положения статьи 12 Закона об опеке определяют порядок и основания установления предварительной (временной) опеки (попечительства) и распространяют свое действие на любых лиц, желающих временно принять под опеку (попечительство) лицо, не обладающее полным объемом дееспособности, в том числе ребенка, оставшегося без попечения родителей, до назначения последнему опекунов (попечителей) в общем порядке.

В качестве лиц, желающих принять ребенка под временную опеку (попечительство), могут выступать любые лица, в том числе его бабушка, дедушка, совершеннолетний брат, сестра и другие родственники.

Иными словами, по действующему законодательству до назначения органом опеки и попечительства бабушки, дедушки, совершеннолетних брата или сестры опекунами (попечителями) ребенка в общем порядке данные лица могут быть

назначены временными опекунами (попечителями) несовершеннолетнего ребенка в порядке статьи 12 Закона об опеке.

Назначение данных лиц в качестве временных опекунов (попечителей) само по себе предполагает временное пребывание у них ребенка, а также наделение их полномочиями, предусмотренными пунктом 4 статьи 12 Закона об опеке.

х х х

На основании изложенного Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства:

заключает, что проект федерального закона № 1030390-7 «О внесении изменений в статью 55 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» не может быть поддержан;

просит Верховный Суд Российской Федерации дать, руководствуясь пунктом 1 части 7 статьи 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», разъяснения по вопросу о том, изменяется ли и при каких обстоятельствах правовой статус ребенка, временно пребывающего под надзором бабушек, дедушек и иных родственников.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект находится на стадии рассмотрения в первом чтении.



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

1 июля 2021 г.

№ 210-4/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Семейного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Семейного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 4 июня 2021 г. № А6-7182).

Проект разработан во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2021 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 52 Семейного кодекса Российской Федерации, пункта 1 части первой статьи 134 и абзаца второго статьи 220 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.С. Шишкиной» (далее – Постановление Конституционного Суда № 4-П).

Проект предполагает закрепление возможности оспаривания в судебном порядке записи об отце ребенка в книге записей рождений, произведенной в соответствии с пунктом 2 статьи 51 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ), по требованию наследника лица, записанного отцом ребенка, и

предусматривает, что указанное требование подлежит удовлетворению в случае, если запись об отце была произведена на основании документов, признанных в установленном порядке подложными.

Постановлением Конституционного Суда № 4-П пункт 1 статьи 52 СК РФ, пункт 1 части первой статьи 134 и абзац второй статьи 220 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) в их взаимосвязи признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 17, 18, 35 (часть 4), 46 (части 1 и 2), в той мере, в какой эти законоположения по смыслу, придаваемому им судебным толкованием, служат основанием для отказа наследникам лица, записанного в качестве отца ребенка в книгу записей рождений с нарушениями требований закона (в отсутствие его волеизъявления, на основании подложных документов и т.п.), в принятии искового заявления об аннулировании такой записи, а если производство по делу возбуждено – для прекращения производства по делу без его рассмотрения по существу.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда № 4-П федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в указанном постановлении, – внести необходимые изменения в правовое регулирование оспаривания записи об отце в книге записей рождений, конкретизировав его *в части определения круга лиц, наделенных правом требовать аннулирования записи о родителях в книге записей рождений* для случаев несоблюдения требований пункта 2 статьи 51 СК РФ (о подаче совместного заявления для внесения в книгу записей рождений записи об отце ребенка), и включения в него наследников.

В пункте 1 статьи 52 СК РФ, посвященной оспариванию отцовства (материнства), действительно предусмотрен закрытый перечень лиц, которые могут оспорить в судебном порядке запись о родителях в книге записей рождений, произведенную в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 51 СК РФ. В этот закрытый перечень входят: лицо, записанное в качестве отца или матери ребенка, лицо,

фактически являющееся отцом или матерью ребенка, а также сам ребенок по достижении им совершеннолетия, опекун (попечитель) ребенка, опекун родителя, признанного судом недееспособным.

Причины, по которым законодатель счел необходимым установить закрытый перечень лиц, имеющих право оспаривать отцовство (материнство), объясняются, как разъяснено в пункте 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 16 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с установлением происхождения детей», принципом недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи (статья 1 СК РФ). Поэтому указанный перечень лиц является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подтверждал позицию, согласно которой пункт 1 статьи 52 СК РФ, закрепляющий право указанных в нем лиц оспаривать в судебном порядке запись родителей в книге записей рождений, сам по себе не может рассматриваться как нарушающий конституционные права лиц, не перечисленных в данной статье СК РФ (определения от 20 апреля 2017 г. № 887-О, от 13 октября 2009 г. № 1210-О-О, от 26 мая 2011 г. № 875-О-О, от 21 декабря 2011 г. № 1829-О-О, от 27 февраля 2020 г. № 370-О).

По смыслу нормы, сформулированной в пункте 1 статьи 52 СК РФ, перечисленные в нем лица наделяются правом оспорить запись о родителях в книге записей рождений при условии, что она внесена в соответствии с требованиями пунктов 1 и 2 статьи 51 СК РФ, то есть применительно к ситуации, когда родители не состоят в браке между собой – на основании надлежаще поданного совместного заявления отца и матери ребенка, оформляющего их волю. Иными словами, оспаривание производится не по мотиву нарушения процедуры, а по мотиву отсутствия родства.

В соответствии с пунктом 1 статьи 50 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» совместное заявление об

установлении отцовства отца и матери ребенка, не состоящих между собой в браке на момент рождения ребенка, подается ими в письменной форме в орган ЗАГС. Такое заявление должно быть подписано лицом, признающим себя отцом ребенка, с матерью которого он в браке не состоял. Заявитель обязан предъявить должностному лицу документ, удостоверяющий его личность. Составленная на основании совместного заявления актовая запись должна быть прочитана и подписана заявителем.

Как следует из Постановления Конституционного Суда № 4-П, порядок установления отцовства С.Н. Пунигова в отношении несовершеннолетней М.С. Голышевой, предусмотренный пунктом 2 статьи 51 СК РФ и статьями 6, 48 и 50 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», был нарушен – судами было установлено, что подпись на соответствующем документе была выполнена не С.Н. Пуниговым, а иным лицом. Следовательно, свою волю на установление отцовства С.Н. Пунигов не выражал, и добровольное установление отцовства в порядке, предусмотренном пунктом 2 статьи 51 СК РФ, в действительности не состоялось. Оснований для указания в актовой записи сведений о С.Н. Пунигове как об отце несовершеннолетней М.С. Голышевой у органа ЗАГС не имелось. Регистрация акта гражданского состояния, а именно признания С.Н. Пуниговым отцовства в отношении М.С. Голышевой была произведена с нарушением требований закона, то есть неправомерно. Процедура совершения записи акта гражданского состояния была грубо нарушена.

Строго говоря, прямой ответ на вопрос о последствиях такого стечения обстоятельств содержится в положениях статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), которая является основополагающей для всего комплекса норм, посвященных актам гражданского состояния.

Согласно пункту 3 статьи 48 ГК РФ исправление и изменение записей актов гражданского состояния производятся органом записи актов гражданского состояния при наличии достаточных оснований и отсутствии спора между заинтересованными лицами. При наличии спора между заинтересованными лицами

либо отказе органа записи актов гражданского состояния в исправлении или изменении записи спор разрешается судом. *Аннулирование* и восстановление записей актов гражданского состояния производятся органом записи актов гражданского состояния на основании решения суда.

Таким образом, в отечественном законодательстве еще с 1995 года разводятся понятия «исправление и изменение записей» и «аннулирование» записей актов гражданского состояния. Совершенно очевидно, что *процедура исправления и изменения записи требует разрешения спора о праве, именно поэтому для описания этой процедуры в наименовании и тексте статьи 52 СК РФ используется термин «оспаривание».*

В Постановлении Конституционного Суда № 4-П, как уже отмечалось, упоминается о необходимости *аннулирования записи о родителях в книге записей рождений в тех случаях, когда запись совершена с нарушением требований закона.*

При всей сложности разграничения тех ситуаций, когда процедура совершения актовой записи соблюдена, но генетическое родство между родителем и ребенком отсутствует, и ситуаций, когда процедура нарушена и генетического родства тоже нет, установить между ними грань все же можно.

Увы, суды общей юрисдикции, рассматривавшие «дело Пунигова», не смогли разграничить оспаривание отцовства и аннулирование записи, совершенной по подложным документам. Впрочем, есть также вероятность того, что истец не смог подобрать годный способ защиты своих субъективных прав. Речь в данном случае должна была идти не об оспаривании отцовства в порядке статьи 52 СК РФ (так как оно не было должным образом установлено), а о признании лежавшего в основании записи об отце акта добровольного признания отцовства не состоявшимся (отсутствовавшим) и, следовательно, об обязанности органа ЗАГС аннулировать запись акта об установлении отцовства и на этом основании внести изменения в запись акта о рождении.

Именно для случаев аннулирования записи акта гражданского состояния в ситуации, когда грубо нарушена процедура совершения этой записи, в Федеральный

закон «Об актах гражданского состояния» была включена глава X «Восстановление и аннулирование записей актов гражданского состояния». К сожалению, статья 75, которая носит название «Аннулирование записей гражданского состояния», лишь требует, чтобы аннулирование записи производилось на основании решения суда, но не проливает свет на те обстоятельства, которые могут служить основанием для вынесения судом решения об аннулировании записи.

Между тем необходимо учитывать, что подложные документы могут быть представлены не только для регистрации установления отцовства, но и для регистрации иных актов гражданского состояния – рождение, смерть, заключение брака и др.

Кроме того, известны случаи, когда в органы ЗАГС обращаются лица, представляющиеся чужим именем и предъявляющие подлинные, но чужие документы, удостоверяющие личность.

Во всех таких ситуациях имеет место вопиющее нарушение процедуры совершения записи акта гражданского состояния, которое должно влечь за собой аннулирование этой записи.

Надо признать, что субинститут аннулирования записей актов гражданского состояния, совершенных с нарушением процедур, в целом оказался не развит, и «дело Пунигова» лишь подчеркнуло это обстоятельство. *Отсутствие в Федеральном законе «Об актах гражданского состояния» внятной нормы, описывающей основание для аннулирования записи актов гражданского состояния (нарушение процедурных требований, предъявляемых к совершению записи, в том числе выразившееся в принятии органами ЗАГС подложных документов или в принятии заявлений от ненадлежащих лиц) в действительности мешает осуществлению защиты прав и охраняемых законом интересов тех лиц, на правовое положение которых влияет актовая запись.*

Кроме того, в развитие субинститута аннулирования записей актов гражданского состояния должен быть также законодательно предусмотрен перечень лиц, имеющих право обращаться с требованием об аннулировании. Безусловно, для

обеспечения защиты интересов наследников тех лиц, запись в отношении которых совершена с нарушением процедур и подлежит аннулированию, в указанный перечень должны быть включены и эти наследники.

Лишение наследников возможности защищать свои имущественные права, нарушенные незаконными действиями другого лица, приводит к тому, что лицо, совершившее неправомерные действия, получает выгоду из своего неправомерного поведения, что для отечественного права является недопустимым. Пункт 4 статьи 1 ГК РФ гласит: «никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения». Нарушение этого базового принципа гражданского законодательства подрывало бы уважение к закону.

Таким образом, поддерживая необходимость защиты наследников в случае совершения записи акта гражданского законодательства в отношении наследодателя с нарушением процедуры, следует заключить, что годным законодательным решением было бы соответствующее дополнение статьи 75 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» правилами об основании и порядке принятия судом решения об аннулировании записи.

Такой подход позволил бы защитить интересы граждан также в целом ряде иных случаев грубого нарушения правил совершения записей актов гражданского состояния.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Семейного кодекса Российской Федерации» в представленной редакции не поддерживается.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 1238545-7 «О внесении изменения в статью 52 Семейного кодекса Российской Федерации» (в части уточнения перечня лиц, имеющих право оспорить запись об отце ребенка в книге записей рождений, произведенную в соответствии с пунктом 2 статьи 51 Кодекса) принят в первом чтении.



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
23 сентября 2021 г.
№ 211-1/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «Об организации совместных поездок
физических лиц на автомобильном транспорте и о внесении изменений
в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «Об организации совместных поездок физических лиц на автомобильном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 27 июля 2021 г. № АК-ДЗ-04/13451).

Проект подготовлен рабочей группой, созданной Министерством транспорта Российской Федерации по поручению заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Акимова М.А. во исполнение пункта 24 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3683-р, и находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке к Проекту его целью является обеспечение безопасности дорожного движения посредством упорядочения деятельности, связанной с осуществлением совместных поездок, а также исключение возможности

незаконной предпринимательской деятельности под видом совместных поездок.

14 мая 2020 г. Совет рассмотрел имевший с Проектом схожее содержание документ – проект федерального закона «О регулировании отношений, возникающих при заключении с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» договоров перевозки пассажиров автомобильным транспортом по заказу в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – и высказал в отношении последнего концептуальные замечания (Экспертное заключение от 14 мая 2020 г. № 197/оп-2/2020, далее – Экспертное заключение Совета).

Значительная часть замечаний, высказанных в Экспертном заключении Совета, разработчиками Проекта не учтена.

В качестве недостатков Проекта необходимо отметить следующее.

1. В Экспертном заключении Совет отметил, что в пояснительной записке к законопроекту, в которой должна быть обоснована необходимость его разработки, отсутствуют доводы относительно целесообразности принятия специального федерального закона, предметом которого были бы гражданско-правовые отношения, возникающие в связи с совместными поездками физических лиц на автомобильном транспорте. Специфика таких отношений, которая требовала бы введения специального регулирования, их отличие от иных аналогичных отношений (например, от отношений по поводу объединения граждан для совместного достижения иных целей) разработчиками Проекта не показана.

Кроме того, в пояснительных материалах нет анализа судебной практики, ссылок на статистику, указаний на пробелы, противоречия и другие недостатки действующего законодательства, не приводятся иные фактические данные в обоснование наличия публичного интереса, требующего введения предлагаемых в Проекте требований. Из пояснительной записки невозможно установить, какие проблемы возникают в отношениях между пассажирами-попутчиками, перевозчиком, организатором совместных поездок и государственными органами.

Таким образом, необходимость принятия Проекта должным образом не обоснована, и можно сделать вывод, что Проект не имеет самостоятельного предмета регулирования.

Эти замечания, высказанные в Экспертном заключении Совета, остаются актуальными применительно к Проекту.

2. Как следует из части 1 статьи 33.1 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее – УАТ РФ) в редакции пункта 4 статьи 9 Проекта, отношения между гражданами, которые предлагается урегулировать Проектом, должны возникать на основании договора, по условиям которого «исполнитель совместной поездки предоставляет участнику совместной поездки часть вместимости одного транспортного средства для совместных поездок для одной поездки участника совместной поездки».

С учетом положений статьи 787 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) можно сделать вывод, что разработчики Проекта избрали модель фрахтования.

В Экспертном заключении Совет обращал внимание на то, что как бы ни называлась в обиходе деятельность по организации и осуществлению совместных пассажирских поездок, суть складывающихся отношений заключается в следующем: физическое лицо (потенциальный пассажир) желает переместиться из пункта отправления в пункт назначения, а водитель, управляя транспортным средством, осуществляет такое перемещение. Те обстоятельства, что водитель транспортного средства и пассажиры являются попутчиками, пассажиры-попутчики оплачивают только расходы на переезд, владелец определенной информации выступает в роли посредника, сути отношений не меняют. С точки зрения гражданского права отношения между пассажиром и водителем автотранспорта являются обязательством по перевозке (статьи 784, 786 ГК РФ).

Совет уже отмечал, что пассажир-попутчик не осуществляет заказ транспортного средства, не выбирает место подачи и маршрут транспортного

средства, а вместе с другими пассажирами-попутчиками, как правило, присоединяется к поездке, место отправления, маршрут и место назначения которой определяет водитель транспортного средства.

Замечание о том, что разработчиками Проекта неверно определена природа тех отношений, которые предлагается регулировать, является концептуальным. Принятие Проекта без учета этого замечания приведет к массовому обходу закона – субъекты гражданского права отношений будут вступать в те же самые отношения, используя модель договора перевозки или иную договорную модель, например, договор о совместной деятельности (в случае, если транспортное средство не принадлежит ни одному из участников поездки на праве собственности, а взято напрокат).

3. Соглашение, которым должны оформляться отношения между пассажиром и водителем при совместной поездке, Проект называет договором безвозмездного использования части вместимости транспортного средства для совместных поездок (статья 33.1 УАТ РФ в редакции пункта 4 статьи 9 Проекта, пункт 24 статьи 2 УАТ РФ в редакции пункта 2 статьи 9 Проекта, а также пункт 2 части 1 статьи 2, подпункт «в» пункта 4 статьи 4, часть 1 статьи 5, пункты 1 и 2 статьи 6, пункты 4 и 5 статьи 7 Проекта).

Указание на безвозмездный характер обязательства в данном случае противоречит положениям статьи 423 ГК РФ, согласно которой безвозмездным признается договор, по которому одна сторона обязуется предоставить что-либо другой стороне без получения от нее платы или иного встречного предоставления, в то время как Проект в действительности предусматривает оплату пассажиром своей поездки в размере, ограниченном в нормативном порядке.

4. Часть 1 статьи 33.1 УАТ РФ в редакции пункта 4 статьи 9 Проекта указывает, что в качестве платы за совместную поездку пассажир (участник совместной поездки) должен компенсировать перевозчику (исполнителю совместной поездки) часть затрат на эксплуатацию транспортного средства, использованного для совместной поездки.

Согласно подпункту «б» пункта 3 статьи 4 Проекта организатор совместных поездок обязан не допускать предоставления возможности физическим лицам, имеющим намерение стать участниками совместных поездок, ознакомиться с предложениями физических лиц, имеющих намерение стать исполнителями совместных поездок, об осуществлении совместных поездок в случаях, если предельный размер компенсации части затрат на эксплуатацию транспортного средства для совместных поездок, указанный в предложении об осуществлении совместной поездки в отношении одного участника совместной поездки, превышает величину, рассчитанную в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта. Порядок такого расчета должен учитывать среднюю стоимость топлива и смазочных материалов на соответствующем товарном рынке, средний расход топлива и смазочных материалов транспортным средством соответствующей марки и модели, протяженность используемых при осуществлении совместной поездки платных автомобильных дорог и платных участков автомобильных дорог, размер платы за проезд по таким дорогам и участкам, а также количество участников совместной поездки. При этом предельный размер компенсации затрат перевозчика не может превышать величину, равную отношению суммы расходов исполнителя совместной поездки на приобретение топлива и смазочных материалов и оплату проезда по платным автомобильным дорогам и платным участкам автомобильных дорог для целей осуществления совместной поездки к количеству участников совместной поездки.

Таким образом, упомянутые положения (а наряду с ними и положения подпункта «в» пункта 4 статьи 4, пункта 6 статьи 7, пункта 6 статьи 8 Проекта, пункта 23 статьи 2 УАТ РФ в редакции пункта 2 статьи 9 Проекта, части 5 статьи 33.2 УАТ РФ в редакции пункта 4 статьи 9 Проекта) имеют в виду ограничить размер вознаграждения за перевозку, выплаты которого может требовать водитель транспортного средства (исполнитель совместной поездки).

Между тем в Экспертном заключении Совет указал, что не усматривается убедительных оснований к тому, чтобы запретить перевозчику свободно определять провозную плату и предлагать ее на согласование пассажиру, хотя бы при этом он и имел в виду получить некоторую прибыль. То, что предполагается подвергнуть регулированию отношения, не связанные с предпринимательской деятельностью, объяснением для проектируемого запрета служить не может: однократное извлечение прибыли водителем автотранспорта само по себе еще не позволяет говорить о ведении им предпринимательской деятельности (абзац третий пункта 1 статьи 2 ГК РФ). Следовательно, принятие рассматриваемых положений повлечет грубое и ничем не обоснованное нарушение одного из основополагающих принципов гражданского права – принципа свободы договора (статьи 1 и 421 ГК РФ).

Совет уже отмечал в Экспертном заключении, что зачастую определить размер расходов перевозчика невозможно, если даже оценивать эти расходы только как стоимость смазочных материалов и топлива, поскольку далеко не все автомобили оснащены техническими средствами контроля за расходом названных материалов. Кроме того, не принимается в расчет, что в процессе эксплуатации транспортного средства происходит амортизация двигателя, аккумулятора, шин и других элементов автомобиля, собственник транспортного средства несет расходы по оплате технического осмотра, технического обслуживания, оплате страховых взносов по договору ОСАГО, транспортного налога. Кроме того, без внимания остается то, что некоторые виды автомобилей (электромобили, автомашины на газовом топливе) требуют существенно меньших расходов на их эксплуатацию, чем основная масса транспортных средств, работающих на бензиновых двигателях. В частности, стоимость заряда для проезда автомобиля с электродвигателем на расстояние в несколько десятков километров может быть очень низкой.

Необходимо учесть также, что возможны ситуации, когда водитель, везущий, к примеру, единственного пассажира, заинтересован в том, чтобы переложить на

него все свои затраты на поездку, а последний настолько заинтересован в поездке (например, ввиду отсутствия регулярных пассажирских рейсов в это время), что готов оплатить предлагаемую сумму. В этом случае водитель не извлекает никакой прибыли из своей деятельности и, как уже отмечалось, вряд ли может быть признан лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность. В силу Проекта запрещаются и такого рода расчеты, хотя для подобного ограничения свободы гражданско-правовых отношений никаких разумных оснований усмотреть невозможно.

В этой связи следует еще раз подчеркнуть, что разработчики Проекта не представили убедительного обоснования для ограничения принципа свободы договора и не учитывают целый ряд факторов при определении «предельного размера компенсации части затрат на эксплуатацию транспортного средства для совместных поездок». Предлагаемое регулирование приведет с неизбежностью к тому, что значительная часть участников рассматриваемых отношений будет использовать в расчетах наличные средства и оплачивать ту провозную плату, которая в действительности устраивает и перевозчика, и «попутчика».

5. В Экспертном заключении Совета также отмечалось, что разработчики предложенных норм стремятся поставить под жесткий контроль со стороны государства обыденные и повседневно складывающиеся отношения по перевозке, которые уже урегулированы действующими нормами и принципами гражданского законодательства. При этом применение проектируемых норм не создаст каких-либо дополнительных удобств для лиц, непосредственно заинтересованных в указанных перевозках. Наоборот, законодателю предлагается наложить на этих лиц довольно обременительные обязанности, не предоставляя вместе с тем им прав, которые сулили бы материальную выгоду.

Совет уже отмечал, что предлагая подробную и в значительной мере избыточную регламентацию для тех отношений, которые уже в достаточной степени урегулированы существующими нормами права, законопроект, подразумевающий создание неудобств для субъектов гражданского права (фиксация в законе размера

провозной платы и т.п.), не может сыграть положительную роль в развитии соответствующего сегмента частноправовых отношений и будет лишь инструментом для поиска информации о доходах, подлежащих налогообложению. Нетрудно в связи с этим предположить, что перевозчики, да и владельцы агрегаторов информации (организаторы совместных поездок) будут искать возможности для обхода предложенных норм.

К Проекту данные замечания применимы в полной мере.

6. Согласно пункту 2 части 2 статьи 33.2 УАТ РФ в редакции пункта 4 статьи 9 Проекта транспортное средство, с использованием которого планируется осуществление совместной поездки, должно не иметь регистрации на территории иностранного государства.

Часть 4 той же статьи предполагает ограничение количества совместных поездок, которые могут осуществляться одним и тем же исполнителем совместной поездки. В частности, в случае совершения совместных поездок на расстояние до ста километров предлагается разрешить две совместные поездки в течение одних суток или десять совместных поездок в течение семи суток, в случае совместных поездок на расстояние от ста до пятисот километров – одну совместную поездку в течение одних суток или пять совместных поездок в течение семи суток, а в случае совместных поездок на расстояние свыше пятисот километров – одну совместную поездку в течение трех суток.

По пункту 23 статьи 2 УАТ РФ в редакции пункта 2 статьи 9 Проекта совместные поездки могут совершаться с использованием только транспортных средств категории М 1. При этом в соответствии с частью 5 статьи 33.1 УАТ РФ в редакции пункта 4 статьи 9 Проекта количество участников совместной поездки в любой момент времени такой поездки не должно превышать количество мест для сидения (помимо места исполнителя совместной поездки), предусмотренных техническими характеристиками используемого транспортного средства, но в любом случае не должно быть более четырех человек.

Относительно аналогичных положений Совет отмечал в Экспертном

заключении, что нормы, направленные на ограничение свободы договора, недопустимы. Нацеленность упомянутых ограничительных предписаний неясна, и следует признать, что они противоречат интересам участников рассматриваемых отношений.

Все эти замечания при подготовке Проекта также не были учтены.

7. Согласно части 1 статьи 5 Проекта организатор совместных поездок должен обеспечивать возможность заключения договора безвозмездного использования части вместимости транспортного средства для совместных поездок путем присоединения к условиям таких договоров посредством совершения в информационном ресурсе действий, обеспечивающих создание учетной записи соответственно исполнителя совместной поездки или участников совместной поездки.

В соответствии с этим часть 2 статьи 33.1 УАТ РФ в редакции пункта 4 статьи 9 Проекта предусматривает, что договор безвозмездного использования части вместимости транспортного средства для совместных поездок заключается путем присоединения физического лица, имеющего намерение стать участником совместной поездки, в том числе в случае, если такое лицо действует также в интересах другого физического лица, имеющего намерение стать участником совместной поездки, к условиям такого договора в простой письменной форме в соответствии с требованиями статьи 428 ГК РФ и статьи 33.1 УАТ РФ.

Из цитированного положения следует, что разработчики Проекта оценивают рассматриваемый договор как договор присоединения.

Однако согласно статье 428 ГК РФ договором присоединения является соглашение, условия которого определены одной из сторон в формулярах или иных стандартных формах и могут приниматься другой стороной не иначе как путем присоединения к предложенному договору в целом.

В связи с этим необходимо обратить внимание на два обстоятельства.

Во-первых, из текста Проекта неясно, кто должен разработать стандартную форму договора, подлежащую предъявлению пассажиру.

Во-вторых, часть 6 статьи 33.1 УАТ РФ в редакции Проекта предусматривает, что значительная часть договорных условий должна быть определена перевозчиком и пассажиром совместно, что противоречит правилам ГК РФ о договоре присоединения.

Таким образом, о присоединении пассажира к условиям договора говорить в рассматриваемом случае неверно.

8. Часть 3 статьи 33.1 УАТ РФ в редакции пункта 4 статьи 9 Проекта указывает на то, что договор безвозмездного использования части вместимости транспортного средства для совместных поездок может считаться заключенным, если в нем соблюдены условия, предусмотренные частями 4 и 5 той же статьи.

В соответствии с пунктом 1 статьи 432 ГК РФ договор признается заключенным, если между сторонами в требуемой в подлежащих случаях форме достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора (к которым относятся: условие о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что по мнению разработчиков Проекта в частях 4 и 5 статьи 33.1 УАТ РФ в предложенной редакции содержатся существенные условия рассматриваемой сделки.

Однако часть 4 статьи 33.1 УАТ РФ в редакции Проекта предусматривает только, что исполнитель совместной поездки должен определить начальный, промежуточные (при наличии) и конечный пункты совместной поездки, используемое для поездки транспортное средство, а также нормы перевозки ручной клади.

Перечисленные в предложенном виде условия не могут считаться существенными условиями договора, поскольку условия такого рода требуют в силу статьи 432 ГК РФ согласования между сторонами, а не одностороннего установления (если только речь не идет о договоре присоединения).

Кроме того, непонятно, почему перевозчик должен строгим образом и в одностороннем порядке определить нормы перевозки ручной клади применительно к отдельной поездке.

Что касается предлагаемых положений части 5 статьи 33.1 УАТ РФ, то в соответствии с ними количество участников совместной поездки в любой момент времени такой поездки не должно превышать количества мест для сидения (помимо места исполнителя совместной поездки), предусмотренного техническими характеристиками используемого транспортного средства, но в любом случае не должно превышать четырех человек. Очевидно, что нарушение данного правила никак не может влиять на решение вопроса о заключенности рассматриваемого договора.

Следовательно, содержание предложенной части 3 статьи 33.1 УАТ РФ некорректно. Существенных условий рассматриваемого договора ни названная статья, ни прочие положения Проекта не определяют.

9. В статье 7 Проекта, посвященной договору об оказании услуг по организации совместных поездок, не указано, кто является стороной этого соглашения наряду с организатором совместных поездок, в то время как стороны регламентируемого обязательства должны недвусмысленно определяться законом.

Кроме того, в отношении данного договора необходимо предусмотреть, в каком порядке и кем должны оплачиваться услуги организатора совместных поездок (если только не предполагается сделать этот договор безвозмездным), а также целесообразно перечислить существенные условия этого договора.

10. Сохраняет актуальность указание в Экспертном заключении Совета на то, что введение всякой нормы, устанавливающей то или иное требование, предписание, условие, запрет, требует одновременного введения ответственности за ее несоблюдение, поскольку в противном случае такая норма лишается регулятивного значения.

Отсутствие внятных положений об ответственности за нарушение проектируемых норм наряду с необоснованностью вводимых запретов и

ограничений наверняка повлечет за собой попытки обхода закона, сокращение числа лиц, пользующихся услугами организаторов совместных поездок, и сознательное сокрытие от контроля деятельности по перевозке попутчиков.

Проект имеет также следующие юридико-технические недостатки.

1. Согласно пункту 5 статьи 4 Проекта организатор совместных поездок обязан «не создавать учетные записи исполнителей совместных поездок в случае, если в представленных документах (сведениях) имеются противоречия, не позволяющие осуществить идентификацию предоставившего их физического лица, законным образом осуществляющего действия на основании указанных документов (информации)».

Конструкция предложенной нормы в данном случае излишне сложна. Представляется, что достаточно было бы указать на противоречия, не позволяющие произвести аутентификацию (семантически более верный термин) физического лица, осуществляющего действия на основании представленных документов (сведений).

2. Из положений части 2 статьи 5 Проекта нельзя понять, каким образом устанавливаемые организатором совместной поездки порядок и перечень действий по созданию учетной записи определенного лица в базе данных сами по себе могут обеспечивать соблюдение требований статьи 160 ГК РФ (то есть требований, предъявляемых к сделкам в письменной форме).

Следует также заметить, что в части 2 статьи 5 Проекта ошибочно упоминается часть 1 статьи 160 ГК РФ – в ГК РФ разделы статей именуются пунктами, а не частями.

3. Статья 8 Проекта не учитывает, что предложение о поездке может исходить и от потенциального пассажира.

4. Пункт 26, который предлагается включить в статью 2 УАТ РФ (пункт 2 статьи 9 Проекта), содержит указание на то, что участник совместной поездки – это физическое лицо, не владеющее на праве собственности или ином законном основании транспортным средством для совместных поездок и не управляющее

таким транспортным средством при осуществлении таким физическим лицом совместной поездки. Приведенное определение не вполне продуманно. Участником совместной поездки в качестве пассажира вполне может быть собственник транспортного средства, на котором осуществляется перевозка, передавший управление транспортным средством другому лицу и решивший впоследствии совершить с последним попутную поездку. Поэтому правильнее определить участника совместной поездки как гражданина, являющегося пассажиром при совместной поездке.

5. Определение договора безвозмездного пользования части вместимости транспортного средства для совместных поездок, которое предполагается изложить в части 1 статьи 33.1 УАТ РФ (пункт 4 статьи 9 Проекта), слишком громоздко, что усложняет его понимание.

В частности, в нем указывается, что по договору безвозмездного использования части вместимости транспортного средства для совместных поездок исполнитель совместной поездки предоставляет участнику совместной поездки часть вместимости одного транспортного средства для совместных поездок для одной поездки участника совместной поездки с соблюдением условий, предусмотренных настоящей статьей, а участник совместной поездки выплачивает исполнителю совместной поездки компенсацию части затрат на эксплуатацию транспортного средства для совместных поездок.

Между тем, если бы фрахтование в данном случае признавалось приемлемой правовой конструкцией, достаточно было написать, что по названному договору исполнитель совместной поездки предоставляет участнику совместной поездки часть вместимости одного транспортного средства для одной поездки, а участник совместной поездки обязуется выплатить исполнителю совместной поездки компенсацию части затрат на эксплуатацию транспортного средства, понесенных при осуществлении поездки.

6. В предлагаемой части 1 статьи 33.2 УАТ РФ (пункт 4 статьи 9 Проекта) следует указывать не просто на национальное водительское удостоверение, а на

российское национальное водительское удостоверение, как это сделано, например, в пункте 6 статьи 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

7. Согласно предлагаемой части 5 статьи 33.2 УАТ РФ (пункт 4 статьи 9 Проекта) «размер компенсации участников совместной поездки части затрат исполнителя совместной поездки на эксплуатацию транспортного средства для совместных поездок, предложенный исполнителем совместной поездки, не должен превышать предельный размер, определенный в соответствии со статьей 33.1» УАТ РФ.

Однако статья 33.1 УАТ РФ в предлагаемой редакции (тот же пункт статьи 9 Проекта) не содержит критериев, позволяющих определить предельный размер упомянутой компенсации.

х х х

Вывод: проект федерального закона «Об организации совместных поездок физических лиц на автомобильном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» имеет недостатки концептуального характера и 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
21 октября 2021 г.
№ 212-2/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по концепции проекта федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на реализацию государственной функции защиты семьи и ребенка»

Концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на реализацию государственной функции защиты семьи и ребенка» (далее – Концепция) направлена на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 18 августа 2021 года № А6-9934).

В основу представленной Концепции положены проекты Концепции совершенствования семейного законодательства и Предложений по совершенствованию семейного законодательства, которые ранее поступали на рассмотрение Совета и по которым Совет 7 июля 2014 г. дал отрицательное Экспертное заключение (№ 132-1/2014).

Кроме того, Советом были рассмотрены основанные на положениях Концепции проекты федеральных законов № 989008-7 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в целях укрепления института семьи»,

№ 989011-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в целях укрепления института семьи» и № 989013-7 «О внесении изменений в статью 31 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в целях укрепления института семьи», по которым 20 октября 2020 г. Советом также было дано отрицательное экспертное заключение (№ 203-5/2020).

Представленная редакция Концепции является результатом работы Межведомственной рабочей группы, созданной по поручению Председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству 30 ноября 2020 г. для согласования концептуальных законодательных предложений и в связи со снятием с рассмотрения Государственной Думой проектов названных выше федеральных законов № 989008-7, № 989011-7 и № 989013-7.

Анализ текста рассматриваемой в настоящем заключении Концепции позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на проделанную Межведомственной группой работу, замечания Совета, высказанные в указанных выше экспертных заключениях, не были учтены и сохраняют свою актуальность.

В связи с этим Концепция не может быть поддержана, а по существу ее положений необходимо отметить следующее.

1. Разработчики Концепции предлагают включить в круг отношений, подлежащих семейно-правовому регулированию, «отношения, связанные с мерами защиты прав и законных интересов ребенка, имеющего родителей или оставшегося без попечения родителей, и привлечением родителей к семейно-правовой ответственности» (пункт 2). Однако данные отношения уже урегулированы Семейным кодексом Российской Федерации (далее – СК РФ), более того, они напрямую упомянуты законодателем в составе предмета семейного законодательства.

Согласно статье 2 СК РФ семейное законодательство устанавливает порядок осуществления и защиты семейных прав, регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновленными), определяет порядок выявления детей, оставшихся без попечения родителей, формы и порядок их устройства в семью, а также их временного устройства, в том числе в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Указание на личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи в полной мере охватывает тот сегмент семейно-правовых отношений, который заботит разработчиков Концепции.

Отечественный законодатель в 1996 году при принятии СК РФ не испытывал затруднений в том, чтобы подыскать достаточно емкие формулировки для широкого и в то же время вполне определенного описания предмета семейно-правового регулирования. К настоящему времени не обнаруживается каких-либо новых социально-экономических или политико-правовых причин для конкретизации или иного изменения редакции статьи 2 СК РФ.

2. Концепцией предусмотрено дополнение СК РФ новыми принципами, «определяющими характер взаимодействия семьи и публичных органов власти, в том числе и в сфере защиты прав и законных интересов ребенка». В качестве таковых в Концепции названы: укрепление авторитета родителей в семье и обществе; презумпцию добросовестности родителей в осуществлении родительских прав; обеспечение ребенку права жить и воспитываться в родной семье; самостоятельность семьи в принятии решений относительно своей внутренней жизни (пункт 3).

Следует отметить, что разработчики Концепции не вполне верно представляют себе категорию принципа отрасли права или отрасли законодательства, смешивают правовые принципы с теми социальными целями, к которым может стремиться правоприменение, а также не знакомы с существующими частноправовыми принципами, распространяющими свое действие и на отношения между членами семьи.

Отраслевые принципы (основные начала) есть не просто наиболее общие требования к поведению участников соответствующих общественных отношений, воплощенные во всех нормах и институтах отрасли, это еще и универсальные правила, которые подлежат применению судом в случае отсутствия в законе необходимой нормы или невозможности применения аналогии закона. Для целей семейно-правового регулирования этот подход вполне внятно описан в статье 5 СК РФ.

Между тем идеи, названные разработчиками Концепции в качестве принципов семейного законодательства, в действительности таковыми не являются, на что Совет ранее уже обращал внимание.

Так, предложенное в Концепции «укрепление авторитета родителей в семье и обществе» может рассматриваться в лучшем случае как желаемый результат применения норм семейного законодательства судами и иными юрисдикционными органами. Совершенно очевидно, что в случае нарушения прав и интересов детей, когда возникает необходимость применения предусмотренных СК РФ способов защиты прав ребенка (например, лишения родительских прав родителя, осуществлявшего насилие над ребенком), суд не может руководствоваться «принципом» авторитета родителя, принимая свое решение.

Кроме того, попытка сконструировать подобного рода правовой принцип наталкивается на закрепленный в пункте 3 статьи 1 СК РФ принцип обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних членов семьи (этот принцип вторит правилу статьи 3 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года о необходимости наилучшего обеспечения интересов ребенка). Важно также учесть, что «укрепление родительского авторитета» с точки зрения права рискует впасть в противоречие с различными элементами права на уважение семейной жизни, гарантированного статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, а также с предложенным самими разработчиками Концепции «принципом самостоятельности семьи в принятии решений относительно своей внутренней жизни». Касательно последнего «принципа» нельзя не заметить, что он

представляет собой иное словесное выражение недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, о которой напрямую сказано в пункте 1 статьи 1 СК РФ.

Спорным представляется и предложение о закреплении принципа «права ребенка на родную семью» (пункт 8 Концепции). Обоснование того, чем предлагаемая словоформа отличается от закрепленного в пункте 3 статьи 1 СК РФ принципа приоритета семейного воспитания детей, конкретизированного в положениях статьи 54, пункта 1 статьи 123, статьи 124, пункта 5 статьи 145 СК РФ, пункта 5 статьи 10 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон об опеке), не приводится.

К сожалению, и в этот раз разработчики Концепции не смогли обосновать набор предлагаемых тезисов в качестве полновесных отраслевых принципов, а также убедительно обосновать то, что в статье 1 СК РФ существуют какие-то пробелы или недочеты.

3. В представленной редакции Концепции вновь содержится предложение закрепить в СК РФ в качестве принципа семейного права «презумпцию добросовестности осуществления родителями родительских прав» (пункты 3 и 5).

Ранее Совет уже указывал на невозможность подхода к такой презумпции как к принципу семейно-правового регулирования. Следует еще раз напомнить в этой связи, что в отечественном частном праве в настоящее время в качестве одного из универсальных принципов, всеобъемлющих правовых начал используется категория добросовестности (статьи 1 и 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ), которая, кстати, распространяется на семейно-правовые отношения и без того, чтобы об этом было прямо сказано в СК РФ, а лишь в силу своего генерального характера, позволяющего применять принцип добросовестности и к отношениям, регулируемым таким специальным законом (*lex specialis*), как СК РФ. Однако надо заметить, что презумпция добросовестности (пункт 5 статьи 10 ГК РФ) при этом не становится принципом гражданского права.

Материально-правовая презумпция представляет собой основание для установления предполагаемого факта, вводимое в правовую норму из-за высокой степени вероятности существования этого факта при определённых обстоятельствах (условиях). Возводить высокую степень вероятности существования факта до уровня отраслевого правового принципа методологически неверно.

Разработчики Концепции вновь предпринимают весьма неудачную попытку раскрыть содержание принципа презумпции добросовестности родителей (пункт 5) и явно путаются в понятиях, когда указывают, что «отобрание ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью основывается на негласной презумпции виновности родителей» (страница 8 Пояснительной записки к Концепции). При этом они не предлагают внятного порядка опровержения презумпции добросовестности родителей (в том числе в случаях, когда спорят друг с другом фактически оба родителя, преследующие противоположные интересы), не описывают специальный порядок получения доказательств с целью ее опровержения (например, в тех случаях, когда опровергать эту презумпцию придется самому ребенку, выступающему в свою защиту самостоятельно), а также специальные меры защиты прав и интересов ребенка при ее применении.

Вероятно, пытаясь закрепить в семейном законодательстве указанную презумпцию, разработчики Концепции хотели оградить добросовестных родителей от случаев безосновательного вмешательства административных органов в отношения между родителями и детьми. Однако предлагаемое дополнение законодательства, некорректное по форме и не до конца продуманное по содержанию, не поможет решению данной проблемы с учетом того, что с самого начала существования СК РФ в его статье 1 закреплено требование о недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи (это правило есть и в статье 16 Конвенции о правах ребенка). Следует сосредоточить усилия в области применения существующего правила.

Так и не обосновав «принцип» презумпции добросовестности осуществления родителями родительских прав, разработчики Концепции предлагают на его основе

весьма спорные новые решения для ряда норм и институтов семейного права. Так, в пункте 6 Концепции содержится предложение о приведении в соответствие с новым «принципом» положений пункта 2 статьи 64 СК РФ, наделяющего органы опеки и попечительства полномочиями в части представительства интересов детей, если орган опеки и попечительства установит противоречия между интересами родителей и детей. Приводимая авторами аргументация в пользу реформирования указанной нормы неубедительна, а направления ее изменения даже не обозначены. Судебные инстанции, включая Конституционный Суд Российской Федерации, в течение многих лет будучи вовлеченными в рассмотрение многочисленных споров о восстановлении нарушенных родителями имущественных прав несовершеннолетних на жилище, выработали четкие критерии, позволяющие усмотреть наличие противоречий между интересами детей и их родителей (например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 г. № 119-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статей 28 и 292 Гражданского кодекса Российской Федерации»).

4. Будучи нацеленными по существу на исключение любых случаев вмешательства в дела семьи (в том числе обоснованного вмешательства), разработчики Концепции предлагают также убрать из пункта 2 статьи 54 СК РФ слова «если это не противоречит его интересам» (пункт 9 Концепции). Однако исключение из положений статей 54, 64 и иных статей СК РФ оговорки о противоречиях между интересами родителей и детей как об основании для назначения ребенку представителя, а также для ограничения права ребенка проживать с родителем, приведет к преобразованию этих норм в императивные и сделает невозможным учет различных жизненных ситуаций, в которых проживание ребенка с определенным родителем или выполнение родителями функций законных представителей не будут соответствовать его интересам.

Надо заметить, что действующее семейное законодательство допускает далеко не любое вмешательство компетентных органов в дела семьи, а лишь вмешательство

в целях защиты отдельных ее «слабых» членов, в первую очередь детей, защиты их жизни и здоровья.

В свою очередь предложенное в Концепции решение абсолютизирует права родителей по отношению к ребенку и возвращает их правовую природу к тем временам, когда ребенок не признавался субъектом права и находился полностью во власти своего родителя.

Действующие международные и национальные нормы права основаны на базовом конвенционном и конституционном принципе – принципе приоритета защиты прав и законных интересов ребенка (Преамбула Конвенции о правах ребенка, часть 4 статьи 67.1 Конституции Российской Федерации). Этот принцип, положенный в основу правового регулирования общественных отношений, участниками которых являются дети, исключен из Концепции, за ее рамки выведен такой субъект права, как ребенок, он заменен на абстрактное понятие «семья», тем самым интересы родителей поставлены выше прав и интересов ребенка. Подобный подход не может быть поддержан, поскольку он демонстрирует полный отказ от принятых на себя Российской Федерацией обязательств в соответствии с Конвенцией о правах ребенка и противоречит Конституции Российской Федерации.

5. Концепция предполагает систематизацию комплекса мер защиты прав и законных интересов ребенка, нуждающегося во временной защите (пункт 14). Однако трудно уяснить, в чем состоит эта систематизация: первая группа мер («меры защиты, которые семья может реализовать самостоятельно») выделена по признаку порядка их осуществления; вторая группа («временные меры защиты») характеризуется периодом осуществления мер (временно); третья группа мер состоит только из отобрания ребенка. Применительно к мерам защиты, которые «семья может реализовать самостоятельно», возникает вопрос о том, почему в качестве субъекта, имеющего право на защиту, указана семья, что это за субъект и от кого надлежит защищать ребенка в таком случае? К сожалению, ни Концепция, ни пояснительная записка к ней ответов на этот вопрос не дают.

Самым главным недостатком предложенной «систематизации» мер защиты интересов ребенка является непродуманность подавляющего большинства предложений по совершенствованию законодательства, выстроенных на ее основе.

Так, представляется избыточным прямой перенос в СК РФ положений Закона об опеке о назначении ребенку опекуна (попечителя) в порядке, предусмотренном пунктом 1 статьи 13 данного Закона (пункт 16 Концепции). Ссылка в Концепции на противоречия в действующем законодательстве несостоятельна.

Не представлено обоснования для предоставления родителям наряду с возможностями, установленными в пункте 1 статьи 13 Закона об опеке, права выдавать доверенности на временное осуществление «родственникам, свойственникам или фактическим воспитателям» отдельных полномочий по законному представительству ребенка (пункт 17 Концепции). В этом случае текст Концепции не содержит также ответа на главный вопрос о том, может ли набор отдельных полномочий, передаваемых родителем третьему лицу, в совокупности составить весь объем законного представительства.

Касательно так называемых временных мер защиты ребенка (пункты 19-27) нужно отметить, что основания (факты), указанные для применения данных мер, согласно действующему законодательству являются основаниями для ограничения родительских прав (статья 73 СК РФ). В действующем регулировании их наличие устанавливается исключительно судом, что вытекает из природы спорного правоотношения. Перечисление этих же фактов в качестве оснований применения временных мер защиты, которые будут вправе использовать несколько административных органов (органы опеки и попечительства, органы социальной защиты и полиции), исключит судебную юрисдикцию по семейным спорам и катастрофически снизит уровень правовой защищенности членов семьи.

Так, предлагается допустить передачу ребенка родственникам, фактическому воспитателю или лицу, определенному органом опеки и попечительства, без хотя бы временного установления опеки (попечительства) над ребенком со стороны такого лица. В результате ребенок может длительное время воспитываться у постороннего

лица, не обладающего никакими обязанностями по отношению к ребенку и не отвечающего за его жизнь и здоровье, за поведение самого ребенка. Введение в законодательство такой новой формы «защиты» ребенка прямо противоречит целям, провозглашенным разработчиками Концепции, – защите прав и интересов детей.

Наименее продуманной в этой части является идея о наделении одновременно нескольких органов власти разного уровня полномочиями органов, применяющих временные меры защиты, без внятного разграничения этой компетенции между ними. Представляется, что это породит хаос правоприменения – указанные органы либо не будут проявлять активность в защите интересов детей в расчете друг на друга, либо, напротив, одновременно начнут вмешиваться в дела одной и той же семьи, каждый по-своему интерпретируя факты ее жизни.

6. В рамках «систематизации» мер защиты интересов ребенка в Концепции предлагается полностью пересмотреть нормы, регулирующие порядок отобрания ребенка у его родителей при непосредственной угрозе его жизни или здоровью.

В соответствии с пунктом 28 Концепции словосочетание «отобрание ребенка» получает иной смысл, перестает быть экстренной мерой обеспечения безопасности ребенка и рассматривается исключительно как акт исполнения решения суда о лишении (ограничении) родительских прав или об отмене усыновления, а также как исполнение акта органа опеки и попечительства об отстранении опекуна (попечителя) от исполнения обязанностей. Надо заметить, что разработчики Концепции считают необходимым вынесение акта органа опеки и попечительства об отобрании ребенка (пункт 30 Концепции) при наличии вступившего в законную силу судебного решения о лишении и ограничении родительских прав или об отмене усыновления, при этом акт органа опеки также может быть обжалован. Иными словами, органам опеки и попечительства предлагается заменить собой службу судебных приставов по соответствующей категории исполнительных производств.

В свою очередь предусмотренную статьей 77 СК РФ оперативную меру защиты интересов ребенка предлагается из законодательства исключить.

В Концепции предлагается заменить действующий механизм отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни и здоровью комплексом так называемых временных мер защиты ребенка, которые по своему содержанию сводятся к внесудебному изъятию (отобранию) ребенка из семьи.

Действующие положения законодательства, регулирующие порядок отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, предусматривают последующий судебный контроль за действиями органа опеки и попечительства – орган опеки и попечительства обязан в течение семи дней после вынесения акта об отобрании ребенка обратиться в суд с иском о лишении родителей родительских прав или об ограничении их родительских прав (пункт 2 статьи 77 СК РФ). Предлагаемые Концепцией положения о применении временных мер защиты предусматривают административный порядок изъятия ребенка из семьи без предшествующего или последующего судебного контроля, что категорически не может быть признано допустимым.

Пункт 20 Концепции содержит перечень оснований изъятия ребенка, которые связаны с временной невозможностью исполнения родителями своих прав, при этом факты, свидетельствующие о наличии угрозы жизни или здоровью ребенка, в этот перечень не включены. По своей сути все предусмотренные Концепцией меры направлены на безусловное сохранение и защиту личного интереса родителя, состоящего в том, чтобы удерживать при себе ребенка.

Так, например, изъятие ребенка у родителей, которые находятся в состоянии алкогольного, наркотического и иного токсического опьянения, возможно только при условии помещения родителей в соответствующую медицинскую организацию (подпункт 3 пункта Концепции). Иными словами, основанием применения юрисдикционных мер станет не нарушение интересов ребенка, а невозможность исполнения родителем своих обязанностей ввиду его нахождения вдали от ребенка, при этом совершенно не учитывается, что само по себе состояние родителя (например, алкогольное или наркотическое опьянение) может стать причиной нарушения прав ребенка и создать угрозу причинения ему вреда.

Необходимо отметить, что согласно статье 9 Конвенции о правах ребенка государства-участники Конвенции обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка. Любой случай разлучения ребенка с родителем согласно Конвенции должен быть рассмотрен в судебном порядке, при этом суд вправе выбрать между лишением или ограничением родительских прав, временным прекращением права родителя на личное воспитание ребенка или просто отдельным проживанием родителя.

Действующая редакция статьи 77 СК РФ предусматривает административный порядок отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, и этот порядок неоднократно подвергался критике, в том числе со стороны общественности. Во-первых, он не исключает возможностей для злоупотреблений и неоправданного административного вмешательства в осуществление права граждан на уважение частной и семейной жизни, при этом судебное оспаривание совершенных административных процедур не способно полностью восстановить это право. Во-вторых, административный орган не всегда способен оперативно проанализировать поступившую информацию и принять меры экстренного реагирования в нерабочее время, что может повлечь для ребенка необратимые последствия.

Органы внутренних дел могут принимать предусмотренные Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» меры защиты в отношении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, – помещение несовершеннолетних, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации и др. Природа подобных мер часто фактически и представляет собой изъятие ребенка из семьи, однако статья 77 СК РФ

в этих случаях не применяется, последующее обращение в суд для решения вопроса о статусе родителя не производится.

Анализ сложившейся правоприменительной практики позволяет сделать вывод об отсутствии единой системы оперативного реагирования на ситуации, в которых необходимо принятие срочных мер защиты ребенка, в том числе мер, связанных с перемещением ребенка из места его проживания. Это свидетельствует о действительно назревшей необходимости пересмотра различных процедур изъятия ребенка из семьи, а также разработки основанных на единых подходах алгоритмов действий различных органов как самостоятельно, так и в рамках межведомственного взаимодействия.

Предусмотренный Концепцией алгоритм применения временных мер защиты ребенка, связанных с его изъятием из семьи, не только не решает существующих проблем, но и усугубляет их в силу направленности положений Концепции на приоритетную защиту интересов родителей. Применительно к предлагаемым административным мерам отсутствуют указания на сроки применения или пересмотра, а также на возможность судебного оспаривания, что несовместимо с принципиальными подходами к защите субъективных прав, выработанными в современных правопорядках. При этом из законодательства исключается возможность оперативного реагирования как раз в такой ситуации, когда имеется непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью. Подобное законодательное решение способно повлечь за собой катастрофические последствия.

7. Много внимания в Концепции уделено так называемой семейно-правовой ответственности (пункты 31-50), применительно к которой не описана ее природа, не определены ее основания и содержание ее мер. Разработчики Концепции ограничились лишь упоминанием о том, что лишение и ограничение родительских прав являются видами семейно-правовой ответственности.

Вместе с тем в отечественной правовой доктрине давно доказано, что определение такой юрисдикционной меры, как лишение родительских прав,

исключительно через понятие ответственности неверно, так как это в первую очередь мера защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов детей. Поражение родителя в его правах осуществляется вовсе не с целью наказать его, а с целью обеспечить защиту, восстановление прав ребенка. Ответственность родителей (в истинном смысле слова) за те же деяния предусмотрена статьей 5.35 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и статьей 156 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Более того, неясно, что дает в практическом плане предпринятая разработчиками Концепции попытка перекалфицировать существующие в законодательстве меры защиты прав детей в меры ответственности родителей.

Положение о том, что лишение родительских прав является крайней мерой, не обладает новизной и уже нашло закрепление в пункте 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» (далее – Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 44).

В международных универсальных и региональных соглашениях термин «родительская ответственность» используется широко (например, в Европейской конвенции об осуществлении прав детей 1996 года, Европейской конвенции о личных контактах с детьми 2003 года, Регламенте Совета Европейского Союза 2201/2003 от 27 ноября 2003 г. «О юрисдикции, признании и приведении в исполнение судебных решений по семейным делам и делам об обязанностях родителей, отменяющем Регламент (ЕС) № 1347/2000», Конвенции о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления 1993 года).

Впервые этот термин был упомянут в статье 18 Конвенции о правах ребенка, согласно которой государства-участники предпринимают все возможные усилия к тому, чтобы обеспечить признание принципа общей и одинаковой ответственности обоих родителей за воспитание и развитие ребенка. Использование термина

«родительская ответственность» в Конвенции о правах ребенка должно было подчеркнуть одну из главных идей этой Конвенции, которая заключалась в том, что ребенок больше не является «объектом опеки» своих родителей, он является самостоятельным, наделенным правами субъектом, в отношении которого родители несут определенные обязательства. В Конвенции о правах ребенка отсутствует дефиниция «родительской ответственности», из контекста статьи 18 Конвенции можно понять, что термин «ответственность» использован в ней совсем не в том значении, в котором привыкли его понимать российские юристы. Он подлежит широкому толкованию и охватывает весь комплекс прав (обязанностей) родителей в сфере воспитания и развития ребенка, а вовсе не означает кару или санкцию.

Отказались от использования термина «родительская ответственность» в понимании санкции и разработчики Конвенции о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей 1996 года (далее – Конвенция 1996 года). Согласно статье 1 указанной Конвенции для ее целей термин «родительская ответственность» включает родительские правомочия или иные аналогичные отношения, определяющие права, полномочия и обязанности родителей, опекунов или иных законных представителей, касающиеся личности или имущества ребенка. Все меры, касающиеся возникновения, осуществления, прекращения или ограничения родительской ответственности, а также ее передачи, отнесены к мерам, направленным на защиту личности или имущества ребенка (статья 3 Конвенции 1996 года).

К сожалению, данный подход, нашедший широкое признание во всем мире, не был воспринят разработчиками Концепции, которые продолжают рассматривать меры защиты детей исключительно в качестве санкций, применяемых к родителям.

8. Значительным изменениям подвергнуты в Концепции такие способы защиты прав ребенка, как лишение и ограничение родительских прав.

Во-первых, предлагается ограничивать или прекращать родительские права только в случае «неисполнения родительских обязанностей, связанного с жестоким

обращением с ребенком, не причинившим вреда его жизни и здоровью, если вина родителя установлена вступившим в законную силу обвинительным приговором суда либо постановлением о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям». Иными словами, применение мер защиты для ребенка – жертвы насилия поставлено в зависимость от наличия или отсутствия приговора суда по соответствующему уголовному делу.

Разработчики Концепции не учитывают, что факты насилия над ребенком могут быть установлены и в ходе гражданско-процессуального разбирательства, они могут получить оценку суда в ходе рассмотрения гражданского дела о лишении или ограничении родительских прав, поскольку в силу части 3 статьи 226 ГПК РФ, если при рассмотрении дела суд обнаружит в действиях стороны, других участников процесса, должностного или иного лица признаки преступления, суд сообщает об этом в органы дознания или предварительного следствия. Если ответчик по гражданскому спору не согласен с показаниями свидетелей или с иными доказательствами насилия над ребенком со стороны ответчика, он может использовать все предоставленные ему гражданским процессуальным законодательством средства защиты.

Отход от существующего порядка рассмотрения дела о лишении или об ограничении родительских прав грозит нарушением прав и интересов детей, умножает риски их пребывания в семьях, где применяется насилие. Стоит также напомнить, что в пункте 1 статьи 9 Конвенции о правах ребенка факт жестокого обращения родителей с ребенком указан в качестве одного из основных примеров оснований разлучения ребенка с родителями.

Во-вторых, в Концепции отсутствует такое основание лишения или ограничения родительских прав, как злоупотребление родительскими правами (согласно подпункту 1 пункта 38.2 Концепции основанием лишения родительских прав может быть «вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении родителя, совершившего умышленное преступление, связанное с

вовлечением своих детей в совершение преступления или антиобщественного действия»).

В настоящее время в правоприменительной практике под злоупотреблением родительскими правами понимается любое использование этих прав в ущерб интересам детей (подпункт «в» пункта 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 44). Нормативное закрепление более узкого подхода к толкованию этого понятия ни в коем случае не может быть поддержано.

В-третьих, из перечня оснований ограничения родительских прав исключено такое предусмотренное действующей редакцией пункта 2 статьи 73 СК РФ основание, как опасность оставления ребенка с родителями (одним из них) по обстоятельствам, от родителей (одного из них) не зависящим (психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и другие). Иными словами, исключается возможность ограничения родительских прав при невиновном поведении родителя. Выше отмечалось, что применение временных мер защиты ребенка в виде его изъятия из семьи предлагается только в случае госпитализации родителя в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях (пункт 20 Концепции). Однако совершенно очевидно, что такое основание, как госпитализация в указанную организацию, не охватывает все случаи возможного нарушения прав ребенка, проживающего с родителем, страдающим психическим расстройством.

В-четвертых, отказ без уважительных причин взять своего ребенка из организации, в которую он был помещен по просьбе или с согласия родителей, и добровольный отказ от осуществления родительских прав будут являться основаниями ограничения родительских прав только в том случае, если подобные отказы документально оформлены в порядке, утвержденном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (подпункт 1 пункта 44.1 Концепции). Остаются неясными правовые

последствия отказа родителя от подписания указанных документов, в этом случае неясен и правовой статус оставленного ребенка.

В-пятых, из числа лиц, которые вправе подать заявление о лишении родительских прав, исключены опекуны, попечители, организации, в которые помещен ребенок, а также комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В таком случае неясно, кто будет инициировать защиту интересов ребенка в ситуациях, когда орган опеки и попечительства игнорирует факты нарушения родителями прав ребенка и уклонения от его воспитания.

В целом почти все перечисленные изменения, касающиеся регулирования лишения и ограничения родительских прав, не аргументированы в достаточной мере и значительно снижают уровень правовой защищенности детей в случае нарушения их родителями их прав и интересов.

9. Согласно пункту 51.1 Концепции «в целях обеспечения единства, полноты и внутренней согласованности норм семейного законодательства» предлагается «систематизировать положения об опеке (попечительстве) и закрепить их в Разделе VI СК РФ». Вместе с тем детальный анализ предлагаемых правок позволяет прийти к выводу о том, что их разработчики всего лишь переносят на уровень СК РФ нормы, содержащиеся в федеральных законах и подзаконных актах, регулирующих различные вопросы опеки и попечительства. Никакая новая система правоотношений с участием детей, оставшихся без родительского попечения, в Концепции не предлагается, а целесообразность законодательных манипуляций по механистическому переносу норм из одного источника в другой сомнительна.

Не учтено и то обстоятельство, что Закон об опеке основывается на ГК РФ и регулирует отношения с участием как несовершеннолетних, так и совершеннолетних подопечных.

10. Предлагаемое в соответствии с пунктом 53 Концепции переименование Раздела VI СК РФ («Признание детей оставшимися без попечения родителей и их устройство») является следствием вносимых в главу 18 СК РФ изменений и не отражает существа отношений, регулируемых иными главами данного раздела,

которые посвящены формам устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Предложения по корректировке главы 18 СК РФ также могут быть подвергнуты критике. Действующее регулирование опирается на открытый перечень случаев отсутствия родительского попечения и наряду с конкретными фактами (лишение и ограничение родительских прав, признание родителей недееспособными, болезнь, длительное отсутствие) предусматривает также общие критерии установления отсутствия родительского попечения.

В свою очередь пункт 58.1 Концепции предполагает введение исчерпывающего перечня оснований признания ребенка оставшимся без попечения родителей. Он составлен без учета действующего регулирования, в частности, положений СК РФ и Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», кроме того, в нем налицо смешение и дублирование ряда юридических фактов. При упоминании решения суда об установлении факта отсутствия у ребенка попечения родителей в качестве основания признания ребенка оставшимся без попечения родителей разработчиками Концепции не было учтено, что по смыслу, придаваемому в судебной практике абзацу третьему статьи 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», установление факта утраты попечения родителей допускается в судебном порядке, поскольку имеет юридическое значение для присвоения лицу в возрасте до 18 лет статуса ребенка, оставшегося без попечения родителей, для предоставления ему прав, связанных с реализацией гарантий по социальной поддержке (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2019 г. № 74-КГ19-8).

Заложенная в Концепции идея закрытого перечня оснований признания ребенка оставшимся без попечения родителей не позволяет учесть на фоне бурного изменения жизни социума все жизненные обстоятельства, вследствие которых дети

остаются без родительского попечения и нуждаются в защите. Формирование исчерпывающего перечня и неминуемое в этой связи ограничение оснований для признания ребенка утратившим родительское попечение повлекут за собой нарушение прав и интересов детей, которые попали в конкретные обстоятельства, не отраженные в указанном перечне.

11. По замыслу разработчиков Концепции положения ее пунктов 66-69 призваны гарантировать преимущественное право родственников на воспитание детей во всех случаях, когда родители детей временно не могут осуществлять свои родительские права (страницы 22-23 пояснительной записки к Концепции).

Как уже отмечалось выше, приоритет устройства ребенка в семью его родственников уже давно закреплен в действующем законодательстве, в связи с чем идея о повышении эффективности существующих правил могла бы быть поддержана, однако способ реализации указанной идеи, представленный в Концепции, вызывает серьезные возражения.

Небесспорным решением является включение наряду с лицами, указанными в пункте 5 статьи 10 Закона об опеке, также отчима (мачехи) и фактического воспитателя в круг лиц, которые имеют преимущественное перед другими лицами право быть его опекунами или попечителями (пункт 66.2 Концепции). Сомнительны также предложение о том, чтобы не распространять на этот новый круг лиц требования подпункта 7 пункта 1 статьи 127 СК РФ, а также идея о том, что не допускается отказ в передаче ребенка на попечение его родственникам по мотиву наличия на их иждивении лиц, страдающих тяжелыми формами психических заболеваний (пункт 69 Концепции).

В силу пункта 66.2 Концепции при наличии нескольких лиц, желающих принять ребенка на попечение, вопрос о передаче ребенка на попечение одному из них разрешается «соглашением между ними с учетом мнения ребенка». Таким образом, вопрос о выборе законного представителя для несовершеннолетнего будет разрешаться вопреки тем нормам СК РФ, которые не предлагается менять, вовсе не тем органом власти, который наделен полномочиями по защите детей, оставшихся

без попечения родителей, и представительству их интересов, а коллективом граждан, претендующих на общение с ребенком. Из текста Концепции и пояснительной записки к ней невозможно установить, о какого рода соглашении идет речь, какова его природа и содержание, в какой форме оно должно быть заключено, каким образом оно будет исполняться в принудительном порядке, каковы основания и порядок признания его недействительным, а также по каким основаниям и в каком порядке оно может быть изменено. Более того, что важно, Концепция не предусматривает ответа на вопрос о том, как быть, если указанное соглашение так и не достигнуто.

Изложенное свидетельствует не только о непроработанности модели указанного соглашения, но и о противоречивости подхода к решению главного вопроса о роли государства в представительстве ребенка и защите его прав и интересов в период отсутствия родительского попечения.

12. Следует указать и на иные недостатки Концепции, имеющие общий характер. К их числу относится, например, предлагаемый новый понятийный аппарат семейного права.

В пункте 11 Концепции представлен весьма спорный перечень терминов. Во-первых, содержание некоторых понятий, включенных в указанный перечень, прямо закреплено в действующих правовых нормах или разумно вытекает из их смысла. Так, например, определение понятия «близкие родственники» можно легко вывести из содержания абзаца третьего статьи 14 СК РФ, а определение понятия «брак» содержится в пункте «ж. 1» статьи 72 Конституции Российской Федерации, пункте 3 статьи 1 и пункте 1 статьи 12 СК РФ.

Во-вторых, ряд понятий (такие, как родство и свойство) являются общеизвестными и в описании в законе не нуждаются.

В-третьих, содержание некоторых определений понятий небесспорно. Так, предлагаемое в подпункте 9 пункта 11 Концепции определение термина «родители» («мать и отец ребёнка, сведения о которых содержатся в записи акта о его рождении») неоднозначно, в особенности если учитывать, что в Концепции не

объясняется, в каких случаях и с какой целью оно будет использоваться далее в законодательстве. Применение этого термина может вступить в конфликт с содержанием статьи 52 СК РФ, которая упоминает о лицах, фактически являющихся отцом или матерью ребенка.

Нельзя согласиться с предложением о замене термина «выявление детей, оставшихся без попечения родителей» термином «установление отсутствия родительского попечения» (пункт 15 Концепции). Наличие в законодательстве термина «выявление» никогда не было препятствием на практике для реализации органами опеки и попечительства своей функции по обнаружению детей, оставшихся без попечения родителей, и не приводило к дублированию ими функций полиции. Имеющиеся на этот счет аргументы разработчиков Концепции выглядят надуманными.

Наибольшие возражения вызывает предложение дать юридическое определение понятию «семья» (подпункт 13 пункта 11 Концепции). Известно, что такие попытки предпринимались в отечественной научной литературе неоднократно, и ни одна из них не завершилась успехом. Тем более тщетны такие попытки в законодательстве. Как было отмечено еще в 1994 году, провозглашенном Генеральной Ассамблеей ООН Международным годом семьи, «семьи принимают различные формы и функции в разных странах и внутри каждого национального общества». Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал, что выработка универсального понятия «семья» вряд ли возможна и необходима, поскольку указанное понятие имеет различное содержание в зависимости от целей правового регулирования (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 135-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Костромской областной Думы о толковании понятия «семья», содержащегося в статье 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации»).

Предлагаемое в подпункте 13 пункта 11 Концепции определение семьи как общности людей, соединенных отношениями брака, родства, свойства, усыновления (удочерения), опеки (попечительства), и связанных общими семейными традициями

и ценностями, взаимными правами и ответственностью друг перед другом, не имеет регулятивного потенциала, является отчасти декларативным, а также противоречит статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Более того, в случае закрепления в СК РФ подобная дефиниция способна породить серьезные и трудноразрешимые проблемы в сфере правоприменения.

Совет ранее уже отмечал (Экспертное заключение от 15 октября 2020 г. № 203-5/2020), что попытка насытить СК РФ определениями понятий не может быть поддержана. Законы, и в особенности кодексы, создаются для закрепления в них правил поведения, в противном случае их нормы рискуют превратиться в сомнительные глоссарии, не имеющие практического назначения.

Нельзя также не обратить внимания на наличие противоречий между положениями Концепции. Так, например, в соответствии с пунктом 13 Концепции предлагается закрепить в СК РФ статус «ребенка, оставшегося без попечения родителей», и «ребенка, нуждающегося во временной защите», обосновывая это тем, что меры защиты этих категорий детей «касаются внутрисемейных родительско-детских отношений и могут быть урегулированы с его помощью». Вместе с тем, согласно пункту 11 Концепции «внутрисемейные отношения» определены как отношения между членами семьи, не подлежащие нормативно-правовому регулированию.

В заключение следует еще раз указать, что все высказанные ранее Советом в экспертных заключениях от 7 июля 2014 г. № 132-1/2014 и от 20 октября 2020 г. № 203-5/2020 замечания и возражения применительно к Концепции и разрабатываемым на ее основе законопроектам в полной мере сохраняют свою силу.

х х х

Вывод: концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты

Российской Федерации, направленных на реализацию государственной функции защиты семьи и ребенка» не может быть поддержана.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

2.2. Юридические лица



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
11 февраля 2021 г.
№ 205-2/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 8 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» в части урегулирования вопросов с акционерами, сведения о которых отсутствуют и которые не осуществляют права акционеров на протяжении длительного периода времени»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 8 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» в части урегулирования вопросов с акционерами, сведения о которых отсутствуют и которые не осуществляют права акционеров на протяжении длительного периода времени» (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 18 декабря 2020 г. № 43432-ИТ/Д22и).

Согласно пояснительной записке Проект разработан во исполнение пункта 5 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. Как указывается в пояснительной записке, основной целью законопроекта является разработка механизма, «регулирующего проблемы с акционерами, сведения о которых отсутствуют и которые не осуществляют права акционеров на протяжении длительного периода» (в записке такие акционеры именуется «потерянными»).

Не оценивая качество подготовки сопроводительных материалов и использованную в них лексику, следует отметить, что обозначенная разработчиками Проекта проблема в действительности существует и давно требует разрешения.

Характер приватизационных правоотношений и качество законодательства, действовавшего в 90-е годы XX века, не способствовали ни полноценному учету сведений об акционерах, ни организации такой связи с ними, которая позволяла бы обществу исполнять свои обязанности по информированию акционеров и выплате им дивидендов. Существенные колебания рыночной стоимости акций многих акционерных обществ наряду с отказом обществ от выплат дивидендов в сложные экономические периоды способствовали фактической утрате интереса немалого числа акционеров, прежде всего миноритарных, к реализации своих прав.

На этом фоне эффект от усилий по поиску места нахождения таких акционеров и по передаче им причитающихся им дивидендов вряд ли сопоставим с затратами обществ, которые в конечном итоге уменьшают размер дивидендов тех акционеров, кто интересуется жизнью общества и реализует свои права, предусмотренные законодательством.

Законопроект предусматривает в Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) новое правило о том, что публичное общество или непубличное общество с числом акционеров более пятидесяти вправе приостановить отправку уведомлений о проведении собраний и бюллетеней, а также выплату дивидендов тем акционерам, от которых такие уведомления и дивиденды возвращались (не были вручены) в общество не менее двух лет подряд по причинам, лежащим вне сферы контроля общества. Информация

о такой приостановке будет доводиться до всеобщего сведения путем размещения на официальном сайте общества или сайте регистратора общества, что позволит тем акционерам, общение с которыми было «приостановлено», защитить свои интересы, обратившись в общество или к регистратору и обновив сведения о своем адресе или банковских реквизитах. Регистратор общества будет обязан в порядке и в сроки, предусмотренные актами Банка России и правилами ведения реестра, внести новую информацию в реестр акционеров, следовательно, в случае такой явки акционер сможет получать уведомления и бюллетени, а также сможет реализовать право на получение дивидендов.

Иными словами, концепция Проекта состоит в ведении процедуры «вызова» акционера через размещение информации об утрате связи с ним в открытых источниках. Исполнение обществом новых законодательных требований о «вызове» акционера освобождает общество от необходимости продолжать выплачивать ему дивиденды путем почтовых переводов (при этом в уставе общества правило о направлении таких почтовых переводов может быть сохранено).

Предлагаемый в Проекте подход в целом отвечает принципам, которые заложены в действующем гражданском законодательстве применительно к доставке юридически значимых сообщений (статья 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации) и прочно вошли в правоприменительную практику (см. п. 63 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»). Субъект гражданско-правовых отношений – гражданин или юридическое лицо – несет риски, связанные с незнанием другой стороны правоотношения об изменении места жительства гражданина, об изменении места нахождения юридического лица, а также риски, связанные с тем, что в последнем известном другой стороне правоотношения месте жительства или месте нахождения отсутствует такой субъект гражданско-правовых отношений (гражданин или юридическое лицо) либо его представитель.

Предложенный подход может быть поддержан. Представляется, что

хозяйственное общество действительно не должно занимать крайне пассивную позицию в отношении своих акционеров, оно вполне может быть понуждено законодателем к исполнению элементарных обязанностей по обнаружению соответствующих сведений о «потерянных» акциях.

Вызывает сомнение лишь то, что разработчики Проекта предлагают распространить обратную силу на вновь вводимые правила (часть 3 статьи 3 Проекта). Как представляется, нет достаточных оснований для того, чтобы отступить от общего правила о применении норм гражданского права к отношениям, возникшим после введения их в действие.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 8 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» в части урегулирования вопросов с акционерами, сведения о которых отсутствуют и которые не осуществляют права акционеров на протяжении длительного периода времени» может быть поддержан с учетом высказанного замечания.

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
11 февраля 2021 г.
№ 205-3/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части приведения положений о реорганизации хозяйственных обществ в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части приведения положений о реорганизации хозяйственных обществ в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов 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 25 декабря 2020 г. № 44648-ИТ/Д22и).

Проект находится на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

Проект разработан в соответствии с пунктом 4 перечня мероприятий по направлению I «Совершенствование корпоративного управления» 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. Указанным пунктом перечня мероприятий предусмотрено внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения процедуры реорганизации хозяйственных обществ с одновременным сочетанием смешанных и совмещенных реорганизаций.

Согласно пояснительной записке предлагаемые изменения в федеральные законы от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО), от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об ООО), от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предполагают подробную регламентацию для соответствующих видов хозяйственных обществ процедур реорганизации, в том числе реорганизации с участием одного и более юридических лиц разных организационно-правовых форм (совмещенная реорганизация), реорганизация с одновременным сочетанием различных ее форм (смешанная реорганизация), а также их сочетания.

Также с целью синхронизации с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) Проектом вводится единый документ, составляемый при реорганизации в форме разделения и выделения, в виде передаточного акта, а также изменяется порядок уведомления кредиторов.

Следует обратить внимание, что пояснительная записка при столь значительном объеме текста и специфике затрагиваемых Проектом вопросов, хотя они и носят преимущественно процедурно-технический характер, демонстрирует

содержательную скудость и безликость и не приводит должного обоснования предлагаемых Проектом изменений.

Во многом Проект воспроизводит положения действующего законодательства в части регулирования процедур реорганизации в хозяйственных обществах, а также государственной регистрации при реорганизации юридических лиц. Вместе с тем Проект в значительной степени детализирует отдельные реорганизационные процедуры, в том числе и те, которые согласно действующему регулированию отнесены на усмотрение соответствующих участников корпоративных отношений. Например, это касается определения коэффициента конвертации (обмена) акций, принадлежащих акционерам, проголосовавшим против решения о реорганизации или не принимавшим участия в голосовании, который согласно Проекту рассчитывается исходя из соотношения рыночной стоимости акций или долей в уставном капитале, участвующих в реорганизации обществ, долей участвующих в складочном капитале хозяйственных товариществ, паев членов, участвующих в реорганизации производственных кооперативов.

Предлагаемые изменения, следуя за ГК РФ, закрепляют *возможность осуществления совмещенной реорганизации*.

Для этого разработчики Проекта предлагают изложить в новой редакции значительную часть положений, регулирующих процедуры реорганизации в хозяйственных обществах, а также вводят новые статьи (например, статьи 15.1 Закона об АО и 51.1 Закона об ООО в части особенностей реорганизации общества с одновременным сочетанием ее различных форм, статью 15.2 Закона об АО о необходимости включения в состав материалов для подготовки к рассмотрению на общем собрании акционеров вопроса о реорганизации заключения о реорганизации, статью 20.1 Закона об АО об особенностях приобретения публичного статуса (создания публичного общества) при реорганизации, статьи 19.1 Закона об АО и 55.1 Закона об ООО в части определения особенностей разделения или выделения общества, осуществляемого одновременно со слиянием или с присоединением, и другие).

При этом Проект не предлагает никаких «симметричных» изменений в отношении других категорий коммерческих организаций, не являющихся хозяйственными обществами, но вместе с тем затрагиваемых Проектом в контексте процедур как совмещенной реорганизации, так и ее сочетания со смешанной реорганизацией. Кроме того, разработчики незаслуженно обходят вниманием вопросы реорганизации иных коммерческих организаций – хозяйственных партнерств, крестьянских (фермерских) хозяйств, государственных и муниципальных унитарных предприятий, не говоря уже о некоммерческих организациях. Между тем статья 57 ГК РФ, в том числе в части совмещенных реорганизаций, содержит правила, предназначенные для любых юридических лиц всех видов и организационно-правовых форм.

Отсутствие комплексного подхода к регулированию процедур реорганизации на уровне специального законодательства, хотя бы в отношении коммерческих организаций, является основным недостатком рассматриваемого Проекта. К сожалению, проблема разнородности текущего регулирования, а в отношении некоторых видов коммерческих организаций его явной недостаточности и фрагментарности, по-прежнему остается не решенной.

Кроме того, в части специфики смешанной или совмещенной реорганизации Проектом по сути не предлагается ничего нового, а воспроизводится существующий подход, закрепленный в Законе об АО, который нельзя признать идеальным. Прежде всего это касается появления в результате такой реорганизации «промежуточных» или так называемых фантомных юридических лиц, что в свою очередь связано с проблемами порядка принятия соответствующего решения о реорганизации и формирования органов таких квази-юридических лиц, правового статуса и государственной регистрации юридических лиц, образуемых и прекращающих свою деятельность почти одновременно, государственной регистрации эмиссии и учета ценных бумаг (например, проектируемая статья 19.1 Закона об АО).

Очевидно назрела необходимость более глубокого переосмысления существующих подходов в регулировании смешанной или совмещенной реорганизации и возможности ее рассмотрения как единого процесса без необходимости регистрации «промежуточных» или «мертвых» юридических лиц, не вовлекаемых в гражданский оборот.

Что касается существа предлагаемых Проектом изменений, следует отметить, что они также не лишены недостатков.

1. Пунктом 10 проектируемой статьи 15 Закона об АО в отношении обществ, состоящих из одного участника, предусмотрено право лиц, обладающих в соответствии с законом правом требовать признания недействительным решение о реорганизации, направить соответствующее требование в суд не позднее чем в течение одного месяца после внесения в Единый государственный реестр юридических лиц (далее –ЕГРЮЛ) записи о начале процедуры реорганизации.

Между тем из Проекта, равно как и из пояснительной записки к нему, не представляется возможным определить круг лиц, потенциально обладающих правом на оспаривание решения о реорганизации. Неясно также о каком законе, который предоставляет такое право на оспаривание, идет речь.

Кроме того, разработчиками не учитывается установленный законодательством общий срок заявления требования о признании недействительным решения о реорганизации, который с учетом предлагаемых Проектом изменений по-прежнему будет применяться ко всем иным случаям реорганизации. Согласно статье 60.1 ГК РФ требование о признании недействительным решения о реорганизации может быть предъявлено не позднее чем в течение трех месяцев после внесения в ЕГРЮЛ записи о начале процедуры реорганизации.

Таким образом, Проект сокращает срок оспаривания решения о реорганизации в отношении обществ, состоящих из одного участника (акционера), но не меняет общего правила о трехмесячном сроке в отношении остальных хозяйственных обществ и иных юридических лиц, не являющихся обществами. Тем самым

создается ситуация, когда в реорганизации участвует несколько юридических лиц, одно из которых, например, хозяйственное общество с одним участником (акционером), однако сроки оспаривания решения для них будут разные. Подобный подход вызывает возражения, поскольку может породить правовую неопределенность.

Если и допустить возможность сокращения срока оспаривания решения о реорганизации в отношении обществ, состоящих из единственного участника (акционера), то лишь в случаях, когда речь идет о реорганизации, в которой участвуют только общества, состоящие из единственного участника (акционера).

2. Проектом вносятся изменения в отношении процедур реорганизации ориентированные, как уже отмечалось, исключительно на хозяйственные общества. И хотя в части регламентации смешанных или совмещенных реорганизаций с участием одного и более юридических лиц разных организационно-правовых форм Проект неизбежно затрагивает вопросы регулирования юридических лиц, не являющихся хозяйственными обществами, к сожалению, никаких изменений в отношении таких лиц Проект не предлагает. Недостатком такого подхода является, с одной стороны, «несимметричность» в регулировании реорганизационных процедур применительно к различным видам юридических лиц, с другой – несогласованность положений проектируемых норм с действующими положениями законодательных актов, регулирующих юридические лица, отличные от хозяйственных обществ. Подобная законодательная непоследовательность может создать серьезные проблемы и затруднит практическую реализацию соответствующих реорганизационных процедур.

3. Статьей 1 Проекта применительно к реорганизации в форме слияния, осуществляемой с участием в том числе юридических лиц, не являющихся хозяйственными обществами, установлено, что коэффициент конвертации (обмена) акций, участвующих в реорганизации обществ, принадлежащих акционерам, голосовавшим против или не принимавшим участия в голосовании, должен определяться на основании соотношения рыночной стоимости акций или *долей* в

уставном капитале участвующих в слиянии хозяйственных обществ, долей в складочном капитале участвующих в слиянии хозяйственных товариществ, паев членов участвующих в слиянии производственных кооперативов в соответствии с абзацем вторым пункта 2 статьи 77 Закона об АО. Аналогичные положения предусмотрены статьей 1 Проекта также в отношении присоединения и выделения.

Между тем подобная правовая конструкция в части привлечения оценщика для оценки паев участников производственных кооперативов, долей в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью или в складочном капитале хозяйственных товариществ представляется некорректной, поскольку вторгается в сферу регулирования иных видов юридических лиц. При этом следует обратить внимание, что статьей 2 Проекта, предусматривающей внесение изменений в Закон об ООО, никаких требований о привлечении независимого оценщика не предусмотрено. Кроме того, представляется сомнительным распространение правила об обязательности привлечения оценщика для оценки акций публичных акционерных обществ.

4. Пункты 5 и 6 проектируемой статьи 20.1 Закона об АО, определяющие особенности приобретения публичного статуса при реорганизации, устанавливают требования к содержанию и форме проспекта акций, создаваемого в результате реорганизации публичного общества. Указанные требования воспроизводят пункт 3 статьи 22 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон о рынке ценных бумаг) с небольшими редакционными нюансами, но по сути ничего не меняют. При этом Закон о рынке ценных бумаг допускает возможность иными федеральными законами определять *дополнительные сведения*, подлежащие включению в проспект акций. Однако анализ проектируемой статьи скорее свидетельствует о том, что дополнительных сведений она не содержит. Кроме того, не содержит она и указания на применимость или неприменимость в той или иной части норм Закона о рынке ценных бумаг. Поэтому смысл такого дублирования не вполне понятен. В этой связи также следует отметить, что установление требований относительно содержания и

формы проспекта ценных бумаг к предмету регулирования Закона об АО не относится.

Если разработчики Проекта предполагали определить содержание и форму проспекта акций иначе, чем это определено Законом о рынке ценных бумаг, то рассматриваемая норма должны быть скорректирована соответствующим образом. Если же этого делать не планировалось, достаточно сослаться в Проекте на Закон о рынке ценных бумаг и не воспроизводить перечень сведений, подлежащих включению в проспект акций.

5. Статья 1 Проекта дополняет статью 49 Закона об АО пунктами 4.3 и 4.4. При этом пункт 4.3 определяет специальный порядок принятия решения общим собранием акционеров применительно к такому случаю, как изменение в результате реорганизации публичного статуса создаваемого юридического лица, и предусматривает принятие решения *большинством в 95 процентов голосов всех акционеров – владельцев акций общества всех категорий (типов)*. Такой порядок видится обоснованным, так как он аналогичен тому, который применяется для принятия решения по вопросу об обращении с заявлением о делистинге акций общества и (или) эмиссионных ценных бумаг общества, конвертируемых в его акции (пункт 3 статьи 7.2 Закона об АО).

Что касается проектируемого пункта 4.4 статьи 49 Закона об АО, рассчитанного на случаи реорганизации публичного акционерного общества (без изменения публичного статуса), разместившего привилегированные акции, предлагаемая формулировка, определяющая порядок принятия решения о реорганизации общества, не вносит ясности относительно того, каким условиям должно удовлетворять такое решение, чтобы считаться принятым.

Так, согласно указной норме «если публичным обществом размещены привилегированные акции, решение о реорганизации публичного общества «в случаях, не предусмотренных пунктом 4.3, считается принятым при условии, что за него *также* отдано три четверти голосов акционеров – владельцев привилегированных акций каждого типа, принимающих участие в общем собрании

акционеров». В данном случае не вполне понятно к чему относится слово «также». Если указанное условие должно рассматриваться как дополнительное к установленному пунктом 4 статьи 49 Закона об АО общему правилу о порядке принятия решения по вопросу о реорганизации тремя четвертями голосов акционеров – владельцев голосующих акций, принимающих участие в общем собрании, то очевидно в проектируемую норму необходимо внести соответствующее изменение.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части приведения положений о реорганизации хозяйственных обществ в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в представленной редакции не может быть поддержан, так как нуждается в существенной доработке.

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
11 февраля 2021 г.
№ 205-9/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 38 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 38 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 9 декабря 2020 г. № 28-01-04/107812).

Проект находится на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

Ранее Проект направлялся на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 27 января 2020 г. № 1698-ОТ/Д06и). В соответствии с указанной редакцией Проекта предлагалось дополнить статью 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее –

Закон о приватизации) дополнительной частью 1.1, в соответствии с которой Правительству Российской Федерации предоставлялось право в случаях отчуждения находящихся в федеральной собственности акций независимо от их количества на основании решений Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации в целях, указанных в части 1 статьи 38 Закона о приватизации, принимать решение об использовании специального права («золотой акции») до перехода права собственности на такие акции.

Проект концептуально не был поддержан Советом (см. Экспертное заключение от 13 февраля 2020 г. № 195-5/2020).

Проектом в новой редакции предлагается внести в статью 38 Закона о приватизации следующие два изменения.

1. В абзаце первом пункта 1 слова «или при принятии решения об исключении акционерного общества из перечня стратегических акционерных обществ независимо от количества акций, находящихся в государственной собственности» предлагается заменить словами «, при принятии решения об исключении акционерного общества из перечня стратегических акционерных обществ независимо от количества акций, находящихся в государственной собственности, или при принятии отдельных решений Правительства Российской Федерации об отчуждении находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, доля обыкновенных акций Российской Федерации в которых составляет не менее 25 процентов плюс одна акция от общего количества обыкновенных акций акционерного общества, в результате которого доля обыкновенных акций Российской Федерации от общего количества обыкновенных акций акционерного общества снизится до 25 процентов и ниже.».

В результате указанного изменения расширяется перечень случаев, в которых возможно принятие решения об использовании специального права («золотой акции»), ограниченный в настоящее время вторым предложением (в которое в реальности и вносятся изменения) абзаца первого пункта 1 статьи 38 Закона о приватизации.

В настоящее время статья 38 Закона о приватизации предусматривает два таких случая:

- приватизация имущественных комплексов унитарных предприятий;
- принятие решения об исключении акционерного общества из перечня стратегических акционерных обществ независимо от количества акций, находящихся в государственной собственности.

К ним, согласно Проекту, должен добавиться третий дополнительный случай – принятие отдельных решений Правительством Российской Федерации об отчуждении находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ.

При этом в отличие от первоначальной редакции Проекта речь идет не обо всех акционерных обществах, в которых есть государственное участие, а только о тех, в которых доля обыкновенных акций Российской Федерации составляет не менее 25 процентов плюс одна акция от общего количества обыкновенных акций акционерного общества.

Еще одним ограничением для применения Правительством Российской Федерации проектируемого права служит последствие, при котором доля обыкновенных акций Российской Федерации от общего количества обыкновенных акций акционерного общества в результате отчуждения акций снизится до 25 процентов и ниже.

В пояснительной записке к Проекту внесение данного изменения объясняется следующим:

- необходимостью распространения возможности установления правила о «золотой акции» на акционерные общества, не включенные в перечень стратегических акционерных обществ, «но имеющие стратегически важное значение для соблюдения национальных интересов Российской Федерации, обеспечения национальной безопасности и поддержания устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу»;

- необходимостью «исполнения указания Президента Российской Федерации от 3 июля 2013 г. № Пр-1731, Указа Президента Российской Федерации от 1 августа 2015 г. № 393 «Об открытом акционерном обществе «Международный аэропорт «Внуково» и распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2016 г. № 217-р, во исполнение которых заключено акционерное соглашение в отношении АО «Международный аэропорт «Внуково» от 29 февраля 2016 г. № 01-05/11, дальнейшая реализация которого, с учетом позиции ФСБ России о необходимости закрепления за Российской Федерацией специального права на участие в управлении данным обществом при принятии Правительством Российской Федерации соответствующего решения об отчуждении его акций, не представляется возможной».

2. Пункт 5 статьи 38 Закона о приватизации предлагается изложить в следующей редакции: «Специальное право («золотая акция») используется с момента отчуждения из государственной собственности акций соответствующего акционерного общества, в результате которого доля находящихся в государственной собственности обыкновенных акций составит 25 процентов и ниже от общего количества обыкновенных акций.».

В настоящее время данный пункт состоит из двух абзацев, лишь первый из которых (в новой редакции) предлагается оставить действующим. Таким образом, из Закона о приватизации окажутся исключенными положения о порядке прекращения действия «золотой акции»: «Решение о прекращении действия специального права («золотой акции») принимается соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение об использовании специального права («золотой акции»). Специальное право («золотая акция») действует до принятия решения о его прекращении».

Никаких специальных пояснений относительно существа данных изменений пояснительная записка к Проекту не содержит. В ней указывается только, что «уточняется формулировка пункта 5 статьи 38 Закона о приватизации об

использовании «золотой акции» в отношении акционерных обществ, ранее исключенных из перечня стратегических акционерных обществ», что нельзя признать удовлетворительным.

Несмотря на то, что Проект по существу представлен в новой редакции, он не может быть поддержан по следующим основаниям.

1. Проект предполагает значительное расширение возможности использования специального права участия («золотой акции»), в частности, в отношении акционерных обществ, доля государственного (федерального) участия в которых уменьшается до 25 процентов и ниже. Таким образом, соответствующее публично-правовое образование (далее также – государство) претендует на то, чтобы сохранить возможность блокирования стратегических решений в тех случаях, когда доля его участия становится менее блокирующего пакета (25 процентов плюс одна акция). Более того, государство получает возможность блокировать и иные решения, для которых такой пакет не нужен (принятие решения о совершении сделки с заинтересованностью).

По существу такое регулирование – это ограничение как для самого акционерного общества в части принятия решений стратегического характера, так и ограничение возможности принятия таких решений иными акционерами, кроме государства.

Для введения такого регулирования необходимо наличие веских оснований, которые должны в полной мере учитывать положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, в том значении, в котором данные положения получили развитие в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, а также в специальных положениях статьи 38 Закона о приватизации.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал (см. постановления от 18 февраля 2000 г. № 3-П, от 30 октября 2003 г. № 15-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 24 июня 2009 г. № 11-П, от 3 февраля 2010 г. № 3-П, от 22 июня 2010 г. № 14-П, от 13 июля 2010 г. № 15-П, от 30 июня 2011 г. № 14-П, от 16 июля 2018 г. № 32-П, от 11 февраля 2019 г. № 9-П, от 24 июля 2020 г. № 40-П и др.;

определение от 6 июня 2002 г. № 133-О и ряд других актов), что при введении ограничений государство должно соблюдать баланс публично-правовых и частноправовых интересов, цели ограничений должны быть юридически и социально оправданы, они должны основываться на защите конституционных ценностей, а вводимые ограничения должны быть адекватны, пропорциональны, соразмерны и необходимы. В Экспертном заключении Совета от 13 февраля 2020 г. № 195-5/2020 также специально подчеркивалось (со ссылкой на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 29-П), что *«в регулировании института «золотой акции» необходимо руководствоваться принципами справедливого баланса и разумного сочетания интересов, адекватности, пропорциональности и соразмерности ограничений свободы предпринимательской деятельности»*. Соответствующие выводы сохраняют свое значение и при оценке настоящего Проекта.

На соблюдение этого баланса направлены условия для введения специального права («золотой акции») в пункте 1 статьи 38 Закона о приватизации: достижение целей обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

На основе сложившегося баланса сформирован и узкий (и не подлежащий расширению) перечень случаев, в которых может быть принято решение о введении «золотой акции». Как уже было отмечено, это возможно только в двух случаях – при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий и при принятии решения об исключении акционерного общества из перечня стратегических акционерных обществ. Такой подход неслучаен: государство либо изначально (еще до того, как соответствующее имущество будет внесено в уставный капитал создаваемого акционерного общества) определяет ограничения в виде специального права, либо делает это в отношении акционерных обществ ранее, в силу специфики их деятельности, включенных в перечень стратегических акционерных обществ.

Тем самым обеспечивается стабильность и предсказуемость правового регулирования.

Предлагаемые Проектом правовые решения такую стабильность и предсказуемость не обеспечивают. Напротив, речь идет о существенном изменении в правовом регулировании деятельности акционерного общества уже в момент существования этого общества, имеющего иных (кроме государства) акционеров, которое ранее в соответствующий перечень включено не было. Иными словами, в предыдущий период, в том числе в те моменты, когда иные акционеры приобретали свои права, *государство в таком акционерном обществе не видело ничего стратегического.* Очевидно, что такое изменение будет означать существенное ограничение прав иных (кроме государства) акционеров.

Никакого реального обоснования соответствующих правовых решений в пояснительной записке не приведено. Квалификация потенциально подпадающих под такое регулирование акционерных обществ как «имеющих стратегически важное значение для соблюдения национальных интересов Российской Федерации, обеспечения национальной безопасности и поддержания устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу» ничем не обоснована и представляет собой лишь попытку «спрятать» отсутствие аргументов за соответствующей терминологией. По существу при приложении некоторых усилий под такую квалификацию можно подвести любое акционерное общество с государственным участием.

Неубедительно выглядит и аргументация в виде ссылок на «исполнение указания Президента Российской Федерации от 3 июля 2013 г. № Пр-1731, Указа Президента Российской Федерации от 1 августа 2015 г. № 393 «Об открытом акционерном обществе «Международный аэропорт «Внуково» и распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2016 г. № 217-р, во исполнение которых заключено акционерное соглашение в отношении АО «Международный аэропорт «Внуково» от 29 февраля 2016 г. № 01-05/11, дальнейшая реализация которого, с учетом позиции ФСБ России о необходимости закрепления за

Российской Федерацией специального права на участие в управлении данным обществом при принятии Правительством Российской Федерации соответствующего решения об отчуждении его акций, не представляется возможной».

В приведенных документах (названные Указ, указание, распоряжение) никаких положений, предполагающих принятие правовых решений, содержащихся в Проекте, нет. Возможно, тем самым авторы пояснительной записки пытались указать, что принятие Проекта – это вынужденный шаг, поскольку в рассматриваемом случае акционерное соглашение (возможность его заключения/продлонгирования и проч.) не может пройти внутриведомственное согласование, а потому и приходится предлагать такой способ, как специальное право («золотая акция»). Такой аргумент не может быть принят. Кроме того, из пояснительной записки неясно, какие альтернативные правовые решения рассматривались разработчиками Проекта и почему они были отвергнуты (если рассматривались).

2. Вызывает возражение предложение изложить в новой редакции пункт 5 статьи 38 Закона о приватизации.

В результате предлагаемых изменений из указанного пункта исключаются положения о порядке прекращения специального права («золотой акции»), при этом никакого обоснования такого изменения в пояснительной записке не приведено.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 38 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» не может быть поддержан по соображениям концептуального характера.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 1213301-7 «О внесении изменений в статью 38 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в части использования Правительством Российской Федерации специального права («золотой акции»)) находится на стадии рассмотрения в первом чтении.



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
25 марта 2021 г.
№ 206-3/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Об акционерных обществах»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Об акционерных обществах» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 12 февраля 2021 г. № 28-05-06/9680).

Проект разработан во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2020 г. № ММ-П13-17250 и внесен на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

Проектом предусматривается снятие запрета для дочерних акционерных обществ основных акционерных обществ, сто процентов акций которых находится в собственности Российской Федерации, на участие в их уставных капиталах в качестве единственного акционера другого хозяйственного общества, состоящего из одного лица. В этих целях в статье 10 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об акционерных обществах) предлагается указать, что положения абзаца второго пункта 6 статьи 98

Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) не распространяются на указанные дочерние общества.

Согласно пояснительной записке к Проекту такие изменения позволят оптимизировать процессы корпоративного управления дочерними организациями государственных холдингов и структуру их органов управления, а также состав имущества государственной казны Российской Федерации.

По мнению разработчиков Проекта, его принятие «позволит обеспечить принятие основных, системных решений, в том числе по вопросам, связанным с исполнением государственных заказов, единственным акционером – государственной холдинговой структурой без учета необходимости формального соблюдения сроков подготовки, созыва и проведения заседаний советов директоров и общих собраний акционеров дочерних обществ».

В отношении Проекта Совет считает необходимым высказать следующие соображения.

1. Изъятие из императивных правил абзаца второго пункта 6 статьи 98 ГК РФ и абзаца второго пункта 2 статьи 10 Закона об акционерных обществах впервые было сделано для организаций атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации, что потребовало внесения изменений в общие для всех акционерных обществ нормы (см. статьи 11 и 13 Федерального закона от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которыми были внесены соответствующие изменения в ГК РФ и Закон об акционерных обществах).

Впоследствии возможность существования акционерных обществ, единственным участником которых выступает другое хозяйственное общество, состоящее из одного лица, была распространена на:

дочерние акционерные общества основных акционерных обществ, сто процентов акций которых находится в собственности Государственной корпорации

по космической деятельности «Роскосмос», и их дочерние акционерные общества (часть 21 статьи 37 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»);

дочерние акционерные общества основных акционерных обществ, сто процентов акций которых находится в собственности Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», и их дочерние акционерные общества (часть 9 статьи 18.1 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»);

создаваемые акционерным обществом «Почта России» дочерние хозяйственные общества, а также на их дочерние хозяйственные общества (часть 3 статьи 4 Федерального закона от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

дочерние акционерные общества головных организаций интегрированных структур оборонно-промышленного комплекса, сто процентов акций которых находится в собственности Российской Федерации, и их дочерние акционерные общества (часть 7 статьи 21 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»).

В указанных нормах речь идет о регулировании гражданских отношений в специфических сферах экономической деятельности, где активными участниками отношений являются созданные Российской Федерацией юридические лица. Надо признать, что с этой точки зрения предлагаемые в Проекте правила соответствуют уже сложившейся общей тенденции, поскольку Проект распространяет существующие в законодательстве исключения на все акционерные общества, единственным участником которых является Российская Федерация.

2. В то же время необходимо учесть, что отсутствие запрета на создание одним лицом «цепочки» компаний может быть использовано для злоупотреблений, в том числе для ухода «материнской» компании от ответственности. Поэтому следует проанализировать эффективность модели компании «одного лица» в целях обсуждения в перспективе общего вопроса о целесообразности существования в гражданском законодательстве названного запрета, о допустимости в дальнейшем его отмены для создания дополнительных возможностей структурирования отношений в рамках группы компаний.

Совет считает необходимым отметить, что и государственные корпорации, и компании со стопроцентным участием государства в их капитале могут злоупотреблять своими привилегиями, что неизбежно повлечет необходимость решения вопросов ответственности по обязательствам таких лиц и создаваемых ими лиц, необходимость создания гарантий прав кредиторов всей «цепочки» компаний.

Формально-юридически компании «одного лица» являются разными субъектами, но фактически они выступают в экономических отношениях как единое лицо, будучи объединенными общим интересом и исполняя обязательные указания головной организации. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности закрепления в гражданском законодательстве гарантий защиты прав кредиторов дочернего общества, единственным учредителем которого является государственная компания, в дополнение к установленным абзацем вторым пункта 2 статьи 67.3 и абзацем первым пункта 2 статьи 98 ГК РФ, а также абзацами вторым – четвертым пункта 3 статьи 6 и абзацем первым пункта 3 статьи 10 Закона об акционерных обществах (например, посредством установления солидарной ответственности основного общества независимо от наличия указаний или согласия основного общества).

3. Вне зависимости от того, будет ли признана безопасной с точки зрения устойчивости гражданского оборота отмена запрета на создание акционерного общества компанией «одного лица», в том числе лишь в сфере государственных интересов, необходимо отметить, что для решения такой задачи не может быть

признано годным избранное разработчиками Проекта юридико-техническое решение.

Проектом предлагается ввести в *lex specialis* – Закон об акционерных обществах, принятие которого было предусмотрено ГК РФ (пункт 3 статьи 96), правило о том, что абзац второй пункта 6 статьи 98 ГК РФ не распространяется на дочерние компании тех обществ, единственным акционером которых является Российская Федерация. Таким образом, предлагается фактически лишить силы норму ГК РФ в определенных случаях. При этом разработчики Проекта игнорируют то обстоятельство, что указанный абзац второй пункта 6 статьи 98 ГК РФ уже содержит оговорку «если иное не предусмотрено законом», тем самым допускает закрепление в иных федеральных законах случаев неприменения положения ГК РФ.

То обстоятельство, что в нескольких федеральных законах уже используется похожая формула «на создаваемые Обществом дочерние хозяйственные общества, а также на их дочерние хозяйственные общества не распространяются ограничения, установленные абзацем вторым пункта 6 статьи 98 Гражданского кодекса Российской Федерации», не оправдывает разработчиков Проекта. Такая юридическая техника недопустима.

Иным законом, к которому отсылает абзац второй пункта 6 статьи 98 ГК РФ, может быть сам Закон об акционерных обществах, где вместо правила о неприменении ГК РФ может содержаться норма, напрямую содержащая желаемое разработчиками Проекта правило о том, что акционерное общество может иметь в качестве единственного участника другое хозяйственное общество, сто процентов акций которого находится в собственности Российской Федерации.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Об акционерных обществах» 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

25 марта 2021 г.

№ 206-8/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 2
Федерального закона «Об автономных учреждениях» в части
субсидиарной ответственности собственника имущества
автономного учреждения»**

1. Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в части субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством юстиции Российской Федерации (письмо от 17 марта 2021 г. № 09/29538-АБ).

Проект разработан Министерством юстиции Российской Федерации во исполнение пункта 8 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3683-р.

2. Ранее Совет обращался к указанной проблеме при рассмотрении по инициативе Министерства юстиции Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 123.22 Гражданского кодекса Российской

Федерации в части субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения и автономного учреждения» (проект федерального закона № 1048810-7 «О внесении изменений в статью 123.22 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения) принят Государственной Думой в первом чтении 17 февраля 2021 г.).

В Экспертном заключении от 25 августа 2020 г. № 201/оп-1/2020 Совет поддержал направленность предложенных изменений Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) на расширение субсидиарной ответственности собственников имущества бюджетных и автономных учреждений, поскольку в настоящее время бюджетные и автономные учреждения, являясь участниками гражданского оборота и заказчиками различных услуг, фактически поставлены законодателем в привилегированное положение по сравнению с коммерческими организациями и частными учреждениями.

В то же время Совет дал отрицательную оценку законопроекту о внесении изменений в ГК РФ, поскольку он дополнял случаи субсидиарной ответственности публичного собственника при недостаточности имущества бюджетного учреждения или автономного учреждения, на которое в соответствии с ГК РФ может быть обращено взыскание, только ответственностью по обязательствам таких учреждений, вытекающим из публичного договора, и только при ликвидации таких учреждений.

Следует оценить положительно то обстоятельство, что, учитывая позицию Совета, разработчики Проекта пошли по пути дальнейшего расширения случаев субсидиарной ответственности собственников имущества бюджетных и автономных учреждений.

3. В соответствии с частью 5 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях) собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения, тогда как в

соответствии с абзацем вторым пункта 6 статьи 123.22 ГК РФ по обязательствам автономного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое в соответствии с абзацем первым пункта 6 данной статьи может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества автономного учреждения.

Указанная норма Закона об автономных учреждениях противоречит как положениям ГК РФ о субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения по обязательствам учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, так и позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем Постановлении от 12 мая 2020 г. № 23-П признал пункт 5 статьи 123.22 ГК РФ не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он исключает возможность привлечь к субсидиарной ответственности собственника имущества (учредителя) ликвидированного муниципального бюджетного учреждения по его обязательствам, вытекающим из публичного договора.

В целях устранения указанных противоречий часть 5 статьи 2 Закона об автономных учреждениях разработчики Проекта предлагают изложить в новой редакции, в соответствии с которой собственник имущества автономного учреждения несет ответственность по обязательствам автономного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, а в случае ликвидации автономного учреждения субсидиарная ответственность собственника наступает по любым обязательствам автономного учреждения перед гражданами (за исключением обязательств, возникших в результате осуществления гражданами предпринимательской деятельности), а также по обязательствам, вытекающим из публичного договора.

4. Предложение разработчиков Проекта о расширении случаев субсидиарной ответственности собственников имущества автономных учреждений направлено на обеспечение принципа всеобщего равенства перед законом и судом (статья 19 Конституции Российской Федерации) и принципа равенства частной,

муниципальной и государственной форм собственности (часть 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации), в связи с чем заслуживает поддержки.

5. В то же время Проект не учитывает ранее высказанное замечание Совета о недопустимости ограничения оснований наступления субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения только случаем его ликвидации, поскольку такое регулирование повлечет за собой неблагоприятные последствия на практике. Контрагенты автономных учреждений будут использовать все возможные административные механизмы и добиваться принятия решения о ликвидации учреждения, видя в этом единственную возможность получить причитающуюся им кредиторскую задолженность.

В этой связи Совет по-прежнему считает необходимым ввести положения о привлечении к субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения или бюджетного учреждения по его обязательствам, вытекающим из публичного договора, и по всем обязательствам перед гражданами для всех случаев возникновения таких обязательств, а не только в случае ликвидации учреждения.

Вместе с тем Совет еще раз обращает внимание на необходимость рассмотрения возможности введения дополнительных, в том числе компенсационных, механизмов, направленных на обеспечение исполнения обязательств бюджетными и автономными учреждениями.

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в части субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения» может быть поддержан при условии учета замечаний, высказанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 1202753-7 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» (в части ответственности собственника имущества автономного учреждения по обязательствам автономного учреждения) находится на стадии рассмотрения во втором чтении.



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
22 апреля 2021 г.
№ 208-6/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части приведения законов о хозяйственных обществах и Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации».

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части приведения законов о хозяйственных обществах и Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса 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 22 марта 2020 г. № 8257-ИТ/Д20и).

Проект неоднократно рассматривался Советом. В экспертном заключении Совета от 21 сентября 2015 г. № 145-1/2015 Проекту была дана отрицательная оценка. После учета отдельных замечаний Проект еще дважды направлялся на

рассмотрение Совета, однако не получил одобрения (экспертные заключения от 4 июля 2016 г. № 155-2/2016 и от 23 апреля 2018 г. № 175-3/2018). В частности, в экспертном заключении от 23 апреля 2018 г. Совет отметил, что Проект «не может быть поддержан, так как нуждается не только в значительной доработке, но и в концептуальном решении ряда принципиальных вопросов».

Согласно пояснительной записке Проект разработан во исполнение поручений Правительства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № ИШ-П13-4819 и от 30 сентября 2020 г. № МХ-П13-12049, в соответствии с которыми необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Закон № 99-ФЗ), существенно изменившего правовое положение акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

С этой целью, как отмечают авторы Проекта в пояснительной записке, предлагаются изменения в Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 98-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) в части регулирования вопросов «деятельности счетной комиссии; порядка подтверждения принятия решений общим собранием участников (акционеров) и состава лиц, присутствующих при их принятии; порядка формирования и деятельности органов управления общества (общего собрания, совета директоров, исполнительных органов, в том числе исполнение функций единоличного исполнительного органа несколькими лицами)». Аналогичные изменения согласно пояснительной записке вносятся также в Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об ООО).

Между тем Проект не ограничивается только этими аспектами деятельности хозяйственных обществ и охватывает более широкий круг вопросов. В этой связи следует еще раз обратить внимание на то, что несмотря на значительный по своему объему нормативный материал и важность затрагиваемых Проектом вопросов,

пояснительная записка, хоть и была несколько изменена в связи с исключением из Проекта отдельных его положений, по-прежнему демонстрирует содержательную скудость и отсутствие какого-либо, пусть даже минимального, обоснования предлагаемых Проектом изменений.

1. Давая в целом оценку представленному Проекту, следует отметить, что разработчиками хотя и учтены отдельные замечания Совета, однако значительная часть ранее сделанных замечаний сохраняет свою актуальность.

1.1. Так, в экспертных заключениях Совет указывал, в частности, на то, что по-прежнему сохраняются неоправданные различия между положениями Закона об АО и Закона об ООО в части регулирования непубличных обществ, а также имеются расхождения с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ) как действующих положений законодательства о хозяйственных обществах, так и норм Проекта, что в совокупности создает трудности в толковании и применении соответствующих норм.

Например, предлагая внести в Закон об ООО положения об исключении участника из общества, авторы Проекта не принимают во внимание пункт 1 статьи 67 ГК РФ, допускающий возможность исключения участника из любого хозяйственного общества (кроме публичного), и не предлагают подобных изменений в Закон об АО.

Обращает на себя внимание и то, что применительно к непубличным акционерным обществам и обществам с ограниченной ответственностью правила об ограничении уставом возможности отчуждения акций или долей в уставном капитале непубличного общества концептуально сформулированы по-разному, что невозможно объяснить с точки зрения доктрины гражданского права.

Так, в отношении изменений в Закон об АО Проектом предусматривается возможность закрепить уставом «запрет на отчуждение или необходимость получения согласия акционеров на отчуждение акций третьим лицам» (проектируемый абзац первый пункта 5 статьи 7), тогда как применительно к обществам с ограниченной ответственностью предусматривается лишь «запрет на

отчуждение доли (части доли) в уставном капитале общества другим участникам общества или третьим лицам» (проектируемый абзац третий пункта 2 статьи 21 Закона об ООО). Такие различия в формулировках впоследствии могут создать почву для разночтений при толковании и вызывать споры на практике.

Кроме того, по-разному изложены правила, касающиеся срока действия запрета на отчуждение, который в непубличных акционерных обществах ограничивается определенными временными рамками, тогда как в обществах с ограниченной ответственностью подобный «ограничитель» не установлен (пункт 5 статьи 7 Закона об АО и пункт 2 статьи 21 Закона об ООО). При этом Проект только усиливает имеющиеся различия, например, лишая участника возможности требовать у общества выкупа принадлежащей такому участнику доли в случаях, когда возможность реализации доли ограничена уставом (абзац первый пункта 2 статьи 23 Закона об ООО).

Также в проектируемых положениях Закона об АО и Закона об ООО по-разному формулируются последствия нарушения положений устава о запрете или необходимости получения согласия акционеров (участников) на отчуждение акций (долей) (проектируемый абзац третий пункта 5 статьи 7 Закона об АО и абзац 3 пункта 18 статьи 21 Закона об ООО).

Неоправданным представляется исключение возможности привлечения непубличным акционерным обществом для проведения аудита индивидуального аудитора, тогда как в обществах с ограниченной ответственностью для проведения аудита может быть привлечена как аудиторская организация, так и индивидуальный аудитор.

Имеются также расхождения в том числе между действующим регулированием и положениями ГК РФ, например, в части наделения члена совета директоров правом обратиться с иском в суд о возмещении причинённых обществу убытков. Проект никаких решений на этот счет не предлагает.

Значительную проблему составляют также положения специальных законов в части процедур реорганизации, которые на сегодняшний день также не приведены в соответствие с ГК РФ.

Множество предлагаемых Проектом норм неоправданно воспроизводят положения ГК РФ как буквально, так и с некоторыми текстуальными отличиями. Такое законодательное решение недопустимо, поскольку положения ГК РФ являются действующими и не нуждаются в дублировании в иных федеральных законах. В этом отношении Закон об АО и Закон об ООО были и должны остаться законами специальными, предназначенными лишь для особенностей соответствующих хозяйственных обществ.

Перечень несоответствий положениям ГК РФ как самого Проекта, так и действующих специальных законов не ограничивается указанными вопросами.

Поэтому следует еще раз подчеркнуть, что совершенствование специальных законодательных актов должно быть направлено на приведение их в соответствие с новыми положениями Закона № 99-ФЗ, то есть на удаление из специальных законов тех норм, которые уже включены в ГК РФ, и на отражение содержащихся в Кодексе идей в остальных положениях специальных законов. Во всяком случае изменения, вносимые в специальные законы, не должны противоречить нормам ГК РФ как системообразующего кодифицированного акта гражданского законодательства, модернизация которого основывалась на единой Концепции.

Нормы, повторяющие положения ГК РФ, необходимо исключить как из самого Проекта, так и из действующих положений специального законодательства о хозяйственных обществах.

1.2. Важнейшим недостатком Проекта, на который указывал ранее Совет, является отсутствие комплексного подхода в процессе приведения действующего регулирования юридических лиц в соответствие с главой 4 ГК РФ, редакция которой, образованная за счет Закона № 99-ФЗ, не исчерпывается организационно-правовой формой хозяйственных обществ и содержит в себе существенные изменения статуса государственных и муниципальных унитарных предприятий,

производственных кооперативов, а также некоммерческих организаций – потребительских кооперативов, государственных и частных учреждений, фондов, автономных некоммерческих организаций и др.

В этой связи требуется разработать и внести изменения в Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральный закон от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах», Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Закон Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» и другие законодательные акты, регулирующие деятельность соответствующих организационно-правовых форм юридического лица.

Следует также указать на то, что Проект не содержит положений, которые в достаточной мере позволили бы привести Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в соответствие с нормами статьи 8.1 и главы 4 ГК РФ.

Учитывая, что Закон № 99-ФЗ вступил в силу еще в 2014 году, а изменения в акты специального законодательства, направленные на приведение их в соответствие с предусмотренным в ГК РФ новым регулированием, до сих пор не разработаны, актуальность поставленной проблемы будет только усиливаться.

Остается неясным, означают ли предлагаемые Проектом изменения завершение работы по приведению норм соответствующих законов в соответствие с положениями ГК РФ и как следует оценивать остающиеся расхождения между этими актами.

2. Помимо общих соображений представляется необходимым повторить ряд замечаний, приведенных в предыдущих экспертных заключениях Совета, а также сделать новые дополнительные замечания и предложения по тексту Закона об АО в редакции Проекта. Ряд из этих замечаний и предложений также относится и к тексту Закона об ООО в редакции Проекта.

2.1. В части фирменного наименования разработчиками предлагается изложить статью 4 Закона об АО в новой редакции. Однако анализ предлагаемых изменений позволяет прийти к выводу, что проектируемые нормы во многом воспроизводят действующую редакцию статьи 4 Закона об АО и выборочно заимствуют из ГК РФ отдельные его положения о фирменном наименовании, указывая при этом, что «иные требования к фирменному наименованию общества устанавливаются Гражданским кодексом Российской Федерации».

Подобный юридико-технический прием представляется по меньшей мере странным. В этой связи предлагается полностью исключить из специальных законов дублирующие ГК РФ положения в части фирменного наименования.

2.2. Поскольку действующая редакция статьи 22 Закона об АО исходит из наличия только добровольной формы ликвидации общества (по решению всех акционеров), то добавление в пункт 7 этой статьи указания на то, что ликвидационный баланс общества может утверждаться в том числе судом, говорит о том, что разработчики Проекта пытаются решить трудности, возникающие в случаях принудительной ликвидации общества: возможность такой ликвидации фактически может быть заблокирована в силу того, что Закон об АО и Закон об ООО во всех случаях требуют утверждения ликвидационного баланса участниками (акционерами). Вместе с тем Закон об АО и Закон об ООО нуждаются в системном урегулировании принудительной формы ликвидации общества, которая допускается ГК РФ (подпункт 5 пункта 3 статьи 61 ГК РФ). Кроме того, непонятно, почему аналогичное изменение не вносится в Закон об ООО.

2.3. Абзац второй пункта 3 статьи 11 в части подлежащих включению в устав сведений о полном и сокращенном фирменном наименовании предлагается дополнить словами «при наличии». Аналогичная поправка также вносится в пункт 6.1 статьи 15, подпункт 1 пункта 2 статьи 30, подпункт 1 пункта 8 статьи 35 Закона об АО, а также в Закон об ООО.

Однако в предлагаемой редакции норма может быть истолкована таким образом, что в уставе общества, сообщении (уведомлении) о реорганизации или

уведомлении об уменьшении уставного капитала допускается не указывать полное наименование юридического лица, что не согласуется с пунктом 5 статьи 54 и статьей 1473 ГК РФ. Кроме того, включение предлагаемой оговорки не соответствует общей стилистике Закона об АО, в связи с чем указанные оговорки должны быть исключены из Проекта.

2.4. Проектируемый абзац четвертый пункта 3 статьи 34 Закона об АО сформулирован некорректно, поэтому с целью приведения текста Проекта в соответствие с ГК РФ целесообразно исключить эту норму, поскольку пункт 3 статьи 66.2 ГК РФ не нуждается в уточнении за счет специального закона.

2.5. В положениях статьи 63.1 Закона об АО в редакции Проекта предусматривается порядок удостоверения решений, принятых общим собранием акционеров, и состав лиц, присутствовавших при его принятии. Данная формулировка в точности повторяет абзац первый пункта 3 статьи 67.1 ГК РФ и подлежит исключению. По этой же причине необходимо исключить из Проекта статью 38.1 Закона об ООО.

2.6. В статью 69 Закона об АО Проект вносит важные изменения, связанные с закреплением в ГК РФ правил о возможности предоставления полномочий выступать от имени юридического лица нескольким лицам, действующим совместно или независимо друг от друга (абзац третий пункта 1 статьи 53). При этом согласно пункту 3 статьи 69 Закона об АО в предлагаемой редакции прямо указано, что если полномочия единоличного исполнительного органа предоставлены нескольким лицам, действующим совместно, то в этом случае эти полномочия осуществляются совместно всеми такими лицами.

Таким образом, разработчиками предлагается правило, неоправданно ограничивающее возможность установления в уставе общества условия о том, что, например, из трех единоличных исполнительных органов двое действуют совместно, а один – независимо.

Кроме того, согласно пункту 4 статьи 69 Закона об АО в предлагаемой редакции, независимо действующие единоличные исполнительные органы,

действуют «независимо друг от друга по всем вопросам, отнесенным к компетенции исполнительных органов уставом общества», при этом согласно пункту 5 указанной статьи в редакции Проекта уставом общества может быть предусмотрено распределение полномочий между несколькими образованными в обществе единоличными исполнительными органами.

Однако предлагаемые в Проекте формулировки по-прежнему не позволяют ответить на вопрос о том, возможно ли предусмотреть в уставе правило об осуществлении единоличными исполнительными органами одних полномочий совместно, а других – независимо?

Представляется, что положения ГК РФ, допускающие введение нескольких единоличных исполнительных органов, не препятствуют реализации всевозможных сценариев, включая комбинированные модели распределения полномочий при определении в уставе полномочий «директоров» и порядка их осуществления. Кроме того, в настоящее время подобные конструкции распределения полномочий уже предусмотрены уставами ряда акционерных обществ и иных юридических лиц и успешно используются.

В этой связи более оправданным было бы внесение соответствующих изменений не в специальные законы о хозяйственных обществах, а в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с тем, чтобы создать условия для реализации положений ГК РФ о нескольких единоличных исполнительных органах не только для хозяйственных обществ, но и для всех организационно-правовых форм юридического лица.

3. Замечания по отдельным положениям Проекта в части изменений, вносимых в Закон об ООО.

3.1. Для общества с ограниченной ответственностью, в уставе которого могут быть в самых различных сочетаниях сформулированы положения о преимущественном праве, о необходимости получения согласия других участников на отчуждение доли, о запрете на отчуждение большое значение приобретает выработка сбалансированных правил об обращении взыскания на долю в капитале.

В пункте 9 статьи 21 Закона об ООО в редакции Проекта сохраняется прежнее условие, согласно которому при продаже доли или части доли в уставном капитале общества одного из участников с публичных торгов такие доля или часть доли переходят к лицу, выигравшему торги, с согласия других участников. Однако данное правило не учитывает всех специальных правил, которые могут ограничивать переход права на долю, и не позволяет дать ответы на все вопросы.

Во-первых, почему необходимо согласие участников общества на переход права на долю в капитале к другому лицу при продаже с публичных торгов, если положения устава общества не требуют получения согласия?

Во-вторых, как сочетается правило о необходимости получения согласия на переход права на долю при продаже с публичных торгов с положениями устава, запретившими как таковое отчуждение доли? Означает ли правило пункта 9 статьи 21 Закона об ООО, что при продаже с публичных торгов установленный уставом запрет на отчуждение никогда не действует?

В-третьих, как при продаже доли в капитале с публичных торгов реализуется преимущественное право других участников или самого общества на ее приобретение?

Наконец, с учетом положения статьи 25 Закона об ООО (как в действующей редакции, так и в редакции Проекта) правило пункта 9 статьи 21 Закона об ООО представляется непроработанным.

Статья 25 Закона об ООО устанавливает определенные правила обращения взыскания на долю в обществе с ограниченной ответственностью, согласно которым: (1) обращение по требованию кредиторов взыскания на долю или часть доли участника общества в уставном капитале общества по долгам участника общества допускается только на основании решения суда при недостаточности для покрытия долгов другого имущества участника общества (исключение – обращение взыскания на заложенную долю); (2) предусматривается право общества выплатить кредиторам действительную стоимость доли или части доли участника общества; (3) по решению общего собрания участников общества, принятому всеми участниками

общества единогласно, действительная стоимость доли или части доли участника общества, на имущество которого обращается взыскание, может быть выплачена кредиторам остальными участниками общества пропорционально их долям в уставном капитале общества, если иной порядок определения размера оплаты не предусмотрен уставом общества или решением общего собрания участников общества; (4) в случае, если в течение трех месяцев с момента предъявления требования кредиторами общество или его участники не выплатят действительную стоимость всей доли или всей части доли участника общества, на которую обращается взыскание, обращение взыскания на долю или часть доли участника общества осуществляется путем ее продажи с публичных торгов.

Принимая во внимание указанные правила, нельзя затруднять возможность реализации доли с публичных торгов введением в пункте 9 статьи 21 Закона об ООО в качестве условия такой реализации согласия всех других участников общества. Тем более, что пункт 9 статьи 21 Закона об ООО в редакции Проекта не дает ответа на вопрос о судьбе состоявшихся публичных торгов, если другие участники общества не дадут согласия на переход доли к лицу, выигравшему торги.

3.2. Сохраняет свою силу ранее сделанное Советом замечание о судьбе дополнительных прав и дополнительных обязанностей участника при отчуждении доли или части доли в капитале третьему лицу (пункт 3 Экспертного заключения от 23 апреля 2018 г. № 175-3/2018).

3.3. Проект предлагает дополнить положения Закона об ООО статьей 21.1, регламентирующей доверительное управление долей в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью.

В соответствии с пунктом 1 статьи 21.1 Закона об ООО передача участником общества своей доли в доверительное управление условиями устава может быть запрещена, а может быть обусловлена необходимостью получения согласия всех или части других участников общества либо согласия общего собрания участников общества.

Однако данное положение не учитывает того, что на участника общества законом может быть возложена обязанность передать принадлежащую ему долю в доверительное управление. Согласно пункту 2 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «в случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации».

3.4. Проектом предлагается внести изменения в статью 8 Закона об ООО, посвященную правам участников общества, в том числе изменить наименование статьи. Теперь в редакции Проекта оно должно звучать буквально следующим образом: «Дополнительные права участников общества». Однако в подобной редакции наименование статьи не будет соответствовать ее содержанию. В частности, в пункте 1 статьи 8 перечислены права участников, которые скорее относятся к базовым (например, право на участие в управлении, право на участие в распределении прибыли, право на информацию и др.), но никак не к дополнительным правам участников общества. Именно в такой логике сформулированы положения статьи 65.2 ГК РФ, посвященные правам и обязанностям участников корпорации.

3.5. Действующая редакция абзаца первого пункта 2 статьи 21 Закона об ООО закрепляет право участника общества продать или осуществить отчуждение иным образом своей доли или части доли в уставном капитале общества одному или нескольким участникам данного общества, если иное не предусмотрено уставом общества. Абзацем третьим пункта 2 статьи 21 Закона об ООО в редакции Проекта предлагается установить, что «уставом общества может быть предусмотрен запрет на отчуждение доли или части доли в уставном капитале общества другим участникам общества или третьим лицам».

Одновременно с этим Проектом исключается из статьи 23 Закона об ООО абзац первый пункта 2, устанавливающий обязанность общества приобрести по требованию участника его долю в случаях, когда возможность реализации участником своей доли ограничена уставом, а другие участники не заинтересованы в ее приобретении. Полагаем, что эту норму исключать нельзя, поскольку участник не может быть бессрочно «заперт» в обществе. Если запрет на продажу носит бессрочный характер, а другие участники не заинтересованы в ее приобретении, то у общества должна возникать обязанность выкупить долю по требованию участника. С учетом предлагаемого изменения пункта 2 статьи 23 Закона об ООО Проект фактически лишает участника любой возможности выйти из капитала общества, что недопустимо.

Кроме того, правило абзаца третьего этого пункта в той мере, в какой оно позволяет в уставе установить запрет на отчуждение доли или ее части другим участникам общества, полностью совпадает с правилом абзаца первого этого же пункта.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части приведения законов о хозяйственных обществах и Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса 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
22 апреля 2021 г.
№ 208-7/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в части субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в части субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством юстиции Российской Федерации (письмо от 5 апреля 2021 г. № 09/38512-ДЖ) взамен Проекта, направленного письмом от 17 марта 2021 г. № 09/29538-АБ Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Проект от 17 марта 2021 г.).

Как следует из пояснительной записки, Проект разработан Министерством юстиции Российской Федерации в связи с принятием Государственной Думой в первом чтении 17 февраля 2021 г. проекта федерального закона № 1048810-7 «О внесении изменений в статью 123.22 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения) и во исполнение пункта 8 Плана законопроектной

деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3683-р.

1. Ранее Совет дважды рассматривал законопроекты, разработанные Министерством юстиции Российской Федерации и направленные на расширение числа случаев ответственности собственников имущества автономного учреждения в целях исполнения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2020 г. № 23-П.

В экспертном заключении от 25 августа 2020 г. № 201/оп-1/2020 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации в части субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения и автономного учреждения» Совет поддержал направленность предложенных изменений Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в части расширения ответственности собственников имущества бюджетных и автономных учреждений. В то же время Совет дал отрицательную оценку данному законопроекту, поскольку он дополнял случаи субсидиарной ответственности публичного собственника при недостаточности имущества бюджетного учреждения или автономного учреждения, на которое в соответствии с ГК РФ может быть обращено взыскание, только ответственностью по обязательствам таких учреждений, вытекающим из публичного договора, и только при ликвидации таких учреждений.

На заседании 25 марта 2021 г. Совет рассмотрел Проект от 17 марта 2021 г., направленный на исключение противоречий в регулировании ответственности собственников имущества автономных учреждений, предусмотренной абзацем вторым пункта 6 статьи 123.22 ГК РФ и частью 5 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях), а также на расширение случаев привлечения к ответственности собственников имущества автономных учреждений.

В экспертном заключении от 25 марта 2021 г. № 206-8/2021 Совет поддержал

Проект от 17 марта 2021 г. и отметил необходимость его доработки с целью привлечения к субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения по его обязательствам, вытекающим из публичного договора, и по всем обязательствам перед гражданами для всех случаев возникновения таких обязательств, а не только в случае ликвидации учреждения.

2. Проект, представленный Министерством юстиции Российской Федерации взамен Проекта от 17 марта 2021 г., также направлен на исключение рассмотренных выше противоречий в регулировании ответственности собственников имущества автономных учреждений.

В настоящее время в соответствии с частью 5 статьи 2 Закона об автономных учреждениях собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения, тогда как в соответствии с абзацем вторым пункта 6 статьи 123.22 ГК РФ по обязательствам автономного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое в соответствии с абзацем первым пункта 6 данной статьи может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества автономного учреждения.

С целью исправления сложившейся ситуации разработчики Проекта предлагают использовать юридико-технические приемы, отличные от представленных в Проекте от 17 марта 2021 г.

Принимая во внимание, что проект федерального закона № 1048810-7 «О внесении изменений в статью 123.22 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения) уже принят Государственной Думой в первом чтении, разработчики Проекта предлагают синхронизировать положения Закона об автономных учреждениях и ГК РФ. В этих целях Проектом предлагается часть 5 статьи 2 Закона об автономных учреждениях изложить в новой редакции, исключив нормы, регулирующие ответственность собственника имущества автономного учреждения, и предусмотрев отсылочные нормы к положениям ГК РФ, учитывая,

что статья 123.22 ГК РФ содержит необходимые положения, регулирующие ответственность автономных учреждений и собственников их имущества.

Подход разработчиков Проекта, направленный на установление отсылочных положений к нормам ГК РФ, может быть поддержан, учитывая, что правовое положение участников гражданского оборота (граждан и юридических лиц) регулируется гражданским законодательством, к которому согласно пункту 2 статьи 3 ГК РФ относятся ГК РФ и принятые в соответствии с ним иные федеральные законы. Вместе с тем в целях установления единых правил об ответственности бюджетных и автономных учреждений исключительно в нормах ГК РФ представляется также необходимым признать утратившими силу части 4 и 5 статьи 2 Закона об автономных учреждениях. В таком случае будет исключена возможность возникновения каких-либо противоречий между нормами Закона об автономных учреждениях и положениями ГК РФ.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в части субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения» может быть поддержан при условии учета замечания, высказанного в настоящем экспертном заключении.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» (в части ответственности собственника имущества автономного учреждения по обязательствам автономного учреждения) находится на стадии рассмотрения во втором чтении.



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 мая 2021 г.

№ 209-3/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 5 Федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усовершенствования правового регулирования порядка приобретения акционерным обществом собственных акций»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 5 Федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усовершенствования правового регулирования порядка приобретения акционерным обществом собственных акций» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и усовершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 5 мая 2021 г. № 13981-ИТ/Д20и).

Согласно пояснительной записке Проект разработан в соответствии с пунктом 6 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 целях усовершенствования порядка приобретения акционерным обществом собственных акций, включая установление правил такого приобретения и последующего владения.

С этой целью Проектом вносятся изменения в Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) и Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающие для публичных акционерных обществ возможность приобретения собственных акций на организованных торгах при соблюдении определенных условий, предусмотренных Проектом.

Кроме того, Проектом предлагается установить единый правовой режим акций, принадлежащих акционерному обществу (казначейских акций), независимо от оснований приобретения акций. Такие акции не предоставляют право голоса, не учитываются при подсчете голосов, не признаются в целях Закона об АО находящимися в обращении, по ним не начисляются дивиденды.

В пояснительной записке к Проекту справедливо отмечается, что в соответствии с действующим законодательством публичные акционерные общества не могут приобретать собственные акции на организованном рынке. Для их приобретения необходимо соблюдать правила, предусмотренные статьей 72 Закона об АО, которые устанавливают необходимость определения цены приобретения акций минимум за 20 дней до начала их приобретения. В результате цена акций в момент совершения сделки может существенно отличаться от рыночной цены и стать невыгодной либо для акционера, либо для публичного общества.

В то же время российские публичные акционерные общества испытывают потребность в покупке акций на открытом рынке на рыночных условиях.

Программы обратного выкупа собственных акций на открытом рынке («buy back») активно используются во многих юрисдикциях. Мотивами такого приобретения акций могут являться поддержание цен на акции на публичном рынке, изменение структуры капитала, снижение рисков враждебного поглощения компании, улучшение соотношения стоимости акций и прибыли на одну акцию, поощрение менеджмента компании.

В этой связи Совет поддерживает концепцию Проекта, состоящую во введении института приобретения размещенных акций публичными акционерными обществами на организованных торгах, с учетом того, что предлагаемые изменения основаны на правоприменительной практике, сложившейся в 2020 году в условиях пандемии, когда публичным акционерным обществам в соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 2020 г. № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации содержания годовых отчетов государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, а также в части установления особенностей регулирования корпоративных отношений в 2020 году и о приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее – Закон № 115-ФЗ) до 31 декабря 2020 года была предоставлена возможность приобретать размещенные ими акции на организованных торгах без соблюдения норм пунктов 4 – 8 статьи 72 Закона об АО.

Фиксация в законе правил приобретения публичными обществами собственных акций на организованных торгах важна как для самих компаний, так и для всего рынка, поскольку это позволит сделать процедуру приобретения собственных акций прозрачной и максимально исключить на организованном рынке правонарушения, связанные с инсайдерской торговлей, а также манипулирование ценами.

В целом поддерживая замысел Проекта, Совет считает необходимым все же обратить внимание на ряд его недостатков, которые носят принципиальный характер и должны быть устранены.

1. Проект допускает возможность покупки публичным обществом собственных акций на организованных торгах только в случае, если такое приобретение осуществляется в рамках принятой общим собранием или советом директоров общества «программы приобретения акций». Кроме того, Проектом устанавливаются специальные требования к совершению сделок на организованном рынке для такого случая.

В отличие от регулирования подобных приобретений в иностранных юрисдикциях, где фокус направлен на предотвращение манипулирования ценами и инсайдерской торговли, Проект содержит детальные требования к содержанию программы приобретения акций, в том числе к ее целям, срокам и порядку реализации.

Представляется, что столь подробное регулирование на уровне закона является излишним. Эти новеллы могут оказаться невостребованными как в силу того, что они противоречат уже сложившейся практике корпоративного управления, так и в силу того, что предложенная модель выкупа собственных акций публичными обществами порождает риски, связанные с возможностью признания недействительными сделок, которые совершаются с нарушением многочисленных требований проектируемой статьи 72.1 Закона об АО.

2. Российские публичные компании, чьи акции котируются на бирже, в настоящее время чаще всего приобретают собственные акции для дальнейшей передачи их в качестве вознаграждения членам исполнительных органов общества или руководящим работникам публичного общества. Использование опционных программ приобретения акций общества указанными лицами подчас является важнейшим элементом их долгосрочной мотивации.

Подпунктом 4 пункта 2 проектируемой статьи 72.1 Закона об АО предусматривается, что период действия программы приобретения акций не может

составлять более двух лет, а срок приобретения акций – более одного года. Данный подход разработчиков Проекта не учитывает сложившуюся практику корпоративного управления в публичных обществах, основанную на положениях Кодекса корпоративного управления, утвержденного письмом Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463 (далее – Кодекс).

Программа приобретения акций, как уже отмечалось, зачастую используется в целях мотивации и поощрения менеджмента компании. Раздел IV Кодекса предусматривает, что программы краткосрочной мотивации действуют в течение периода от одного до трех лет, а долгосрочной мотивации – свыше трех лет.

Предлагаемое ограничение срока действия программы помимо прочего приведет к негативным налоговым последствиям для публичного общества. Несмотря на то, что оценка таких последствий не входит в компетенцию Совета, необходимо отметить, что это также существенно снизит востребованность нового института. В этой связи целесообразно увеличить срок действия программы приобретения акций.

3. Положения Проекта о недействительности сделок, совершаемых в целях реализации программы приобретения акций, требуют существенной доработки.

Абзац первый пункта 12 проектируемой статьи 72.1 Закона об АО устанавливает, что *сделка с акциями, совершенная с нарушением требований настоящей статьи, может быть признана недействительной по иску публичного общества, акционеров (акционера), владеющих в совокупности не менее чем одним процентом голосующих акций публичного общества, или лица, интересы которого затрагиваются достижением цели (целей) программы приобретения акций.*

Как уже отмечалось, проектируемая статья 72.1 Закона об АО содержит широкий перечень требований, относящихся как к самой программе приобретения публичным обществом размещенных им акций, порядку ее принятия и осуществления, так и к порядку совершения сделок на организованных торгах (подпункты 2 – 6 пункта 3 проектируемой статьи 72.1 Закона об АО, устанавливающие требования к подаче заявок на торгах).

В процессе реализации программы приобретения собственных акций согласно проектируемой статье 72.1 Закона об АО могут быть совершены сделки на организованных торгах в целях приобретения (покупки) собственных акций публичным обществом, сделки по продаже акций для реализации целей программы, в том числе сделки с определенными лицами в целях их поощрения, и сделки по продаже акций на организованных торгах в случае недостижения целей программы приобретения собственных акций. Однако правила признания указанных сделок недействительными и последствия такого признания устанавливаются не только Гражданским кодексом Российской Федерации, но также статьей 16 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах» и статьей 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте».

Необходимо соотнести нормы всех федеральных законов, которые предусматривают специальные правила признания недействительными сделок, совершенных на организованных торгах, и оценить необходимость введения иного регулирования с учетом таких задач, как обеспечение стабильности гражданского оборота и защита публичного рынка.

Вызывает серьезные сомнения предоставление права оспаривать совершенные обществом сделки лицу, *интересы которого затрагиваются достижением цели (целей) программы приобретения акций*. Во-первых, мотивы и цель такого нововведения не поясняются, во-вторых, предлагаемая идентификация лиц, которые могут заявить требование о признании сделок недействительными, является крайне неопределенной, учитывая, что цели программы могут прямо или косвенно затрагивать интересы широкого круга лиц.

Для всех перечисленных сделок следует рассмотреть возможность оспаривания сделки только при условии, что другая сторона по сделке знала или должна была знать о том, что сделка совершена с нарушениями закона, а также предложить иные последствия признания таких сделок недействительными по сравнению с общими правилами.

Кроме того, для поддержания стабильности гражданского оборота в части сделок, совершаемых на публичном рынке, следует ввести специальный срок для оспаривания рассматриваемых сделок, тем более что Закон об АО уже содержит специальные короткие сроки (3 или 6 месяцев) для оспаривания решений органов управления или совершенных сделок.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 5 Федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усовершенствования правового регулирования порядка приобретения акционерным обществом собственных акций» может быть поддержан при условии его доработки в соответствии с замечаниями, содержащимися в настоящем заключении.

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 мая 2021 г.
№ 209-4/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проектам федеральных законов «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт», основах деятельности акционерного общества «Росморпорт» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проекты федеральных законов «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт», основах деятельности акционерного общества «Росморпорт» (далее – Проект) и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект-спутник, а вместе Проекты) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 13 мая 2021 г. № АБ-5706).

Проекты разработаны Министерством транспорта Российской Федерации в соответствии с Планом законопроектной деятельности Правительства Российской

Федерации на 2021 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3683-р.

Согласно пояснительной записке к Проекту его принятие обусловлено необходимостью реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт» (далее – Предприятие) путем его преобразования в акционерное общество, что позволит привлекать инвестиции в широкий спектр направлений деятельности Предприятия, расширит свободу выбора видов деятельности и возможности использования государственно-частного партнерства, сократит сроки согласования сделок, повысит прозрачность корпоративных процедур, ответственность и эффективность деятельности менеджмента.

Проекты вызывают следующие замечания.

1. В пункте 1 статьи 2 Проекта указано, что реорганизация Предприятия путем преобразования в акционерное общество осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации государственного имущества с учетом особенностей, установленных Проектом. При этом ключевые «особенности», обусловившие необходимость принятия отдельного закона, сводятся к следующим вопросам.

Проектом предусматривается, что:

реорганизация Предприятия путем преобразования осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества;

на акционерное общество, созданное в результате преобразования предприятия (далее – Общество), единственным акционером которого будет являться Российская Федерация, не распространяются правила абзаца второго пункта 6 статьи 98 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и пунктов 2 и 3 статьи 10 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об акционерных обществах» (запрет хозяйственному обществу с единственным участником (акционером) создавать другое общество с единственным участником (акционером));

ликвидация и реорганизация Общества возможна лишь на основании федерального закона либо решения суда.

Однако указанные положения при необходимости могут быть внесены в иные специальные федеральные законы без принятия самостоятельного закона. В частности, для снятия ограничений оборотоспособности имущества Предприятия, для предоставления возможности создания общества компанией «одного лица» достаточно внесения изменений в Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». При этом необходимо учесть, что абзац второй пункта 6 статьи 98 ГК РФ и пункт 2 статьи 10 Федерального закона «Об акционерных обществах» уже содержат оговорку «если иное не предусмотрено законом», тем самым допускается закрепление в иных федеральных законах случаев неприменения данных положений. То обстоятельство, что в нескольких федеральных законах уже используется похожая формула – «на создаваемые Обществом дочерние хозяйственные общества, а также на их дочерние хозяйственные общества не распространяются ограничения, установленные абзацем вторым пункта 6 статьи 98 Гражданского кодекса Российской Федерации», не оправдывает разработчиков Проекта. Такая юридическая техника недопустима.

Иные положения Проекта могут быть исключены из него без потери его содержания, а именно: статья 4 (цели и принципы можно перечислить в уставе Общества) и статья 6 (порядок формирования органов управления может быть урегулирован в уставе), и т.д. С учетом того, что в результате преобразования Предприятия создается не государственная корпорация, которая действует на основании закона (пункт 2 статьи 52 ГК РФ), а акционерное общество со стопроцентным участием государства, необходимости в закреплении указанных положений на уровне федерального закона не усматривается. В частности, в пункте 3 статьи 37 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации)

указано, что цели и предмет деятельности общества, созданного в результате приватизации, определяются уставом.

Согласно статье 217 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. По замыслу разработчиков Проекта приватизация Предприятия осуществляется в целом в соответствии с Законом о приватизации, но с изъятиями, связанными прежде всего с необходимостью включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества. В этой связи возникает также вопрос о том, насколько может поддерживаться подход, в соответствии с которым приватизация осуществляется в обход ключевого закона, посвященного регулированию этого вопроса, только для того, чтобы не включать приватизацию государственного имущества в прогнозный план (программу).

Следует при этом заметить, что приватизация путем преобразования государственного унитарного предприятия «Почта России» осуществлялась полностью вне Закона о приватизации, то есть порядок приватизации был полностью самостоятельно урегулирован в рамках соответствующего закона (часть 4 статьи 4 Федерального закона от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Таким образом, достаточных оснований для принятия отдельного закона о приватизации Предприятия путем преобразования в акционерное общество не усматривается. В частности, положения статей 4 и 6 из Проекта следует исключить, ограничившись внесением изменений в отдельные специальные законы (в рамках Проекта-спутника).

2. Неясно, что имеется в виду в части 2 статьи 3 Проекта, где указано, что земельные участки, предоставленные Предприятию на праве аренды, не переходят в

собственность Общества. И без этого положения Проекта совершенно очевидно, что право аренды не может преобразоваться в право собственности Общества в результате реорганизации путем преобразования. Однако все обязательства Предприятия должны переходить в пользу Общества, то есть право аренды должно сохраниться.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт», основах деятельности акционерного общества «Росморпорт» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не могут быть поддержаны.

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

1 июля 2021 г.

№ 210-2/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «Об особых административных районах на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «Об особых административных районах на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные 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 14 мая 2021 г. № 14886-ИТ/Д22и).

Как указано в пояснительной записке, Проект разработан «в целях ускорения социально-экономического развития Республики Крым и города федерального значения Севастополя и формирования инвестиционно-привлекательной среды посредством реализации системно значимых инвестиционных проектов».

Проектом предполагается определить особый правовой режим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, возникающий в связи с созданием и функционированием особого административного района (далее

– ОАР) на территории Республики Крым и особого административного района на территории города федерального значения Севастополя, включая внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, примыкающие к территориям соответственно Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

При этом разработчики Проекта в обоснование предлагаемого ими решения ссылаются на то, что «анализ правоприменительной практики выявил необходимость законодательного закрепления особых административных районов на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя для целей повышения инвестиционной привлекательности указанных субъектов Российской Федерации с учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и создания возможности сохранения конфиденциальности информации об участнике особого административного района».

Рассмотрев Проект, Совет полагает необходимым обратить внимание на следующее.

Проект по своей структуре и содержанию практически дословно (с учетом изменения соответствующей терминологии) воспроизводит положения Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Закон № 377-ФЗ), регулирующие отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением функционирования свободной экономической зоны (далее – СЭЗ) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя (ср. часть 1 статьи 1, статьи 2 – 5, 6 – 10 Проекта и статьи 8, 10, 11, 12, 13, 13.1, 14.1, 14.2, 15 Закона № 377-ФЗ).

При этом частью 3 статьи 1 Проекта предусматривается, что к отношениям,

касающимся функционирования ОАР, и к участникам ОАР могут применяться положения Закона № 377-ФЗ.

Также указано, что понятия «инвестиционный проект» и «капитальные вложения» применяются в Проекте в том значении, в каком они используются в Законе № 377-ФЗ (абзац третий части 4 статьи 1 Проекта).

Кроме того, согласно пункту 1 части 1 статьи 10 Проекта особый режим осуществления деятельности в ОАР может включать в себя особенности осуществления градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов, необходимых для реализации инвестиционных проектов, предусмотренные для инвестиционных проектов, реализуемых участниками СЭЗ в соответствии со статьей 17 Закона № 377-ФЗ.

Помимо этого, из статьи 15 Проекта, которой вносятся изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, следует, что в части регулирования отношений по использованию земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и необходимых для реализации инвестиционных проектов, правовое положение участников ОАР полностью приравниваются к правовому положению участников СЭЗ, которым соответствующие земельные участки предоставляются в аренду без торгов. При этом и те и другие не вправе сдавать такие земельные участки в субаренду (поднаем), передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять его в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив.

В силу нормы части 1 статьи 6 Проекта юридическое лицо вправе одновременно быть участником ОАР и СЭЗ в соответствии с Законом № 377-ФЗ.

Из перечисленных норм Проекта усматривается смешение уже действующего на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особого режима осуществления предпринимательской и иной деятельности в СЭЗ и предлагаемого нового специального правового режима – особого режима

осуществления предпринимательской и иной деятельности в ОАР.

По существу, отличия параметров проектируемого режима ОАР от режима СЭЗ сводятся к тому, что:

1) участником СЭЗ может быть как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель, при этом они в зависимости от места реализации инвестиционного проекта должны быть зарегистрированы на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя (части 1 – 2 статьи 13 Закона № 377-ФЗ). Согласно части 1 статьи 5 Проекта участником ОАР может стать только российское юридическое лицо, однако оно не обязано быть зарегистрированным на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя, но в то же время не вправе иметь филиалы, представительства и иные обособленные подразделения за пределами территории ОАР. То есть участником ОАР может быть юридическое лицо, зарегистрированное, например, в городе Москве и не имеющее ни одного филиала или представительства, в том числе и на территории ОАР;

2) устанавливается более высокий «входной порог» для инвесторов, планирующих приобрести статус участника ОАР. Предполагается, что участники ОАР будут реализовывать «системно значимые инвестиционные проекты», то есть такие инвестиционные проекты, планируемый суммарный объем капитальных вложений в рамках которых составляет не менее ста пятидесяти миллионов рублей (абзац первый части 4 статьи 1 Проекта). Для инвестиционных проектов участников СЭЗ требований к минимальному объему капитальных вложений не предусмотрено, однако установлено, что объем капитальных вложений в первые три года с даты заключения договора об условиях деятельности в СЭЗ в сумме должен составлять не менее трех миллионов рублей для лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, и не менее тридцати миллионов рублей для иных лиц (пункт 4 части 3 статьи 13 Закона № 377-ФЗ);

3) предусматриваются более крупные объемы и более короткие сроки осуществления капитальных вложений на первоначальном этапе реализации

инвестиционных проектов. Так, согласно части 4 статьи 5 Проекта график осуществления ежегодного объема капитальных вложений в первые три года реализации инвестиционного проекта должен предусматривать осуществление капитальных вложений в размере не менее одной трети суммарного объема капитальных вложений в первые шесть месяцев реализации инвестиционного проекта (в случае, если реализация инвестиционного проекта не связана с необходимостью проектирования, строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства, для осуществления которых требуется получение предусмотренных нормативными правовыми актами заключений, согласований и (или) разрешений уполномоченных органов). Для инвестиционных проектов в СЭЗ требуется не менее 30 процентов общего объема капитальных вложений в первый год реализации инвестиционного проекта (часть 3.1 статьи 13 Закона № 377-ФЗ).

Что же касается содержания самого правового режима ОАР, то следует заметить, что, по сути, все особенности указанного режима осуществления предпринимательской деятельности сосредоточены в положениях пунктов 2 – 4 части 1 статьи 10 Проекта.

Целью разработки Проекта, как уже упоминалось выше, является закрепление возможности сохранения конфиденциальности информации об участнике ОАР, что, вероятно, по мнению разработчиков Проекта, выступает и необходимым условием повышения инвестиционной привлекательности Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

По этой причине в указанных нормах пунктов 2 – 4 части 1 статьи 10 Проекта разработчиками предлагается установить:

1) ограничение доступа к содержащимся в едином государственном реестре юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) сведениям (документам, содержащим сведения) об участнике ОАР в случаях, установленных Правительством Российской Федерации в соответствии с абзацем третьим пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон № 129-ФЗ);

2) особенности ограничения размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений в соответствии с пунктом 2.1 статьи 7.1 Закона № 129-ФЗ;

3) особенности ограничения предоставления сведений о государственной регистрации прав юридического лица, содержащихся в едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН), в соответствии с частью 1 статьи 62 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ). При этом порядок предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН, о государственной регистрации прав юридического лица, являющегося участником ОАР, на объекты недвижимости на территориях ОАР регламентируется статьей 11 Проекта. Сопутствующие этому изменения предлагается внести также в Закон № 218-ФЗ, дополнив часть 1 его статьи 32 новым пунктом 23, в соответствии с которым в ЕГРН должны будут отражаться сведения об установлении и снятии ограничений доступа к сведениям, содержащимся в ЕГРН, о зарегистрированных правах участников ОАР на объекты недвижимости на территориях ОАР (статья 12 Проекта).

Поскольку в Закон № 129-ФЗ никаких изменений Проектом вносить не предлагается, постольку ограничение доступа к содержащимся в ЕГРЮЛ сведениям (документам, содержащим сведения) об участнике ОАР и ограничение размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений, подлежащих обязательному внесению в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц, будут осуществляться в общем порядке в случаях, определенных Правительством Российской Федерации, так, как это предусмотрено абзацем третьим пункта 1 статьи 6 и пунктом 2.1 статьи 7.1 Закона № 129-ФЗ соответственно.

В частности, согласно абзацам второму и четвертому пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 729 «Об определении случаев, в которых доступ к содержащимся в едином государственном реестре юридических лиц сведениям (документам, содержащим сведения) о юридическом

лице может быть ограничен» (далее – Постановление № 729) доступ к содержащимся в ЕГРЮЛ сведениям (документам, содержащим сведения) о юридическом лице, указанным в подпунктах «д» – «ж», «л», «л.1» (в части сведений о предусмотренном корпоративным договором объеме правомочий участников хозяйственного общества (количестве голосов, приходящихся на доли участников хозяйственного общества непропорционально размеру этих долей), «м» и «т» пункта 1 статьи 5 Закона № 129-ФЗ, может быть ограничен, если:

в отношении юридического лица действуют меры ограничительного характера, введенные иностранным государством, государственным объединением и (или) союзом и (или) государственным (межгосударственным) учреждением иностранного государства или государственного объединения и (или) союза;

юридическое лицо имеет место нахождения на территории Республики Крым или территории города Севастополя.

Кроме того, доступ к содержащимся в ЕГРЮЛ сведениям (документам, содержащим сведения) о юридическом лице, указанным в подпункте «н» пункта 1 статьи 5 Закона № 129-ФЗ, может быть ограничен в случае, если такие сведения содержат информацию о филиалах и (или) представительствах юридического лица, расположенных на территории Республики Крым и (или) территории города Севастополя (пункт 3 Постановления № 729).

Таким образом, указанные ограничения доступа к сведениям ЕГРЮЛ применяются ко всем перечисленным в Постановлении № 729 категориям юридических лиц, вне всякой связи с наличием у них какого-либо специального статуса, включая статус участника СЭЗ и проектируемый статус участника ОАР.

При этом предлагаемые Проектом в качестве одной из особенностей режима ОАР ограничения доступа к сведениям ЕГРЮЛ об участнике ОАР не будут применимы для тех участников ОАР, которые не относятся к названным категориям юридических лиц, в частности, не находятся «под санкциями» и не имеют место нахождения на территории Республики Крым или территории города Севастополя (как уже отмечалось, Проектом не предусмотрено требование о том, что участник

ОАР должен быть зарегистрирован на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя, также не требуется иметь там филиал и (или) представительство).

В то же время при наличии потребности в расширении числа случаев ограничения доступа к содержащимся в ЕГРЮЛ сведениям о юридическом лице соответствующие поправки могут быть внесены в Постановление № 729.

Исходя из этого, единственной особенностью правового режима ОАР, которая в соответствии с Проектом действительно отличает его от режима СЭЗ, является установление возможности ограничения доступа к содержащимся в ЕГРН сведениям о зарегистрированных правах участников ОАР на объекты недвижимости, расположенные на территориях ОАР.

Однако указанная привилегия для инвесторов, реализующих крупные проекты на территориях Республики Крым или города Севастополя, может быть предусмотрена внутри режима СЭЗ.

Также, если необходимо, представляется возможным предусмотреть и иные особенности режима СЭЗ для отдельных категорий инвесторов, в том числе для юридических лиц, не зарегистрированных на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя.

Таким образом, проведенный анализ Проекта позволяет сделать вывод о том, что он не имеет самостоятельного предмета правового регулирования. Предлагаемые разработчиками Проекта особенности деятельности инвесторов, реализующих «системно значимые инвестиционные проекты» на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, в том числе обеспечение конфиденциальности информации о принадлежащих таким инвесторам объектах недвижимости, необходимые для повышения инвестиционной привлекательности Республики Крым и города федерального значения Севастополя, могут быть установлены путем доработки Закона № 377-ФЗ и внесения сопутствующих изменений в Закон № 218-ФЗ.

Отдельно следует указать на замечания юридико-технического характера к Проекту, а именно:

1) с точки зрения структуры Проект не соответствует требованиям пункта 9 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года);

2) положения абзацев первого и второго части 2 и часть 3 статьи 4 Проекта по смыслу противоречат друг другу. В абзаце первом части 2 статьи 4 Проекта предусмотрен открытый перечень видов деятельности, которые могут осуществляться участниками ОАР на территории ОАР, так как при перечислении трех поименованных видов указанной деятельности использован оборот речи «в том числе». Однако в абзаце втором этой же части 2 статьи 4 Проекта указывается, что Правительством Российской Федерации могут быть определены иные виды деятельности, осуществление которых участниками ОАР допускается. Одновременно с этим частью 3 статьи 4 Проекта предусматривается, что участники ОАР не вправе осуществлять иную деятельность, кроме предусмотренной частью 2 настоящей статьи.

х х х

Вывод: проект федерального закона «Об особых административных районах на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты 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

23 сентября 2021 г.

№ 211-5/2021

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) повторно направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 26 августа 2021 г. № 28241-ИТ/Д20и).

Проект под наименованием «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части приведения положений о реорганизации хозяйственных обществ в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» был рассмотрен Советом на заседании 11 февраля 2021 г. по инициативе Минэкономразвития России и получил отрицательную оценку как требующий существенной доработки (Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-3/2021).

Доработанная версия Проекта несколько отличается от первоначальной и в определенной степени учитывает отдельные замечания Совета. Вместе с тем концептуально Проект не претерпел существенных изменений и по-прежнему характеризуется недостатками, на которые обращал внимание Совет. При том, что текст пояснительной записки существенно доработан и дополнен положениями, призванными обосновать предлагаемые разработчиками Проекта спорные подходы к регулированию реорганизации, снять наиболее принципиальные замечания Совета не представляется возможным.

1. В первую очередь это касается отсутствия комплексного подхода к регулированию процедур реорганизации на уровне специального законодательства. В доработанной пояснительной записке объясняются причины, препятствующие включению в Проект правил о реорганизации иных, отличных от хозяйственных обществ, коммерческих организаций, в том числе упоминаемых Проектом в контексте процедур совмещенной реорганизации и ее сочетания со смешанной реорганизацией (комбинированная реорганизация).

Значительная часть сопровождающего Проект материала посвящена обоснованию нецелесообразности или даже невозможности урегулирования в рамках Проекта процедур реорганизации с участием одновременно унитарных предприятий и хозяйственных обществ, либо некоммерческих организаций и хозяйственных обществ, с чем в целом можно было бы согласиться.

Применительно к процедурам реорганизации с участием иных видов коммерческих организаций (при совмещенной или комбинированной реорганизации) в пояснительной записке говорится о неостребованности усложненных организационных механизмов в отношении таких организаций. Данный тезис представляется спорным хотя бы потому, что он не подкреплен какими-либо статистическими данными, фактами, иной информацией, на основании которой разработчики Проекта пришли к подобному выводу.

Игнорируя замечание Совета, разработчики Проекта снова фокусируются исключительно на хозяйственных обществах, ограничиваясь внесением изменений в

федеральные законы от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об АО и Закон об ООО). При этом предлагается использовать новый юридико-технический прием, который состоит во вторжении в сферу регулирования иных видов юридических лиц через нормы законодательства о хозяйственных обществах и к тому же предполагает лишь в будущем внесение соответствующих изменений в специальное законодательство в связи с принятием Проекта. Так, разработчиками Проекта вводится правило о применении проектируемого в отношении хозяйственных обществ порядка осуществления процедур совмещенной и комбинированной реорганизации к иным коммерческим организациям (абзац второй пункта 2.2 статьи 15 Закона об АО и абзац второй пункта 2.2 статьи 19 Закона об ООО в редакции Проекта), а также предлагается перечень федеральных законов, подлежащих изменению в связи с принятием Проекта, с указанием ответственных исполнителей и сроков подготовки соответствующих законопроектов.

Такой прием не может быть признан годным и тем более не может служить целям обеспечения комплексного подхода к регулированию процедур реорганизации, как это утверждается в пояснительной записке.

2. Применительно к совмещенной или комбинированной реорганизации не могут быть признаны состоятельными доводы, обосновывающие целесообразность закрепления модели, в рамках которой появляются «промежуточные» юридические лица. Сохранение подобного подхода объясняется разработчиками Проекта необходимостью обеспечения фиксации достоверных промежуточных итогов реорганизации, а также тем, что в случае оспаривания решения о комбинированной реорганизации только в части, например, слияния создаваемых «промежуточных» юридических лиц или их присоединения к существующему юридическому лицу необходимо сохранить такие «промежуточные» юридические лица в качестве действующих.

Однако не совсем ясно, почему исключительно предлагаемая модель с созданием «фантомных» юридических лиц будет способна обеспечить достоверность промежуточных итогов реорганизации, а также что должны содержать промежуточные итоги реорганизации, если обособленное имущество за такими юридическими лицами не закрепляется и фактически в момент их создания переходит к последующим правопреемникам.

Что касается возможности сохранения «промежуточных» юридических лиц в качестве действующих, то следует отметить, что подобная незаконченная реорганизация, несмотря на привлекательность самой идеи, на практике может оказаться вредоносной, поскольку не будет отвечать интересам участников, в том числе инициировавших усложненную процедуру реорганизации для реконфигурации бизнеса или структурирования группы компаний. Требуется также ответить на вопрос о том, что должно происходить в случае, если «промежуточное» лицо создано, но реорганизация не доведена до запланированного результата.

3. Проектом также не учтены отдельные замечания Совета, например, о некорректности закрепления в рамках Закона об АО конструкции привлечения оценщика для оценки паев, долей в уставном капитале обществ или в складочном капитале товариществ, правил об обязательном привлечении оценщика для оценки акций публичных акционерных обществ (подпункт 3 пункта 4 проектируемой статьи 16 Закона об АО).

4. В доработанную редакцию Проекта включены нормы, которые не учитывают особенности корпоративного управления в публичных и непубличных обществах, что, например, выражается в обязательности подготовки заключения о реорганизации для непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (проектируемые статья 15.2 Закона об АО и статья 51.2 Закона об ООО). Такой документ является избыточным для указанных компаний в силу «камерности» принятия решения о реорганизации.

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
25 ноября 2021 г.
№ 213-3/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 20 сентября 2021 г. № 28-05-06/76293).

Согласно пояснительной записке Проект разработан в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2020 г. № ММ-П13-17250.

Проект позволяет преодолеть запрет, установленный абзацем вторым пункта 6 статьи 98 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), в силу которого акционерное общество не может иметь в качестве единственного участника другое хозяйственное общество, состоящее из одного лица. Используя содержащуюся в указанной норме оговорку о том, что иное может быть предусмотрено законом, Проект включает в статью 25 Федерального закона от 21

декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации) возможность внесения в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал акционерного общества, единственным участником которого является Российская Федерация, ста процентов акций другого акционерного общества (новый подпункт 1.1).

Согласно пояснительной записке Проект разработан «в целях оптимизации процессов управления дочерними организациями холдинговых структур различных секторов экономики, 100 процентов акций которых находятся в собственности Российской Федерации, и оптимизации имущества государственной казны Российской Федерации».

Ранее для решения указанных задач Министерством финансов Российской Федерации был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Об акционерных обществах» (далее – Проект о внесении изменений в Закон об акционерных обществах), который рассматривался Советом и не был им поддержан (см. Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-3/2021).

Совет указал на использование разработчиками Проекта о внесении изменений в Закон об акционерных обществах негодного юридико-технического решения. В частности, в Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об акционерных обществах) предлагалось указать на недопустимость применения абзаца второго пункта 6 статьи 98 ГК РФ к дочерним хозяйственным обществам тех обществ, единственным акционером которых является Российская Федерация. В то же время, как отмечалось в Экспертном заключении Совета, указанный абзац пункта 6 статьи 98 ГК РФ уже содержит оговорку «если иное не предусмотрено законом», и в Законе об акционерных обществах следует предусмотреть прямую норму о том, что акционерное общество может иметь в качестве единственного участника другое хозяйственное общество, сто процентов акций которого находится в собственности Российской Федерации.

Однако разработчики Проекта задачу оптимизации управления холдинговыми структурами, сто процентов акций которых находится в собственности Российской Федерации, предлагают решить иным способом – путем дополнения статьи 25 Закона о приватизации новым подпунктом 1.1. Для контроля со стороны Правительства Российской Федерации за созданием цепочки управляемых одним лицом вертикально интегрированных юридических лиц в Проекте установлен запрет на приватизацию ста процентов акций основного общества, находящегося в собственности Российской Федерации, до того, как такое основное общество перестанет быть единственным участником дочернего общества.

Такой подход представляется спорным. Системное толкование проектируемых норм Закона о приватизации и действующей нормы абзаца второго пункта 6 статьи 98 ГК РФ не позволяет сделать однозначный вывод о том, что проблема будет решена. Предлагаемое изменение позволяет внести акции дочернего общества, принадлежащие Российской Федерации, в уставный капитал основного общества, сто процентов акций которых также принадлежат Российской Федерации, однако не определяет дальнейший правовой статус дочерней компании, созданной хозяйственным обществом с единственным участием, что может создать проблемы в правоприменительной практике. Более того, создание вертикальных холдинговых структур, подконтрольных Российской Федерации, в дальнейшем будет невозможно и потребует внесения изменений в Закон об акционерных обществах для преодоления запрета, установленного пунктом 6 статьи 98 ГК РФ.

В Экспертном заключении Совет также обратил внимание на необходимость рассмотрения вопроса о целесообразности закрепления в гражданском законодательстве гарантий защиты прав кредиторов дочернего общества, единственным учредителем которого является государственная компания, в дополнение к уже имеющимся механизмам (например, посредством установления солидарной ответственности основного общества независимо от наличия указаний или согласия основного общества). Представленные на рассмотрение Совета Проект и пояснительная записка к нему не содержат соответствующих предложений.

Кроме того, Совет обращает внимание на несовершенство юридической техники Проекта, которое выражается в неточности и неконкретности предлагаемых формулировок. Так, в абзаце втором проектируемого пункта 1.1 статьи 25 Закона о приватизации используется термин «основное общество, находящееся в собственности Российской Федерации», что является существенной ошибкой и противоречит положениям ГК РФ о праве собственности. В соответствии со статьей 214 ГК РФ в государственной собственности Российской Федерации может находиться имущество, к которому относятся вещи, иное имущество, в том числе имущественные права (статья 128 ГК РФ). В отличие от имущества, которое относится к объектам гражданских прав, юридические лица являются участниками (субъектами) регулируемых гражданским законодательством отношений.

Вызывает также возражение формулировка указанного проектируемого пункта, запрещающая приватизацию *ста процентов акций* основного общества до того, как такое основное общество перестанет быть единственным участником дочернего общества. Такая формулировка предполагает возможность приватизации от одной акции до 99,99 процентов акций основного общества, что решает проблему запрета, установленного абзацем вторым пункта 6 статьи 98 ГК РФ, но может привести к потере контроля со стороны Российской Федерации за вертикально интегрированными холдинговыми структурами.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» 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

23 декабря 2021 г.

№ 214-3/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту федерального закона «О внесении изменений в
Федеральный закон «Об акционерных обществах»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (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 20 ноября 2021 г. № 40564-ИТ/Д20и).

Согласно пояснительной записке Проект разработан во исполнение пункта 9 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 (далее – дорожная карта), «в целях повышения эффективности корпоративного управления и направлен на предотвращение возможных рисков, возникающих при избрании в

состав органов управления публичных обществ недобросовестных лиц, а также недопущения недобросовестной коммерческой практики».

Как указано в пояснительной записке, Проект предусматривает мероприятия, направленные на предотвращение назначения (избрания) в состав органов управления публичных обществ недобросовестных лиц, при этом закрепляет единообразный подход к требованиям, предъявляемым к членам совета директоров (наблюдательного совета), единоличному исполнительному органу (директору, генеральному директору), членам коллегиального исполнительного органа (правления, дирекции) публичного общества, включая временный единоличный исполнительный орган, а также к единоличному исполнительному органу управляющей организации или управляющему публичного общества.

В целом сама идея недопущения назначения (избрания) в состав органов управления публичных обществ недобросовестных лиц не вызывает возражений, однако к предусмотренным Проектом мероприятиям имеются замечания, в том числе принципиального характера.

1. Пунктом 1 проектируемой статьи 70.1 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) закрепляются ограничения на вхождение в состав органов управления публичного общества лиц, в отношении которых: (1) не истек трехлетний срок со дня вступления в законную силу судебного акта о привлечении его к субсидиарной ответственности в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве); (2) не истек трехлетний срок со дня вступления в силу судебного акта о привлечении его к ответственности в виде взыскания убытков, причиненных им юридическому лицу, в соответствии с пунктами 1 – 3 статьи 53.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ); (3) назначено административное наказание в виде дисквалификации; (4) назначено уголовное наказание в виде лишения права заниматься определенной деятельностью, препятствующее управлению публичным обществом; (5) имеется неснятая или непогашенная судимость за преступления в

сфере экономической деятельности или преступления против государственной власти.

В первую очередь следует обратить внимание на то, что действующее законодательство уже содержит различного рода ограничения применительно к участию в органах юридических лиц, в том числе хозяйственных обществ, которые нельзя игнорировать.

Так, в силу положений статьи 47 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) и статьи 3.11 Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не могут участвовать в органах управления лица, которым решением (приговором) суда запрещено заниматься данной деятельностью. Очевидно, что указанные запреты в качестве общего правила распространяются на случаи вхождения в состав органов управления любых юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы и специальное указание на публичные общества является избыточным.

Кроме того, предлагаемые Проектом в этой части нормы сформулированы некорректно. Это выражается в установлении «вечного» или пожизненного запрета на занятие лицом должностей в органах управления публичных обществ, причем даже в тех случаях, когда дисквалификация никак не связана с управлением конкретным юридическим лицом, а применена в отношении любых других нарушений, допущенных лицом в рамках осуществляемой им специализированной деятельности. Так, например, лицо, являющееся экспертом в области технического осмотра транспортных средств либо занимающееся частной практикой (народная медицина, детективная или охранная деятельность и пр.) и подвергшееся дисквалификации, никогда не сможет занимать должности в органах управления любых публичных обществ, даже если деятельность таких обществ никак не связана с той сферой профессиональных интересов лица, в которой имела место дисквалификация.

Кроме того, необходимо отметить, что предусмотренные УК РФ и КоАП РФ наказания назначаются на установленный срок и после их исполнения, погашения

или снятия судимости (в случае уголовного наказания) формальные препятствия для выдвижения или назначения таких лиц на соответствующие должности отсутствуют.

Также обращает на себя внимание формулировка нормы, устанавливающей запрет занимать должности в органах управления лицу, которому назначено уголовное наказание *«в виде лишения права заниматься определенной деятельностью, препятствующей управлению обществом»*. В данном случае неясно, что имеется в виду под деятельностью, препятствующей управлению обществом.

Как известно, специальные требования к членам органов управления, в том числе репутационного характера, предусмотрены законодательством применительно к некоторым корпорациям со специальной правоспособностью, причем независимо от формы, в которой существует корпорация, например, к корпорациям, осуществляющим деятельность в банковской, инвестиционной, страховой и прочих сферах финансового рынка. Анализ установленных действующим законодательством требований в отношении таких юридических лиц и их соотношение с запретами, вводимыми Проектом для любых публичных обществ, свидетельствует о значительном сближении указанных требований, целесообразность ряда из которых, несмотря на приведенные в пояснительной записке доводы, видится сомнительной и требует дополнительного обоснования.

Более того, предлагаемые разработчиками Проекта репутационные ограничения уже применяются на уровне требований бирж, предъявляемых к компаниям при размещении ценных бумаг, а при выходе на зарубежные фондовые рынки такие требования могут носить более жесткий характер.

Публичные компании в качестве эмитентов ценных бумаг подпадают под действие положений Кодекса корпоративного управления (одобрен 21 марта 2014 года Советом директоров Банка России и рекомендован Письмом Банка России от 10 апреля 2014 года № 06-52/2463), а также нормативных предписаний Банка России.

В этой связи законодательное закрепление предлагаемых в Проекте репутационных требований в отношении всех без исключения публичных обществ нельзя признать оправданным.

2. Вызывает возражения новелла, состоящая в установлении в отношении лиц, привлекавшихся ранее к субсидиарной ответственности в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве), безусловного запрета на участие в органах управления.

Закон о банкротстве в качестве одного из последствий признания гражданина или индивидуального предпринимателя банкротом устанавливает ограничения в виде запрета осуществлять предпринимательскую деятельность, занимать должности в органах управления юридического лица, иным образом участвовать в управлении юридическим лицом (пункт 3 статьи 213.30, статья 216), то есть уже содержит нормы, ограничивающие участие определенных лиц в органах управления любых коммерческих организаций.

Справедливости ради следует отметить, что Закон о банкротстве не предусматривает аналогичных ограничений в отношении лиц, привлеченных к субсидиарной ответственности за невозможность полного погашения требований кредиторов.

Более того, разработчики Проекта не учитывают, что привлеченное к субсидиарной ответственности лицо до истечения указанного в Проекте трехлетнего срока может исполнить судебный акт о привлечении к субсидиарной ответственности. В этой связи закрепление предлагаемого запрета без учета обстоятельств привлечения к субсидиарной ответственности и последующего поведения лица, привлеченного к такой ответственности, не может быть признано обоснованным.

Кроме того, необходимо дать оценку предлагаемого нововведения с точки зрения экономических интересов тех публичных обществ, на участие в органах управления которых будет распространяться новый запрет.

Аналогичные соображения могут быть высказаны и в отношении содержащегося в Проекте запрета в отношении лиц, привлеченных к ответственности в виде взыскания убытков в соответствии со статьей 53.1 ГК РФ.

3. Согласно Проекту лица, занимающие должности в органах управления публичного общества, кандидаты на указанные должности, а равно единоличный исполнительный орган управляющей организации или управляющий публичного общества обязаны уведомить общество о возникновении обстоятельств, свидетельствующих об их несоответствии установленным требованиям (пункты 3 и 4 проектируемой статьи 70.1 Закона об АО).

Однако Проект не устанавливает ответственность за сокрытие от публичного общества указанной информации, а также не предусматривает никаких последствий в отношении публичного общества, которое обладало информацией о несоответствии лица установленным требованиям, но не предприняло действий по прекращению отношений с этим лицом или приостановлению его полномочий, а равно не исключило такого претендента из списка кандидатур перед голосованием.

Не решен в Проекте и вопрос о действительности решений, принятых соответствующими органами публичного общества в тот период, когда в их состав входило лицо, сокрывшее информацию о его несоответствии установленным требованиям, а также в тот период, когда публичное общество получило информацию о таком несоответствии, но еще не приняло решение о прекращении отношений с членом соответствующего органа или о приостановлении его полномочий.

5. Отдельно следует обратить внимание на формулировку пункта 9 дорожной карты, во исполнение которого разработан Проект. В качестве результата реализации инициативы дорожной картой предусматривается создание механизма наложения запрета для *лица, которое вступившим в силу решением суда было привлечено к ответственности за убытки, причиненные акционерному обществу сделкой, в совершении которой имелась заинтересованность такого лица,* занимать должности в органах управления

публичных обществ в течение года. Очевидно, что предлагаемые Проектом изменения выходят за рамки концепции, которая изначально предусматривалась соответствующей инициативой.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в представленной редакции не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Международные компании и международные фонды



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
11 февраля 2021 г.
№ 205-4/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения правового регулирования международных фондов»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения правового регулирования международных фондов» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 7 декабря 2020 г. № 41491-ИТ/Д22и).

Проект разработан Минэкономразвития России во исполнение пункта 17 плана мероприятий по направлению I «Совершенствование корпоративного управления» 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.

Согласно пояснительной записке Проект направлен на совершенствование правового регулирования международных фондов, создаваемых на территории специальных административных районов (далее – САР), в том числе осуществляющих управление имуществом, на формирование инвестиционно-привлекательной среды для инвесторов, а изменения, предусмотренные Проектом, позволят увеличить круг участников САР за счет предоставления возможности регистрации на территории САР нового вида международных фондов – международных доверительных фондов. При этом, как указано в пояснительной записке, Проект расширяет круг лиц, которые могут создавать на территории САР международные фонды, определяет особенности таких фондов и устанавливает особые требования к структуре органов управления такого фонда. К лицам, которые могут учреждать международные фонды, Проект относит в том числе физических лиц, являющихся как иностранными, так и российскими гражданами и отвечающих требованиям к размеру активов (не менее пяти миллиардов рублей).

Нельзя не обратить внимание на то, что пояснительная записка отличается чрезмерной краткостью – в ней фактически присутствует только изложение основных положений Проекта. В связи с этим представление о цели и задачах Проекта может быть сформировано исключительно на основе его текста.

Анализ положений Проекта показывает, что предлагаемые им изменения состоят не только в введении в законодательство модели международных доверительных фондов (в Проекте упоминаются также термины «доверительный фонд», «международный фонд», что не позволяет четко понять, идет ли речь об одной и той же модели или все-таки о разных) как новой разновидности международных фондов, но и в целом в значительной степени меняют существующее регулирование международных фондов, предусмотренное частью 1 статьи 12.1 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах» (далее – Закон о МК и МФ).

Так, Проект исключает необходимость получения предварительных согласований, предусмотренных Федеральными законами от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», не только в случаях редомициляции, как это сейчас предусмотрено частью 7 статьи 12.1 Закона о МК и МФ, но и в случаях инкорпорации фондов (проектируемая часть 13 статьи 12.2 Закона в редакции Проекта). Также Проектом ограничивается возможность изменения целей деятельности любых международных фондов после их государственной регистрации (часть 14 статьи 12.2 Закона в редакции Проекта) и запрещается международным фондам иметь в качестве учредителя иной международный фонд (проектируемая часть 10).

В отношении Проекта имеются следующие замечания, в том числе принципиального характера.

1. Согласно Проекту уставными целями международного доверительного фонда могут являться (1) деятельность по управлению полученным в порядке наследования имуществом физического лица и (2) деятельность по управлению имуществом, переданным в международный фонд, в собственном интересе или в интересах третьих лиц.

Применение в Проекте формулировок, используемых в статьях 123.20-1 – 123.20-3 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) для описания правового статуса наследственных фондов, может лишь на первый взгляд создать впечатление о том, что предлагаемая в Проекте модель совпадает с той, которая закреплена в ГК РФ. Однако из текста Проекта следует, что при смерти учредителя имущество, переданное в международный доверительный фонд, строго говоря, не наследуется ни самим международным доверительным фондом, ни наследниками учредителя, к которым переходят лишь права и обязанности последнего, поскольку это имущество изначально и принадлежало такому доверительному фонду.

Иными словами, Проект пытается ввести в Закон о МК и МФ ту конструкцию прижизненного личного фонда, которая была предусмотрена в проекте федерального закона № 801269-6 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации», внесенном в Государственную Думу в 2015 году. Как известно, законодатель в тот период предпочел ограничиться моделью посмертного личного фонда, назвав его наследственным фондом (статьи 123.20-1 – 123.20-3 ГК РФ).

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 499538-7 «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о личных фондах), который предполагает включение положений о прижизненных фондах в ГК РФ. В случае принятия этого проекта федерального закона положения о личных фондах, которые физические лица смогут создать при жизни и которые могут быть наделены их учредителем имуществом непосредственно, без процедуры принятия наследства, будут равным образом применимы на всей территории Российской Федерации.

В то же время разработчики рассматриваемого в настоящем заключении Проекта предлагают внедрить такую модель в российское законодательство не прямым путем (через установление в ГК РФ общей для всех лиц возможности создавать такие фонды), а «окольным» – через дозволение редомицилирования на территории специального административного района ранее созданных за рубежом таких личных фондов или через создание таких личных фондов непосредственно на территории специального административного района (но исключительно только там).

Следуя концепции Закона о МК и МФ, разработчики Проекта предусматривают возможность неприменения к гражданско-правовым отношениям внутри новой организационно-правовой форме законодательства Российской Федерации.

При этом нельзя не отметить некоторой неопределенности, которая связана с дословным использованием помещенной в Проект непосредственно из ГК РФ фразы

«управление полученным в порядке наследования имуществом». Поскольку Проект использует формулировки, используемые ГК РФ исключительно для посмертных наследственных фондов, возникают вопросы, связанные с возможностью учреждения международного доверительного фонда во исполнение завещания физического лица и на основе его имущества, с действиями нотариуса при наличии завещания, предусматривающего создание международного доверительного фонда и включающего в себя решение завещателя об учреждении международного доверительного фонда, и пр. Ответов на эти вопросы Проект не содержит.

Развивая концепцию обхода общих положений ГК РФ о юридических лицах посредством создания в специальных административных районах особого юрисдикционного пространства, которое весьма условно можно назвать российской национальной юрисдикцией, разработчики Проекта продолжают углублять созданное при принятии Закона о МК и МФ конституционно-правовое противоречие между этим Законом и иным гражданско-правовым регулированием. В силу статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

При таких обстоятельствах Закон о МК и МФ уже перестает быть просто правовым экспериментом, в качестве которого он преподносился в момент его принятия, а начинает превращаться в акт, создающий поле для абсолютно автономного гражданско-правового регулирования в двух крайне незначительных по размеру территориях (специальных административных районах). При этом действительно важные для развития экономических отношений вопросы, связанные с реализацией принципа автономии воли в «общем» гражданском праве, то есть в ГК РФ, продолжают оставаться нерешенными – вопросы совершенствования моделей непубличных обществ, компаний одного лица, а также так называемых личных фондов и другие.

Усиление роли экспериментального и сомнительного с конституционно-правовой точки зрения регулирования гражданско-правовых отношений в двух отдельно взятых районах страны не может быть признано годной стратегией развития законодательства в экономической сфере. Если по мнению разработчиков Проекта для внедрения в российское законодательство конструкции личного фонда созрели необходимые социально-экономические предпосылки, то выстраивать такую конструкцию необходимо через развитие положений ГК РФ, в том числе на базе положений проекта федерального закона № 499538-7 «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о личных фондах).

2. Проектом вводятся положения, направленные на защиту прав учредителей и выгодоприобретателей международного фонда от недобросовестного и неразумного поведения лиц, входящих в органы управления международного фонда (проектируемые части 6 и 7 статьи 12.8 Закона о МК и МФ), причем не только в отношении международных доверительных фондов, но и международных фондов в целом.

Для этого Проект закрепляет требование, согласно которому международный фонд может быть зарегистрирован на территории САР, если его единоличным исполнительным органом назначается физическое лицо - член гильдии независимых директоров, созданной в форме ассоциации (независимый профессиональный управляющий) и в состав органов управления международным фондом, за исключением попечительского совета (попечителя), избирается хотя бы один независимый профессиональный управляющий (абзацы седьмой и восьмой проектируемой части 1.1 статьи 12.1 Закона об МК и МФ). Для этих же целей разработчиками предусматривается создание гильдии независимых директоров в форме ассоциации, а требования к гильдии и критерии независимости профессиональных управленцев должны будут определяться Министерством экономического развития Российской Федерации. Таким образом, Проектом

обязанность обеспечения защиты интересов учредителей и выгодоприобретателей фондов возлагается отчасти на федеральный орган государственной власти.

Если бы подобного рода ассоциация была создана в «общем» правовом поле, то есть для целей использования услуг проверенных профессиональных управляющих во всех организационно-правовых формах юридических лиц, создаваемых на основании ГК РФ, но исключительно по запросу таких услуг самими участниками (учредителями), то очевидно, это могло бы принести некоторую пользу, во всяком случае, от этой опции не было бы вреда. Наверное, может быть поставлен вопрос об обязательном использовании услуг таких лиц в отдельных видах публичных обществ.

Кроме того, Проектом устанавливаются требование об организации внутреннего контроля в международном доверительном фонде и порядок осуществления такого контроля (проектируемые пункт 2 части 1.1. статьи 12.1 и статья 12.12.1 Закона о МК и МФ).

Однако закрепление такой обязанности применительно к международным фондам видится сомнительным. На сегодняшний день требования об организации системы внутреннего контроля установлены в отношении публичных акционерных обществ и финансовых организаций, например, кредитных, страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Однако нельзя объяснить никакими политико-правовыми мотивами введение на уровне закона для личных (частных) фондов предлагаемых правил в виде специальных охранительных мер, строгих требований к участию независимых управленцев и организации внутреннего контроля в фонде. Представляется, что лица, владеющие столь значительными активами (в Проекте идет речь о минимальном пороге – пять миллиардов рублей), имеют все возможности защитить свои интересы и интересы своих бенефициаров без патронажа со стороны государства.

3. Проектом предусмотрено, что с согласия учредителя и (или) попечительского совета (попечителя) международный доверительный фонд может приобрести активы за счет отдельного или всего имущества, переданного учредителем или за счет доходов, полученных от управления таким имуществом. При этом такое приобретенное имущество обособляется от имущества, переданного учредителем в собственность международному фонду при его учреждении, а также от доходов, полученных от управления таким имуществом, и учитывается международным доверительным фондом на отдельном счете в системе бухгалтерского учета.

Таким образом, внутри имущества, обособленного от учредителя за счет создания личного фонда, образуется еще одно обособленное имущество. В то же время цели такого обособления, в том числе с точки зрения правовых последствий отчуждения обособленного имущества или с точки зрения обращения на него взыскания по каким-то особым обязательствам, в Проекте не раскрываются, что не позволяет оценить предлагаемую конструкцию.

4. Отдельно следует обратить внимание на изменения, предлагаемые в Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», которые наделяют иммунитетом акции и доли в уставном капитале российских и иностранных юридических лиц, а также ценные бумаги, удостоверяющие права в отношении акций и долей в уставном капитале российских и иностранных юридических лиц, внесенные учредителем в уставный капитал международного фонда через свои прямо или косвенно подконтрольные лица, определяемые в соответствии с главой XI Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и статьей 45 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», либо через иностранные структуры без образования юридического лица, бенефициаром которых является учредитель.

Данная норма вызывает серьезные опасения и требует максимально развернутого обоснования. Даже в текущей редакции пункта 4.3 статьи 132

Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», устанавливающей подобный «иммунитет», пусть и ограничивающийся случаем, когда учредитель самостоятельно вносит имущество в капитал фонда, она нарушает права кредиторов за счет сокращения имущества, включаемого в конкурсную массу должника. Поэтому любое расширение данного правила, как представляется, может привести к непредсказуемым последствиям, в том числе с точки зрения возможных злоупотреблений со стороны недобросовестных учредителей.

5. Помимо концептуальных возражений Проект вызывает также юридико-технические замечания. Так, по тексту Проекта используются формулировки «лица, указанные в уставе», «третьи лица», в интересах которых осуществляется управление имуществом, а также «выгодоприобретатель». Однако указанные понятия содержательно ничем не отличаются. По сути во всех предусмотренных Проектом случаях, будь то «третьи лица» или «лица, указанные в уставе», речь идет о выгодоприобретателях (это касается проектируемых положений части 5 статьи 12.4, пункта 1 части 3 статьи 12.5, части 6 статьи 12.7, части 5 статьи 12.8, части 6 статьи 12.8, части 7 статьи 12.8 Закона о МК и МФ).

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения правового регулирования международных фондов» 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
23 сентября 2021 г.
№ 211-6/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» в части разных типов акций»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» в части регулирования разных типов акций» (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 30 июня 2021 г. № 20525-ИТ/Д20и).

Проект разработан Минэкономразвития России во исполнение пункта 14 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.

Согласно пояснительной записке Проект направлен на создание механизма выпуска обыкновенных акций и привилегированных акций с разными типами,

разным объемом прав участниками специальных административных районов (разных типов акций) в целях обеспечения интересов различных групп акционеров и создания правовой основы для многообразия гибких форм участия в уставном капитале. В этих целях Проектом предлагается внести в Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах» (далее – Закон о международных компаниях) изменения, допускающие возможность выпуска акций с различным объемом корпоративных прав, в том числе многоголосых акций.

1. Проект в первоначальной редакции был рассмотрен Советом и не получил поддержки в связи с наличием серьезных замечаний (см. Экспертное заключение от 9 января 2020 г. № 194-3/2020).

В результате доработки Проекта учтена значительная часть замечаний Совета. В частности, исключены положения, допускающие возможность установления в уставе международной компании (в том числе публичной) ограничения на отчуждение акций определенного типа путем получения согласия на это органа управления либо акционеров, владеющих акциями всех или нескольких типов.

Кроме того, для минимальных гарантий защиты прав акционеров международных компаний при выпуске акций разных типов Проект наделяет таких акционеров специальным правом выкупа принадлежащих им акций в порядке, установленном статьями 75 и 76 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО), в случаях внесения изменений и дополнений в устав или утверждения устава международной компании в новой редакции, ограничивающих их права, а также в случаях делистинга и прекращения публичного статуса международной компании (пункт 3 проекта новой статьи 7.1 Закона о международных компаниях).

2. Между тем концептуальные замечания Совета по-прежнему сохраняют актуальность. Так, в Экспертном заключении от 9 января 2020 г. № 194-3/2020 Совет обращал внимание на необходимость установления в Проекте запрета публичного обращения многоголосых акций, а также закрепления на уровне закона

в качестве общего правила нормы, предусматривающей, что при отчуждении многоголосых акций любым способом, включая случаи обращения взыскания на акции, они утрачивают свой «специальный» режим и превращаются в акции с одним голосом.

Однако разработчики Проекта решили реализовать принципиально иной подход. Теперь согласно Проекту уставом международной компании (в том числе публичной) может быть предусмотрено, что в случае отчуждения многоголосых акций третьему лицу такие акции конвертируются в акции с одним голосом (проектируемая часть 4.5 статьи 7 Закона о международных компаниях). При этом Проект не ограничивает возможность размещения публичной компанией дополнительного выпуска многоголосых акций к ранее размещенным акциям того же выпуска, предусматривая запрет размещения лишь в отношении многоголосых акций нового типа (пункт 6 проекта новой статьи 7.1 Закона о международных компаниях).

Таким образом, Проект допускает не только возможность выпуска публичной компанией многоголосых акций, пусть даже и «старого» типа, но и по сути закрепляет в качестве общего правила возможность отчуждения многоголосых акций, в том числе и публичной компании, третьим лицам с сохранением за такими акциями «специального» режима.

Подобный подход концептуально не согласуется с ранее высказанной Советом позицией и не может быть поддержан.

Оптимальным с точки зрения баланса интересов будет решение, согласно которому в отношении публичной компании должен устанавливаться полный запрет на выпуск многоголосых акций как «старого», так и нового типа. При этом в качестве общего правила как для публичных, так и для непубличных компаний необходимо закрепить норму о конвертации многоголосых акций в случае их отчуждения третьим лицам в одноголосые акции, одновременно предусмотрев возможность уставом непубличной компании сохранить за такими акциями при их отчуждении «специальный» режим.

3. Из Проекта неоправданно исключена важная норма, касающаяся применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) к международным компаниям, которую Совет предлагал доработать.

Разработчики Проекта не только не учли замечание Совета, но и по непонятным причинам полностью исключили из доработанной редакции Проекта соответствующую оговорку.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» в части разных типов акций» 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
25 ноября 2021 г.
№ 213-4/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» (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 октября 2021 г. № 35390-ИТ/Д20и).

Проект дважды рассматривался на заседаниях Совета (см. экспертные заключения от 9 января 2020 г. № 194-3/2020 и от 23 сентября 2021 г. № 11-6/2021) и не был поддержан в связи с наличием серьезных замечаний.

Анализ представленного в третий раз Проекта позволяет сделать вывод, что его редакция претерпела ряд изменений, значительная часть которых демонстрирует стремление разработчиков учесть, хотя и не всегда удачно, высказанные ранее Советом замечания.

В то же время принципиальные замечания Совета учтены не в полной мере.

1. Так, в Экспертном заключении от 23 сентября 2021 г. Совет указывал на необходимость установления в отношении публичной компании запрета на выпуск многоголосых акций старого и нового типов, а также закрепления нормы о конвертации многоголосых акций в одноголосые акции в случае их отчуждения третьим лицам (с возможностью сохранения в отношении непубличных компаний через положения устава специального режима для таких акций при их отчуждении).

Для этого Проект дополняется нормой, устанавливающей запрет на публичное размещение и публичное обращение многоголосых акций международной компании, являющейся публичным акционерным обществом (часть 6 проектируемой статьи 7.1 Закона о международных компаниях). Кроме того, Проектом предусматривается, что в случае отчуждения уже имеющихся у международной компании многоголосых акций третьим лицам, включая обращение на них взыскания, такие акции подлежат конвертации в акции, предоставляющие один голос (проектируемая часть 4.5 статьи 7 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах», далее – Закон о международных компаниях).

Однако указанные нормы предлагается распространить только на иностранные юридические лица, принявшие *решение об изменении своего личного закона после вступления в силу Проекта* (часть 3 статьи 2 Проекта), тогда как международные компании (как публичные, так и непубличные), принявшие *решения об изменении своего личного закона до вступления в силу Проекта*, получают возможность осуществлять выпуск многоголосых акций, которые смогут публично размещаться и обращаться, что само по себе представляется неприемлемым.

2. Также вызывают возражения предлагаемые Проектом способы утраты многоголосыми акциями специального режима.

Первый способ – конвертация многоголосых акций в акции с одним голосом – предлагается использовать для международных компаний, которые приняли решение об изменении своего личного закона *после вступления в силу Проекта*. Для новых выпусков многоголосых акций такой подход вполне логичен и приемлем,

поскольку права по таким акциям и условия их конвертации будут установлены уставом международной компании и решением о выпуске таких акций. Однако для уже существующих многоголосых акций, которые были у международной компании до изменения ее личного закона, такой подход представляется спорным, поскольку в уставе такой компании могут отсутствовать положения о порядке и условиях конвертации многоголосых акций в акции с одним голосом (абзац второй части 6 статьи 7.1 Закона о международных компаниях в редакции Проекта содержит отсылку к части 4.5 статьи 7 указанного закона в редакции Проекта).

Для многоголосых акций международных компаний, которые приняли решение об изменении своего личного закона до вступления в силу Проекта, предусмотрен иной способ изменения прав по многоголосым акциям в случае их отчуждения. Так, часть 4 статьи 2 Проекта предусматривает, что изменение прав по многоголосым акциям в случае смены их владельца происходит путем внесения об этом записи по лицевому счету (счету депо) нового владельца акций.

Такой подход не может быть поддержан, поскольку противоречит Гражданскому кодексу Российской Федерации (далее - ГК РФ). Учетные записи по лицевым счетам (счетам депо) фиксируют права на акции (см. пункт 2 статьи 149 ГК РФ, устанавливающий, что «учет прав на бездокументарные ценные бумаги осуществляется путем внесения записей по счетам», и статью 8.2 Федерального закона 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»). Права, удостоверенные акциями, согласно абзацу второму пункта 1 статьи 142 ГК РФ должны быть закреплены в решении о выпуске или ином акте лица, выпустившего ценные бумаги в соответствии с требованиями закона.

3. Проект дополняется нормой, которая выборочно распространяет положения пункта 2.1 и пункта 3 статьи 32 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об акционерных обществах) в отношении возможности закрепления в уставе общества положений, предусматривающих определенные типы привилегированных акций (привилегированные акции с преимуществом в очередности получения дивидендов,

конвертируемые привилегированные акции), на международные компании (проектируемый абзац второй части 4.2 статьи 7 Закона о международных компаниях).

К сожалению, сложно понять, почему разработчики Проекта распространили на привилегированные акции международных компаний только некоторые положения пунктов 2.1 и 3 статьи 32 Закона об акционерных обществах. Пояснительная записка также не содержит никаких упоминаний об этой новелле.

Представляется, что в случае выпуска международными компаниями привилегированных акций разных типов на них должны полностью распространяться требования пунктов 2.1 и 3 статьи 32 Закона об акционерных обществах, либо разработчики Проекта должны предусмотреть в Законе о международных компаниях особые нормы, определяющие объем прав акционеров – владельцев таких привилегированных акций и порядок реализации ими прав.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» в части разных типов акций» 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
23 декабря 2021 г.
№ 214-2/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и 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 25 ноября 2021 г. № 41284-ИТ/Д20и).

Проект разработан Минэкономразвития России во исполнение пункта 17 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.

Проект направлен на совершенствование правового регулирования международных фондов, создаваемых на территории специальных административных районов (далее – САР), в том числе осуществляющих управление имуществом, с учетом изменений, внесенных в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в части первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Закон о личных фондах).

Законодательные инициативы, направленные на развитие конструкции международного фонда, не первый раз рассматриваются Советом. Так, на заседании Совета 11 февраля 2021 г. был рассмотрен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения правового регулирования международных фондов», направленный на создание в САР специальных фондов – международных доверительных фондов (аналога международных личных фондов). Совет не поддержал указанный законопроект и отметил, что правовое регулирование создаваемых на территории САР международных личных фондов должно осуществляться *«на базе положений проекта федерального закона № 499538-7 «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о личных фондах)»*, принятого затем в качестве Закона о личных фондах, вступающего в силу с 1 марта 2022 года (см. Экспертное заключение от 11 февраля 2021 г. № 205-4/2021).

Согласно пояснительной записке Проект предполагает разграничить правовое положение международного общественно полезного фонда и международного личного фонда, применив к ним действующее регулирование международных фондов, предусмотренное Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах» (далее – Закон о МК и МФ), однако «с учетом ряда изъятий и особенностей, в том числе предопределенных принятым Законом о личных фондах».

С одной стороны, сама по себе идея деофшоризации российской экономики и привлечения в нее инвестиций, в том числе посредством совершенствования законодательства, заслуживает поддержки.

С другой стороны, заложенный в действующей редакции Закона о МК и МФ и продолжаемый в Проекте механизм реализации этой идеи вызывает возражения и требует концептуальной переработки.

1. Применительно к предлагаемым Проектом инициативам, направленным на развитие новой для российского права конструкции международного фонда, следует отметить, что эта организационно-правовая форма представляет собой временное явление.

Совершенно очевидно, что основная цель создания модели международного фонда заключается в переводе в отечественную юрисдикцию небольшого числа офшорных компаний, контролируемых российскими лицами. Сам же Закон о МК и МФ можно рассматривать в качестве одной из разовых мер по деофшоризации российской экономики. Именно поэтому внедрение в российское законодательство конструкций организационно-правовых форм *международного общественно полезного фонда и международного личного фонда* не должно осуществляться «в обход» соответствующих положений ГК РФ о личных фондах.

Проект содержит общие положения, касающиеся порядка государственной регистрации международных личных фондов, их видов деятельности, имущества, отчетности. При этом отдельные положения Проекта, например, положения проектируемой статьи 12.15 Закона о МК и МФ относительно стоимости активов иностранного личного фонда и ограничений в отношении объектов, составляющих имущество международного личного фонда, противоречат нормам ГК РФ о личных фондах, которые вступают в силу с 1 марта 2022 года. Отдельные нормы Проекта в отношении личных фондов коррелируют общим положениям Закона о МК и МФ (например, о применимом праве, о видах деятельности и др.). Однако анализ указанных норм в ряде случаев выявляет их концептуальные противоречия с нормами ГК РФ, посвященными правовой природе и статусу личных фондов.

В этой связи, а также с учетом положения статьи 4 Проекта, согласно которому Проект должен вступить в силу с 1 марта 2022 года (одновременно с Законом о личных фондах), требует обсуждения вопрос об отмене положений Закона о МК и МФ о международных личных фондах и об установлении переходного периода для приведения уставов международных личных фондов, ранее зарегистрированных на территории России, в соответствие с положениями ГК РФ о личных фондах. Такой подход не только снизит риски возникновения пробелов и противоречий в рассматриваемой сфере правового регулирования, но также будет способствовать дальнейшей гармонизации российского законодательства о юридических лицах.

1.1. Проектируемая статья 12.15 Закона о МК и МФ не содержит конкретных требований, предъявляемых к *учредителю* международного личного фонда и международного наследственного фонда. При этом согласно пункту 1 части 3 статьи 12.15 Проекта государственная регистрация международного личного фонда в едином государственном реестре юридических лиц может осуществляться учредителем международного личного фонда, а в части 4 проектируемой статьи 12.16 Проекта упоминается учредитель международного наследственного фонда, в отношении которого должно быть представлено заверение об отсутствии производства о банкротстве. Вместе с тем согласно пункту 3 новой статьи 123.20-4 ГК РФ гражданин, создавший личный фонд при жизни или предусмотревший в своем завещании создание наследственного фонда, признается учредителем личного фонда. Таким образом, согласно нормам ГК РФ у личного фонда всегда есть учредитель – гражданин.

1.2. Правовая природа личного фонда подразумевает передачу фонду только *личного имущества* его учредителя. Пункт 4 новой статьи 123.20-4 ГК РФ устанавливает, что имущество, передаваемое личному фонду его учредителем, принадлежит личному фонду на праве собственности. Безвозмездная передача иными лицами имущества в личный фонд не допускается. Вместе с тем проектируемая статья 12.20 Закона о МК и МФ устанавливает, что к регулированию

источников имущества международного личного фонда применяются положения статьи 12.6 данного Закона (с определенными изъятиями). Частью 1 указанной статьи предусмотрено, что источниками формирования имущества международного фонда в денежной и иных формах являются поступления от учредителей при учреждении международного фонда, регулярные и единовременные поступления от учредителей международного фонда после его учреждения, а также любые другие незапрещенные законом поступления, направленные на реализацию уставных целей.

Очевидно, что данная формулировка неприменима к такому субъекту гражданского оборота, как личный фонд, который может быть учрежден только одним лицом, за исключением случаев, если учредителями личного фонда являются супруги, передающие личному фонду общее имущество (статья 256 ГК РФ).

1.3. Проект не содержит положений, касающихся регулирования таких принципиальных для гражданского оборота вопросов, как, например, ответственность учредителя или права выгодоприобретателей личного фонда. При этом Проект также не содержит отсылок к нормам ГК РФ применительно к указанным вопросам. С учетом того, что разработчики Проекта рассматривают международный личный фонд не как разновидность личного фонда по ГК РФ, а как вполне автономную организационно-правовую форму юридического лица, надо признать, что эта форма в Проекте (как и в тексте действующего Закона о МК и МФ) по-прежнему не описана.

1.4. Достаточно спорной как с точки зрения материального права, так и с точки зрения юридической техники является формулировка части 5 проектируемой статьи 12.15 Закона о МК и МФ. Вероятно, разработчики Проекта имели в виду закрепить в Законе о МК и МФ норму, предусмотренную пунктом 3 новой статьи 123.20-4 ГК РФ и устанавливающую, что замена учредителя личного фонда не допускается. Однако разработчики Проекта добавили в норму также упоминание о третьих лицах, наделенных правами и обязанностями в связи с созданием международного личного фонда, не уточнив при этом, какие третьи лица имеются в виду.

Кроме того, частью 5 проектируемой статьи 12.15 Закона о МК и МФ устанавливается не только запрет на уступку прав и перевод обязанностей этих лиц, но и также на любое их отчуждение в иной форме и передачу указанных прав и обязанностей в доверительное управление, при этом разработчики Проекта не уточняют, какие права и обязанности учредителя управления и третьих лиц имеются в виду в связи с созданием международного личного фонда.

2. Отдельно следует рассмотреть вводимый Проектом институт так называемого заверения об отсутствии производства по делу о банкротстве в отношении учредителя личного фонда или самого иностранного личного фонда. Часть 4 проектируемой статьи 12.16 Закона о МК и МФ устанавливает обязанность учредителя международного личного фонда представить при государственной регистрации такого фонда заверение об отсутствии банкротства в отношении него или иностранного личного фонда в соответствии с его личным законом. При регистрации международного наследственного фонда такие заверения должны быть представлены каждым выгодоприобретателем в отношении учредителя наследственного фонда.

Во-первых, используя термин «заверение», разработчики Проекта, вероятно, подразумевали заверение об обстоятельствах, предусмотренное статьей 431.2 ГК РФ. Однако по действующему российскому законодательству модель заверения может быть использована исключительно в договорных правоотношениях, но не в публично-правовых отношениях, связанных с государственной регистрацией юридического лица.

Во-вторых, Проект не предусматривает каких-либо санкций за предоставление недостоверной информации об отсутствии производства по делу о несостоятельности (банкротстве) в отношении учредителя или личного фонда. В связи с этим возложение данной обязанности на учредителя и выгодоприобретателей не достигает предполагаемой цели, а именно – минимизации риска осуществления деятельности на территории Российской Федерации несостоятельными международными личными фондами. Может ли международный

личный фонд быть исключен из единого государственного реестра юридических лиц в связи с предоставлением недостоверных заверений? Если предположить возможность установления такой санкции, то необходимо будет также решать вопрос о сроках исключения из реестра данного лица, а также о механизмах защиты его кредиторов.

Кроме того, практическая реализуемость проектируемой нормы в отношении наследственного фонда вызывает вопросы. Учредителем фонда всегда является иностранный гражданин, в отношении которого выгодоприобретатели (гражданин и (или) некоммерческая организация любой юрисдикции) должны будут собрать информацию. Выгодоприобретателям не только сложно организовать сбор такой информации и документов в отношении учредителя фонда, но и успеть совершить данные действия в сжатые сроки. Согласно абзацу третьему пункта 1 новой статьи 123.20-8 ГК РФ нотариус, ведущий наследственное дело, обязан направить в уполномоченный государственный орган заявление о государственной регистрации наследственного фонда не позднее трех рабочих дней со дня открытия наследственного дела после смерти гражданина, который предусмотрел в своем завещании создание наследственного фонда.

В этой связи возникает вопрос о распространении сроков, установленных ГК РФ для регистрации наследственного фонда, на порядок государственной регистрации международного наследственного фонда. Проект не содержит разъяснений по данному вопросу.

В настоящий момент в открытом доступе на сайте Федеральной налоговой службы России можно получить доступ к реестрам компаний 107 стран, однако это лишь чуть более половины государств мира. Кроме того, в этих реестрах содержатся сведения о юридических лицах, а в отношении личных и наследственных фондов в большинстве случаев понадобится информация о банкротстве физических лиц. Таким образом, часть 4 проектируемой статьи 12.16 Закона о МК и МФ содержит в себе практически не реализуемое правило.

В отношении Проекта имеются также замечания юридико-технического характера.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных компаниях и международных фондах» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» требует доработки в соответствии с замечаниями, содержащимися в настоящем заключении.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

2.3. Объекты гражданских прав



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
11 февраля 2021 г.
№ 205-7/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона № 1065710-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»

1. Проект федерального закона № 1065710-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (письмо от 29 января 2021 г. № 3.1-10/209).

2. Проект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и предусматривает:

1) обязанность физических лиц – граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации, российских организаций, филиалов и представительств юридических лиц и других корпоративных образований, обладающих гражданской правоспособностью, созданных в соответствии с иностранным законодательством, международных организаций, созданных на территории Российской Федерации,

имеющих право распоряжаться цифровой валютой, сообщать в налоговые органы о таком праве, обороте средств и остатке, в случае, если сумма поступлений (списаний) цифровой валюты за календарный год превышает сумму, эквивалентную 600 тысячам рублей;

2) ответственность за непредоставление или несвоевременное представление отчета об операциях (гражданско-правовых сделках) с цифровой валютой, либо представление недостоверных сведений;

3) предоставление права налоговому органу при наличии согласия руководителя (заместителя руководителя) вышестоящего налогового органа или руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов права истребовать у банков выписки по счетам физических лиц, которые использовались в связи с проведением операций с цифровой валютой, если имеются признаки, указывающих на возможное нарушение налогового законодательства.

Проектом в целях применения норм Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) предлагается признать цифровую валюту имуществом. Иными словами, становится возможным налогообложение цифровой валюты, и оно приравнивается к налогообложению имущества без каких-либо исключений и особенностей.

Совет отмечает, что внесение изменений в налоговое законодательство Российской Федерации является необходимым. В целях урегулирования последствий масштабного распространения технологии «блокчейн» и расширения числа экономических субъектов, использующих криптовалюты для различных целей, в том числе для получения дохода, необходимо определение порядка налогообложения операций с криптовалютой, а также установление мер борьбы с уклонением лиц, использующих криптовалюты, от уплаты налогов, с легализацией этими лицами добытых преступным путем средств и финансированием ими противоправной деятельности.

В части возложения на определенных субъектов, круг которых был определен ранее в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ЦФА), обязанности сообщать об операциях с криптовалютой, определения порядка информирования налогового органа об операциях с криптовалютой, установления ответственности за непредставление отчетности либо представление недостоверной отчетности об операциях с криптовалютой оценка Проекта не относится к компетенции Совета.

3. Пункт 4 Проекта предлагает дополнить пункт 2 статьи 86 НК РФ дополнительными полномочия по запросу выписок по операциям на счетах физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Вместе с тем основания для направления такого запроса, предусмотренные указанным пунктом, сформулированы крайне широко (возможное нарушение налогового законодательства и согласие руководителя налогового органа, связь с операциями по переводу цифровой валюты). Фактически налоговому органу предоставляется возможность направления запроса по упрощенной процедуре, а банки будут вынуждены в ответ предоставлять сведения по всем счетам и вкладам физических лиц.

В связи с этим необходимо более четко сформулировать основания, при наличии которых налоговый орган будет вправе направлять запрос о выдаче указанных сведений. Например, в настоящее время налоговые органы вправе запрашивать информацию по операциям на счетах, по вкладам (депозитам) физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, при наличии согласия руководителя вышестоящего налогового органа или руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, в случаях проведения налоговых проверок в отношении этих лиц либо истребования у них документов (информации) в соответствии с пунктом 1 статьи 93.1 НК РФ.

4. Для целей регулирования гражданского оборота наиболее важными являются положения проекта о признании цифровой валюты имуществом (пункт 3 статьи 1 Проекта).

Данное положение Проекта вступает в противоречие с подходом, который **был** закреплен в **Законе о ЦФА, в соответствии** с частью 3 статьи 1 которого цифровой валютой признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам.

Закон о ЦФА (часть 5 статьи 14) предусматривает, что юридические лица, личным законом которых является российское право, филиалы, представительства и иные обособленные подразделения международных организаций и иностранных юридических лиц, компаний и других корпоративных образований, обладающих гражданской правоспособностью, созданные на территории Российской Федерации, физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 дней в течение 12 следующих подряд месяцев, не вправе принимать цифровую валюту в качестве встречного предоставления за передаваемые ими (им) товары, выполняемые ими (им) работы, оказываемые ими (им) услуги или иного способа, позволяющего предполагать оплату цифровой валютой товаров (работ, услуг).

В соответствии с частью 6 статьи 14 Закона о ЦФА требования лиц, указанных в части 5 этой статьи, связанные с обладанием цифровой валютой, подлежат судебной защите только при условии информирования ими о фактах обладания

цифровой валютой и совершения гражданско-правовых сделок и (или) операций с цифровой валютой в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Таким образом, Закон о ЦФА исходит из того, что «цифровые валюты» рассматриваются как вид платежного средства и ограничивает их использование в таком качестве. С помощью Закона о ЦФА регулятор признал как сам факт наличия цифровых валют как особых объектов, так и их способность использоваться именно как средство платежа, а не просто «имущество». Это следует как из их определения, так и из иных норм названного Закона. В частности, положения части 5 статьи 14 Закона о ЦФА подтверждают, что за исключением указанных в ней случаев, цифровые валюты могут выступать средствами платежа, наряду с другими видами денег.

С учетом этого предложенное в рассматриваемом Проекте решение об определении цифровой валюты в качестве «имущества», без уточнения его характера, безотносительно к оценке правильности выбранного подхода по существу, свидетельствует об отсутствии единого и непротиворечивого подхода, лежащего в основе действующего и проектируемого правового регулирования отношений, возникающих по поводу новых цифровых объектов.

Кроме того, признание цифровых валют объектом налогообложения подтверждает признание законодателем их оборотоспособности и дает возможность обходить предусмотренные Законом о ЦФА запреты, используя цифровые валюты в сделках в качестве особого вида товара.

Необходимо учесть, что представленный на рассмотрение Проект использует понятие «цифровая валюта», которое отсутствует в гражданском законодательстве и было введено в юридический лексикон Законом о ЦФА. В отношении определения цифровой валюты, данного в Законе о ЦФА, Совет уже высказывал негативные оценки, указывая на ошибочность закрепленного в нем подхода и крайне низкий уровень юридической техники (см. Экспертное заключение от 20 июля 2020 г. № 199/оп-1/2020 по проекту федерального закона № 419059-7 «О цифровых

финансовых активах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В частности, ранее в экспертных заключениях Совета отмечалось, что проектом Закона о ЦФА вводится понятие цифровой валюты, одним из квалифицирующих признаков которой является то, что перед каждым ее обладателем оператор и (или) узлы информационной системы «обязаны за обеспечение соответствия порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такой информационной системе ее правилам». Однако данный квалифицирующий признак не характерен ни для одного из известных видов «криптовалют», существующих в публичных распределенных реестрах. У «криптовалют», как правило, отсутствует оператор, а узлы сети не имеют никаких обязанностей перед пользователями сети в связи с обращением таких объектов». Таким образом, данное в действующем Законе о ЦФА определение не позволяет определить круг объектов, на которые распространяется его действие. К ним при известном толковании могут быть отнесены «игровые» деньги в виртуальных играх, но не могут быть отнесены те существующие в настоящее время криптовалюты, в создании и обороте которых не принимают участие никакие «операторы и (или) узлы информационной системы».

В Экспертном заключении Совета от 20 июля 2020 г. № 199/оп-1/2020 отмечалось, что «в Проекте (закона о ЦФА) представлена крайне неудачная попытка зафиксировать частичное признание цифровой валюты в качестве объекта гражданских прав».

Используя введенный Законом о ЦФА термин, рассматриваемый Проект во много раз увеличивает отрицательный эффект данной ошибки для экономики, порождая крайнюю неопределенность в отношениях, связанных с налогообложением цифровых активов – объектов, не признаваемых имуществом в гражданском законодательстве и не определенных достаточно внятно в нормах публичного права.

Обращает на себя внимание, что в пояснительной записке к Проекту термин «цифровая валюта» не используется, а речь идет о «криптовалютах». Данное обстоятельство дополнительно подтверждает отсутствие четкого представления о круге регулируемых отношений, поскольку последнее понятие значительно шире первого, не имеет формализованных границ и охватывает в том числе и цифровые права.

Помимо концептуальных недостатков подхода к определению природы цифровых объектов, используемых субъектами оборота в качестве платежных средств, Закон о ЦФА также не содержит четких положений, определяющих сферу их допустимого использования. Введенные им ограничения, во-первых, очевидно не охватывают операции по перечислению денежных средств не для целей оплаты товаров (работ, услуг). Следовательно, любые перечисления цифровых валют для целей дарения, предоставления займа (кредита), возврата займа (кредита), выплаты процентов, возврата неосновательного обогащения, возмещения вреда, уплаты договорных убытков, внесения в уставный капитал, выплаты дохода (дивидендов), передачи в порядке наследования и другие многочисленные случаи, не связанные с перемещением товаров, работ, услуг этими ограничениями не охватываются. Во-вторых, формулировки Закона о ЦФА не позволяют их распространить и на операции по оплате указанными в части 5 статьи 14 этого Закона лицами товаров, работ и услуг, поскольку норма говорит только о запрете получения (принятия) цифровой валюты в оплату товаров, работ и услуг.

Таким образом, Закон о ЦФА не исключает возможности для субъектов гражданско-правовых отношений в отдельных случаях стать обладателями цифровой валюты, уведомив об этом компетентный государственный орган. Однако отсутствие определенности в вопросах об объектах ограничений и о допустимых операциях при признании всех цифровых валют «имуществом» для целей налогообложения фактически влечет легализацию всех этих активов.

Ранее Совет уже указывал, что *если «цифровая валюта» призвана выступить в качестве правовой формы «криптовалют», то для проработки и закрепления в*

законодательстве такого феномена российскому правопорядку придется вернуться к обсуждению круга цифровых объектов и их природы, а также соотнести предлагаемую сущность с уже закрепленными в ГК РФ цифровыми правами.

Эта работа не была проделана при подготовке Закона о ЦФА, принципиальные недостатки определения понятия и признаков цифровых валют устранены не были. В связи с этим использование понятия «цифровые валюты» в налоговом законодательстве создаст неопределенность налогового режима для огромного количества российских субъектов экономической деятельности и создаст проблемы в правоприменительной практике.

Введение поправок, возлагающих на участников оборота обязанность уплачивать публичные сборы со всех сделок с криптовалютами, в том числе в отношении которых Закон о ЦФА предусматривает ограничения, также повлечет образование в действующем правопорядке юридических коллизий.

В связи с этим представляется, что установление налогового режима цифровых валют невозможно без уточнения круга объектов, которые могут быть отнесены к категории «цифровая валюта», определения их соотношения, в частности, с категориями «цифровых прав», «денег», закрепленных в ГК РФ, а также для установления четкого режима их использования.

Важно также учесть, что введение налогообложения «цифровых валют» без установления юридической возможности обратиться на эти объекты взыскание по требованиям иных (не налоговых) кредиторов негативным образом повлияет на гражданский оборот и создаст риски нарушения конституционных принципов, в том числе принципа равенства всех форм собственности и принципа защиты права собственности.

В ряде действующих федеральных законов благодаря коррективам, внесенным в них Законом о ЦФА, присутствует положение, которое фактически не может быть применено. Так, в статье 2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и в статье 68 Федерального закона от 2 октября

2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» указывается, что «для целей настоящего Федерального закона цифровая валюта признается имуществом».

Однако это положение вступает в противоречие с гражданским законодательством по следующим причинам.

Во-первых, правила об обращении взыскания по обязательствам граждан и юридических лиц определены ГК РФ. Так, например, в силу статьи 24 ГК РФ гражданин отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением имущества, на которое в соответствии с законом не может быть обращено взыскание. Аналогичное правило закреплено применительно к юридическим лицам в статье 48 ГК РФ. В свою очередь понятие имущества определено в статье 128 ГК РФ и в положениях подраздела 3 раздела I ГК РФ, в соответствии с которыми цифровая валюта в том ее значении, которое определено в Законе о ЦФА, действующим гражданским законодательством в качестве имущества не признается. То есть обратиться взыскание по обязательствам должника в порядке исполнительного производства или в процедурах банкротства можно лишь на то, что является имуществом в силу ГК РФ.

Во-вторых, формула о том, что цифровая валюта признается имуществом для целей законодательства об исполнительном производстве или для целей законодательства о банкротстве, представляет собой, вне всяких сомнений, норму гражданского права. В силу абзаца второго пункта 2 статьи 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Кодексу. Невозможность причислить «цифровую валюту» в том ее виде, как она определена в Законе о ЦФА, ни к цифровым правам, ни к иным объектам гражданских прав, названным в подразделе 3 раздела I ГК РФ, создает абсолютно непримиримое противоречие, конфликт между ГК РФ и цитированными строками статьи 2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», статьи 68 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Практическим следствием такого конфликта может быть как полный отказ правоприменителя от применения формулы «для целей настоящего Федерального

закона цифровая валюта признается имуществом», содержащейся в статье 2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и статье 68 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в частно-правовых и публичных правоотношениях, так и частичный отказ от применения указанной формулы, то есть ее игнорирование применительно к тем требованиям кредиторов к должнику, которые имеют под собой гражданско-правовое основание.

Оба этих возможных подхода перечеркивают кажущийся эффект от слов о цифровой валюте, включенных в указанные два Федеральных закона.

При этом необходимо отметить, что реализация на практике второго подхода (применение правил об обращении взыскания исключительно в тех случаях, когда основание требования лежит в плоскости публичного права) чревато нарушением упомянутых выше конституционных принципов.

Достаточно лишь представить себе, что должник в банкротстве имеет долги по алиментам, долги по возмещению вреда, причиненного жизни или здоровью, по выплате зарплаты и по уплате налогов и иных обязательных платежей, но при этом он не имеет иного значимого «имущества» для обращения взыскания, кроме так называемой цифровой валюты. Применить формулу «для целей настоящего Закона...» к гражданско-правовым требованиям арбитражный суд и арбитражный управляющий не смогут, а вот фискальные требования окажутся в этом случае защищенными – по этим требованиям может быть предпринята попытка обратить взыскание на то, что арбитражный управляющий идентифицирует как цифровую валюту. Подобного перекоса в правовом положении налоговых и неналоговых кредиторов допустить нельзя, такое положение дел существенно изменило бы основанные на общепризнанных и справедливых подходах правила о праве каждого кредитора попытаться в соответствии с очередностью получить удовлетворение от всей имущественной массы должника, а также фактически вывело бы кредитора по фискальным требованиям в первую (и по сути единственную) очередь.

Все вышесказанное позволяет заключить, что для решения той бесспорно важной публично-правовой задачи, которой посвящен Проект, необходимо

предварительное включение в ГК РФ понятия цифровой валюты (даже при условии ограничения ее гражданского оборота по правилам пункта 2 статьи 129 ГК РФ), одновременное исправление этого понятия в Законе о ЦФА (или удаление его оттуда из-за отсутствия необходимости дублирования). Без проведения этой законодательной работы Проект не может вступить в силу, а налогообложение цифровой валюты не может осуществляться.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 1065710-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан без предварительной выработки и реализации единого и непротиворечивого подхода российского законодательства к регулированию отношений по поводу криптовалют, не относящихся к категории цифровых прав, как объекта гражданских прав.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект находится на стадии рассмотрения во втором чтении.

2.4. Государственные информационные системы



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
22 апреля 2021 г.
№ 208-5/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (письмо от 6 апреля 2021 г. № 13927-СИ/12).

Проект разработан во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 7 июля 2020 г. № МХ-П10-7284 о выполнении указания Президента Российской Федерации от 23 июня 2020 г. № Пр-1012.

Проектом предлагается внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Закон), как сказано в пояснительной

записке, в целях уточнения правового регулирования отдельных вопросов, связанных с созданием и функционированием государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (далее – система).

Анализ представленного Проекта позволяет сделать следующие выводы.

1. Проектом предлагается статью 7 Закона дополнить новой частью 4.1, в соответствии с которой оператор системы заключает с федеральным органом исполнительной власти, указанным в части 1 названной статьи, соглашение «об особенностях взаимодействия при эксплуатации и модернизации системы» (далее – Соглашение). Следует сразу отметить, что разработчики Проекта игнорируют положения главы 5 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), ознакомление с которыми не позволило бы им назвать орган власти стороной договора.

1.1. Закон в действующей редакции не содержит положений, устанавливающих регулирование отношений между оператором системы и Российской Федерацией в лице федерального органа исполнительной власти на основе соглашения. Таким образом, в данном случае речь идет не об «уточнении» правового регулирования (как сказано в пояснительной записке), а о создании по существу нового основания возникновения отношений между оператором системы и государством в лице его органа.

Пояснительная записка не содержит указания на недостатки действующего законодательства, приводящего к необходимости предложенных Проектом изменений.

Из пояснительной записки невозможно установить, почему для целей выполнения поставленных перед разработчиками Проекта задач была выбрана предлагаемая Проектом конструкция договорных отношений между оператором системы и Российской Федерацией. Из пояснительной записки неясно, по каким причинам регулирование взаимодействия указанных лиц невозможно с помощью нормативных правовых актов, например, подзаконного уровня. Пояснительная

записка не содержит ни разъяснений, ни анализа того, в чем именно, по мнению разработчиков Проекта, состоит привлекательность предлагаемого механизма.

При этом необходимо также отметить, что в целом пояснительная записка не содержит каких-либо пояснений к тексту Проекта. Содержание пояснительной записки фактически сводится к пересказу Проекта.

1.2. Ни из Проекта, ни из пояснительной записки невозможно установить правовую природу Соглашения. В Проекте для Соглашения предложено довольно странное наименование – *«об особенностях взаимодействия при эксплуатации и модернизации системы»* и указано на то, что Соглашение заключается «в целях определения порядка эксплуатации и модернизации системы, а также установления взаимных обязательств по выполнению установленных в соответствии с Законом требований к системе».

Можно попытаться предположить, что предметом этого Соглашения являются услуги, оказываемые одной стороной другой стороне, или работы, которые одна из сторон выполняет по заказу другой, однако в тексте Проекта нет внятных положений, которые позволяли бы склониться к такому выводу. Нет никаких намеков и на то, что одна из Сторон должна оплатить другой стороне какие-то работы или услуги.

Действующие нормативные правовые акты, определяющие правила создания, эксплуатации и модернизации государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства, позволяют прийти к выводу о том, что оператор не получает какое-либо отдельное вознаграждение за выполнение работ по созданию, эксплуатации и модернизации указанной системы.

В силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2018 г. № 329-р оператором государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства является федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России». Можно опять-таки предположить, что предприятие «Почта России», выполняя на протяжении трех лет указанную функцию, терпело убытки, поскольку не получало из бюджетов различных уровней никакого

возмещения тех затрат, которые несет названное предприятие в связи с выполнением функций оператора системы. Однако об этом в пояснительной записке к Проекту не написано, что не позволяет не только определить причину, по которой предлагается закрепить в Законе обязательность заключения Соглашения, но также и природу этого Соглашения, его основные черты.

Судя по тексту проектируемой части 4.1 статьи 7 Закона («оператор системы заключает с федеральным органом исполнительной власти...соглашение»), ее разработчики склоняются к сценарию, в соответствии с которым ни оператор системы, ни другая сторона (Российская Федерация) не вправе отказать друг другу в заключении соглашения.

В этой связи требует предварительной проработки вопрос о том, какое основание может быть подведено под обязанность оператора системы совершать те или иные действия в соответствии с Законом. В случае, например, если таким оператором будет назначено государственное учреждение, соответствующие обязанности могут быть возложены на него государственным заданием, а средства, необходимые для выполнения этих задач, могут быть доведены до такого оператора в виде субсидии из федерального бюджета. Впрочем, в соответствии с положениями статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии могут предоставляться на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг и иным юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг.

Таким образом, отечественный правопорядок допускает возможность выполнения юридическими лицами некоторых функций общепольного характера на основании норм публичного права и с выплатой таким лицам необходимых денежных средств из бюджетов бюджетной системы, то есть допускает, что основание возникновения соответствующей обязанности юридического лица, а

также правила исполнения и последствия невыполнения этой обязанности будут полностью располагаться в сфере публичного права.

В силу пункта 2 статьи 1 ГК РФ граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

В случае, когда юридическое лицо, на которое в силу закона возлагается выполнение некоторых функций общепользовного характера, не может отказаться от их выполнения, не может выбирать своей волей объем и характер действий, которые ему придется совершать, а также не может по своему усмотрению определить условия, на которых совершение этих действий было бы возможно, весьма сомнительно вести речь о договорном основании возлагаемых на это лицо обязанностей.

1.3. Необходимо еще раз подчеркнуть, что из Проекта невозможно установить, каков предмет Соглашения, какие определенные действия в пользу государства или третьих лиц должен совершать оператор системы и какие определенные действия в пользу оператора системы должна совершать Российская Федерация в лице федерального органа исполнительной власти.

По мнению разработчиков Проекта, права и обязанности оператора системы и публично-правового образования в лице федерального органа исполнительной власти должны быть определены самим Соглашением. Однако такое регулирование напрочь лишает смысла саму конструкцию Соглашения, для которого Законом будет предусмотрена обязательность, но не будет обозначен его предмет.

Более того, представляется, что обязанности оператора системы в целом довольно подробно описаны в Законе и в принятых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актах. За неисполнение этих обязанностей уже установлена административная ответственность (см. части 2 и 2.1 статьи 13.19.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), а это обстоятельство дополнительно подчеркивает публично-правовую природу

обязанностей оператора системы и невозможность подведения их под категорию договорных обязанностей.

1.4. В Проекте предпринята попытка закрепить перечень существенных условий Соглашения, ознакомление с которым вызывает серьезные сомнения в том, знакомо ли понятие существенного условия договора разработчикам Проекта.

Согласно пункту 1 статьи 432 ГК РФ недостижение сторонами соглашения по одному из существенных условий, предусмотренных законом, приводит к признанию договора незаключенным. Соответственно, права и обязанности сторон по такому договору не возникают.

Практически ни одно из предложенных в Проекте «существенных» условий Соглашения не может быть признано в действительности существенным (то есть необходимым и в то же время достаточным для заключения данного договора), даже если предположить, что разработчики Проекта подразумевали подрядную или услуговую природу предлагаемой сделки.

Как уже отмечалось, невозможно рассматривать права и обязанности сторон сделки в качестве существенного ее условия. Нет возможности согласиться и с тем, что существенным условием соглашения о выполнении работ или об оказании услуг обязательно должен быть «порядок планирования, осуществления и приемки результатов выполнения мероприятий...». Если срок сдачи работ известен, то приемка осуществляется в порядке, описанном в ГК РФ.

В качестве существенного условия Проект называет также «порядок осуществления федеральным органом исполнительной власти контроля за надлежащим исполнением оператором системы функций и обязанностей, предусмотренных частью 4 настоящей статьи». Однако совершенно очевидно, что государство в лице федерального органа исполнительной власти в этом случае не исполняет обязанности по договору, а осуществляет свои публичные функции, в том числе функции контроля за соблюдением законодательства оператором системы. Предметом сделки публичные функции быть не могут.

«Состав целевых показателей бесперебойного функционирования системы и условия, необходимые для их достижения» – тоже весьма сомнительное с точки зрения положений гражданского законодательства условие сделки. Вероятно, использованный разработчиками Проекта набор слов подразумевает в этом случае требования к качеству работ и услуг оператора системы, но в связи с тем, что обязанность совершать определенные действия возложена на оператора системы Законом, а также в связи с тем, что оператор системы выполняет довольно серьезные общепользные функции (см. часть 2 статьи 1 Закона – «обеспечение граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций информацией о жилищно-коммунальном хозяйстве»), невозможно согласиться с тем, что показатели качества выполнения этих функций могут определяться не императивными нормами публичного права, а соглашением, заключаемым с самим обязанным лицом.

В качестве существенных условий в Проекте упоминаются также срок действия Соглашения и условия прекращения Соглашения. Представляется, что в этом нет никакой необходимости, поскольку оператор системы определяется Правительством Российской Федерации (часть 2 статьи 7 Закона) независимо от условий Соглашения.

Таким образом, следует заключить, что **предложенная в Проекте договорная модель отношений между оператором системы и Российской Федерацией в лице уполномоченного ею федерального органа не проработана, не обоснована и в целом вряд ли имеет право на существование.**

2. Согласно части 7 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) не допускается эксплуатация государственной информационной системы без надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности. Это положение направлено на то, чтобы участники отношений не допускали нарушений соответствующих прав, своевременно заключали лицензионные и иные договоры,

обеспечивающие законное использование результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации. В то же время это не означает, что подобные отношения могут законодательно регулироваться не ГК РФ, а в рамках Закона.

2.1. Проект содержит существенные ограничения осуществления интеллектуальных прав («исключительных и иных интеллектуальных прав»), принадлежащих оператору системы (части 3 и 4 статьи 9 Закона в редакции Проекта) и Российской Федерации (часть 5 статьи 9 Закона в редакции Проекта). Предложенное регулирование противоречит как общим нормам четвертой части ГК РФ, так и общим принципам гражданского права. Согласно статье 1229 ГК РФ правообладатель может распоряжаться исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации (статья 1233), если ГК РФ не предусмотрено иное.

ГК РФ не содержит никаких оснований для установления каких-либо ограничений распоряжения исключительным правом (за исключением распоряжения правами на секретные изобретения – статья 1405 ГК РФ), в связи с чем, как оператор системы (часть 4 статьи 9 Закона), так и Российская Федерация (часть 5 статьи 9 Закона) вправе распоряжаться принадлежащими им исключительными правами и иными оборотоспособными интеллектуальными правами на результаты интеллектуальной деятельности по своему усмотрению. И это право не может быть ограничено изменениями, вносимыми в Закон.

2.2. Содержание частей 1 и 2 не связано с содержанием частей 3 – 5 статьи 9 Закона в редакции Проекта. В результате может возникнуть смешение понятий «обладатель информации» и «обладатель исключительного права».

Статья 2 Закона об информации определяет обладателя информации как лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам.

Информация как таковая не является объектом субъективных гражданских прав. Исключительные права (и иные интеллектуальные права) относятся к числу субъективных гражданских прав. Эти права возникают в отношении охраноспособных объектов, перечисленных в статье 1225 ГК РФ, к числу которых относятся, например, базы данных и программы для ЭВМ. Гражданин или юридическое лицо, обладающее исключительным правом (правообладатель), вправе использовать принадлежащий ему результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации по своему усмотрению любым не противоречащим закону способом (статья 1229 ГК РФ).

Представляется, что в Проекте целесообразно прямо указать, что оператор системы не приобретает интеллектуальных прав на государственную информационную систему в целом как на базу данных (в том числе и смежных прав на ее содержание). Данные права могут принадлежать только Российской Федерации.

Следует также уточнить, о каких объектах интеллектуальных прав, кроме программ для ЭВМ, которые могут быть созданы оператором системы, идет речь в статье 9 Закона в редакции Проекта.

3. Замечание юрико-технического характера: поскольку Проект состоит из одной статьи, слова «статья 1» необходимо исключить.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» 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

1 июля 2021 г.

№ 210-5/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 1053866-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»

1. Проект федерального закона № 1053866-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 19 мая 2021 г. № А6-6042).

Проект внесен в Государственную Думу депутатом Государственной Думы И.В. Белых и находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

Проектом предусматривается возможность размещения указанных в статье 6 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Закон) сведений не в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (далее – ГИС ЖКХ), а в региональных информационных системах с последующей передачей информации из этих информационных систем в ГИС ЖКХ.

Для этих целей оператору ГИС ЖКХ и оператору региональной информационной системы предоставляется право заключить соглашение, в котором будет определена информация, подлежащая первоначальному размещению в региональной информационной системе, а не в ГИС ЖКХ (далее – Соглашение). На основании данного Соглашения впоследствии субъектом Российской Федерации будет принят нормативный акт, устанавливающий состав сведений (информации), которые поставщики информации обязаны размещать не в ГИС ЖКХ, а в региональной информационной системе.

2. Концепция Проекта сводится к изменению порядка внесения информации в ГИС ЖКХ, и в этой связи положения Проекта как таковые не относятся к вопросам гражданского законодательства.

В то же время ввиду того, что вопросы функционирования ГИС ЖКХ и информирования граждан и юридических лиц о принадлежащих им жилых помещениях имеют отношение к осуществлению и защите субъективных гражданских прав, Совет считает возможным высказать мнение по Проекту.

3. Как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона № 199597-6 «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», принятому в качестве Закона, создание ГИС ЖКХ было направлено на решение проблемы недостоверности и несовместимости информации, содержащейся в разрозненных и разнотипных информационных ресурсах. Отмечалось, что для таких информационных ресурсов «отсутствуют единые правила формирования сведений и единая инфраструктура сбора данных в электронном виде; аналогичная информация в разных базах данных может иметь существенные различия». На этом основании делался вывод о том, что «созданные информационные системы и базы данных в жилищно-коммунальной сфере представляют собой комплекс автоматизированных рабочих мест, а не единую информационную среду».

Несмотря на то, что в представленном Проекте сохраняется обязательное внесение в ГИС ЖКХ всех предусмотренных Законом сведений, в нем предлагается отказаться от единого порядка их внесения.

Так, субъекту Российской Федерации предоставляется возможность принять решение об обязательном направлении отдельных видов сведений в региональную информационную систему, а не в ГИС ЖКХ. При этом субъекту Российской Федерации предоставляется право установить собственные «порядок, способы и сроки (периодичность) размещения сведений» в информационной системе (новая часть 1.3 статьи 10 Закона в редакции Проекта).

Более того, в соответствии с Проектом в Соглашении могут быть установлены особенности порядка и способов «размещения» (по-видимому, имеется в виду «передача») информации в ГИС ЖКХ из региональной информационной системы и иные особенности взаимодействия региональной информационной системы с ГИС ЖКХ, включая форматы для информационного взаимодействия региональной информационной системы с ГИС ЖКХ (пункты 2 и 3 новой части 1.1 статьи 10 Закона в редакции Проекта).

В Проекте также содержится указание на возможность неприменения пункта 10 части 3 статьи 7 Закона, на основании которого совместным приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 23 марта 2015 г. № 89/204пр утвержден Порядок взаимодействия государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства с инфраструктурой, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, с иными информационными системами, а также единых форматов для информационного взаимодействия иных информационных систем с государственной информационной системой жилищно-коммунального хозяйства (пункт 3 новой части 1.1 статьи 10 Закона в редакции Проекта). В названном Порядке установлены стандарты и

форматы взаимодействия ГИС ЖКХ с другими информационными системами, в том числе протоколы передачи информации и стандарты безопасности при обмене информацией.

Изложенные положения Проекта свидетельствуют о том, что в нем предлагается отменить действие единых требований к порядку размещения информации в ГИС ЖКХ, что с неизбежностью негативно скажется на качестве сведений, содержащихся в этой информационной системе.

Необходимость внесения предлагаемых изменений объясняется в пояснительной записке к Проекту существованием региональных информационных систем, которые в силу нормативных актов субъектов Российской Федерации требуют применения собственного порядка предоставления информации. Однако разработчики Проекта не объясняют, по какой причине вопреки целям создания ГИС ЖКХ регулирование этих региональных информационных систем должно получить приоритет над регулированием ГИС ЖКХ.

Анализ некоторых законодательных актов субъектов Российской Федерации (например, постановления Губернатора Волгоградской области от 25 ноября 2015 г. № 1039 «О государственной информационной системе Волгоградской области «Жилищный надзор», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 14 апреля 2017 г. № 270 «О государственной информационной системе Санкт-Петербурга «Региональная государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства») свидетельствует о том, что операторами региональных информационных систем в ряде субъектов Российской Федерации являются государственные органы, а их функционирование осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов Российской Федерации.

В этой связи, если на практике действительно существует проблема дублирования информации в ГИС ЖКХ и в региональных информационных системах, неясно, по какой причине разработчики Проекта посчитали более оптимальным способом ее решения установить приоритет законодательства

субъектов Российской Федерации при определении порядка подачи в нее информации, а не наоборот, приоритет федерального законодательства.

С практической точки зрения это означает, что поставщики информации, действующие на территории нескольких субъектов Российской Федерации, должны будут подавать информацию в соответствующие информационные системы, руководствуясь различными нормативными актами. Кроме того, по смыслу Проекта часть информации по-прежнему будет подаваться ими в ГИС ЖКХ.

Безусловно, более соответствующим принципу единства нормативного регулирования и удобным для пользователей было бы предоставление информации в ГИС ЖКХ с последующим направлением соответствующей информации в региональные информационные системы, а не обратный порядок, предложенный в Проекте.

В целом же, если содержание региональных информационных систем в значительной степени дублирует содержание ГИС ЖКХ, уместным является вопрос о необходимости сохранения региональных информационных систем и продолжения их деятельности, в том числе с учетом того, что в случае их ликвидации будут высвобождены соответствующие средства бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, принятие Проекта создает условия для разрушения единого порядка предоставления информации в ГИС ЖКХ, что может существенно ухудшить качество содержащейся в ней информации и, следовательно, увеличить вероятность принятия неверных управленческих решений.

3. В соответствии с Проектом именно в Соглашении, заключаемом между оператором ГИС ЖКХ и оператором региональной информационной системы, будут определяться особенности предоставления сведений в региональную информационную систему и их последующей передачи в ГИС ЖКХ.

В Проекте в принципе не урегулированы предмет Соглашения и его правовая природа. В то же время совершенно справедливо может быть поставлен вопрос о применении к Соглашению, как двухстороннему договору, положений

Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) об обязательствах и договорах.

В числе таких положений следует отметить пункт 3 статьи 423 ГК РФ, устанавливающий презумпцию возмездности договора. Поскольку в Проекте отсутствуют положения о безвозмездности Соглашения, следует заключить, что оно представляет собой возмездный договор. Однако в чем состоят права и обязанности его сторон, какое лицо и в связи с каким предоставлением имеет право на получение платы, в Проекте не установлено.

Вывод о гражданско-правовой природе Соглашения подкрепляется и его субъектным составом. Так, по крайней мере одной из сторон Соглашения является коммерческая организация – акционерное общество «Почта России» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2018 г. № 329-р, Федеральный закон от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Содержащиеся в Проекте пробелы в регулировании отношений сторон Соглашения не позволяют считать предложенное регулирование системным, непротиворечивым и в достаточной степени детализированным. Возможные участники таких Соглашений вряд ли смогут избежать судебных споров, если они решат воспользоваться положениями Проекта для регламентации своих отношений.

4. Вызывает сомнения наделение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства, полномочиями по урегулированию разногласий, препятствующих заключению Соглашения.

В контексте норм публичного права наличие у федерального органа исполнительной власти полномочий по урегулированию разногласий между государственным органом субъекта Российской Федерации и акционерным

обществом может рассматриваться как вмешательство Российской Федерации в осуществление полномочий субъекта Российской Федерации. Это законодательное решение является неоднозначным с точки зрения его соответствия статье 73 Конституции Российской Федерации.

Не менее спорной является рассматриваемая норма и с позиции частного права.

Формулировки новой части 1.2 статьи 10 Закона в редакции Проекта не позволяют установить правовую природу взаимоотношений сторон при урегулировании разногласий. Например, непонятно, может ли сторона отказаться от участия в урегулировании разногласий, что делает эту процедуру аналогом медиации, или же эта процедура является обязательным досудебным (претензионным) порядком урегулирования споров.

Осуществление процедуры медиации государственным органом не предусмотрено Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». Более того, в Проекте федеральный орган исполнительной власти наделяется полномочиями, которые не соответствуют принципам беспристрастности и независимости медиатора, так как на этот орган возлагаются функции по «обеспечению урегулирования разногласий» и предоставляется право принять решение «о нецелесообразности заключения Соглашения».

Полномочия указанного федерального органа исполнительной власти также не могут быть отнесены и к обязательному досудебному (претензионному) порядку урегулирования споров, так как согласно Проекту для обращения в суд не требуется предпринять попытку урегулировать разногласия с участием федерального органа исполнительной власти. К тому же из Проекта вообще не следует, есть ли у участников процедуры урегулирования право обратиться в суд с требованием понудить друг друга к заключению Соглашения в судебном порядке.

5. Не менее сомнительна и предложенная в Проекте конструкция, в соответствии с которой условия Соглашения являются основой для принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации. При таком подходе государственный орган субъекта Российской Федерации при формулировании общеобязательных норм в нормативном акте оказывается связан волеизъявлением сторон гражданско-правового договора.

В этом контексте прослеживается желание разработчиков Проекта воплотить в нем несовместимые принципы частного и публичного права, придав гражданско-правовому соглашению силу закона, обязательного для неопределенного круга лиц. Эту попытку нельзя оценить никак иначе, кроме как ошибочную по причине нарушения ею принципа относительности гражданско-правового обязательства (пункт 3 статьи 308 ГК РФ).

х х х

Вывод: проект федерального закона № 1053866-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

2.5. Проведение собраний



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
11 февраля 2021 г.
№ 205-1/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части создания возможности проведения общих собраний акционеров в форме собрания путем совместного дистанционного присутствия для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, с использованием информационных и коммуникационных технологий без определения места проведения»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части создания возможности проведения общих собраний акционеров в форме собрания путем совместного дистанционного присутствия для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, с использованием информационных и коммуникационных технологий без определения места проведения» (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 24 декабря 2020 г. № 44383-ИТ/Д22и).

Согласно пояснительной записке Проект «разработан в целях создания возможности проведения общих собраний акционеров в «очной» форме путем

использования информационных и коммуникационных технологий без определения места проведения и направлен на повышение удобства осуществления акционерами своих прав и снижение издержек акционерных обществ по созыву и проведению общих собраний акционеров».

В пояснительной записке к Проекту отмечается, что анализ правоприменительной практики выявил невозможность проведения, в частности, в условиях неблагоприятной эпидемиологической обстановки, таких общих собраний акционеров, несмотря на то, что Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) допускается использование при проведении общего собрания акционеров в форме собрания (совместного присутствия акционеров для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование) информационных и коммуникационных технологий, позволяющих обеспечить, без присутствия в месте проведения общего собрания акционеров, возможность дистанционного участия в общем собрании акционеров, обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование.

Разработчиками Проекта указанная проблема объясняется тем, что Закон об АО, допуская использование при проведении собрания информационных технологий для обеспечения процесса принятия решения и дистанционного участия в собрании, не исключает обязанности акционерного общества проводить годовое общее собрание акционеров в форме совместного присутствия.

Однако было бы неверно полагать, что используемое в действующем Законе об АО словосочетание «совместное присутствие» означает исключительно физическое (телесное) присутствие акционера или его представителя в определенном помещении или на какой-то иной территории. Не упоминает о необходимости физического присутствия в определенном помещении и гражданское законодательство, в целом ряде норм которого на

необходимость присутствия также указывается.

При проведении очных заседаний гражданско-правовых сообществ фактор присутствия необходим для аутентификации присутствующих, для предоставления им возможности такого вербального контакта друг с другом, который позволил бы им сформировать свою волю по вопросам повестки дня собрания, а также для выражения присутствующими своей воли по этим вопросам.

С учетом этого присутствие (в том числе и при совершении двусторонней сделки) вполне может быть обеспечено посредством применения современных коммуникационных технологий, обеспечивающих бесперебойную и защищенную от внешнего вмешательства трансляцию изображения, звука, передачу и показ фотоснимков бумажных документов, обмен кодами или иными данными для аутентификации и пр. Следует обратить внимание в этой связи на то, что на таком подходе строится в настоящее время, например, удаленное совершение ряда нотариальных действий.

Иными словами, сделки между «присутствующими» могут совершаться, а очные заседания участников гражданско-правовых сообществ могут проводиться не в условиях физического (телесного) присутствия лиц в одном помещении или на одном земельном участке, на одной территории, а в условиях такой устойчивой связи с этими лицами, которая позволяет им воспринимать и понимать происходящее во время заседания, контактировать с иными участниками, полноценно формировать и выражать свою волю.

Вместе с тем, вероятно, на практике могло сложиться заблуждение о том, что действующее законодательство требует проведения очных заседаний гражданско-правовых сообществ исключительно при условии физического (телесного) присутствия участников или их представителей в каком-то определенном помещении или на определенной территории. Причиной формирования этого заблуждения, как представляется, служат следующие обстоятельства.

К сожалению, в действующем законодательстве наблюдается некоторая семантическая путаница – о собрании идет речь и применительно к разновидности коллегиального органа корпоративного юридического лица («высшим органом является общее собрание»), и применительно к форме заседания коллегиального органа («принимать участие в собрании», «повестка дня собрания», «право голоса на собрании»).

С точки зрения того понятийного аппарата, который содержится в главе 9¹ Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), о собрании было бы верно вести речь лишь как о самом коллективе, гражданско-правовом сообществе, решение которого в силу закона имеет юридическое значение («собрание собственников квартир», «собрание членов кооператива» и т.п.).

Из положений статьи 181² ГК РФ вытекает, что такое гражданско-правовое сообщество, такой коллектив может принимать решение как при встрече (участии) его членов (когда вопросы повестки дня обсуждают и голосуют по ним «присутствующие»), так и без проведения встречи, то есть так называемым опросным путем или, как указано в абзаце втором пункта 1 этой статьи, «посредством заочного голосования» (когда голосуют «отсутствующие»). Как уже отмечалось, современные коммуникационные технологии позволяют проводить встречи членов собраний (то есть обеспечивать их участие, присутствие) и без размещения соответствующих физических лиц, являющихся членами сообщества или их представителями, в одном помещении или на одном земельном участке, на одной территории.

В свою очередь из системного толкования совокупности норм статей 47, 49, 50, 52 Закона об АО следует, что в тех случаях, когда собрание акционеров рассматривается в качестве механизма принятия решений высшим органом управления акционерного общества (то есть когда общее собрание акционеров принимает решение путем проведения заседания собрания), имеют место две формы такого механизма:

1. Собственно общее собрание как совместное физическое (телесное)

присутствие акционеров или их представителей в заранее определенном месте для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование;

2. Заочное голосование, то есть принятие решения без проведения собрания (надо признать, что наименование статьи 50 Закона об АО «Общее собрание акционеров в форме заочного голосования» не вполне корректно сформулировано, более точным было бы упоминание о принятии общим собранием акционеров решения путем проведения заочного голосования).

При этом пунктом 11 статьи 49 Закона об АО предусмотрено, что при проведении «общего собрания акционеров в форме собрания» могут использоваться информационные и коммуникационные технологии, позволяющие обеспечить возможность дистанционного участия в общем собрании акционеров, обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, без присутствия в месте проведения общего собрания акционеров. То есть такое дистанционное участие акционера в процессе принятия решений высшего органа управления общества рассматривается в Законе об АО как надлежащий способ его участия в работе этого органа за счет приравнивания к физическому (телесному) присутствию на собрании. В этом случае, как представляется, была допущена логическая ошибка – акционер рассматривается как участвующий в собрании, но не присутствующий на нем. Законодатель рискует эту ошибку умножить за счет внесения в Закон об АО предлагаемых в Проекте корректив и за счет их дальнейшего воспроизводства в иных федеральных законах.

В то же время Законом об АО абсолютно обоснованно ограничено применение такой формы принятия решений, как заочное голосование (пункт 2 статьи 50 Закона об АО). В частности, общее собрание акционеров, повестка дня которого включает вопросы об избрании совета директоров (наблюдательного совета) общества, ревизионной комиссии общества, утверждении аудитора общества, а также вопросы об утверждении годового отчета, годовой

бухгалтерской (финансовой) отчетности общества, если уставом общества решение этих вопросов не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества, не может проводиться в форме заочного голосования.

Представляется, что в законодательстве и в доктрине должны быть предприняты усилия, нацеленные на преодоление сложившейся путаницы в применении терминов и в их толковании. Однако для решения этой задачи нет необходимости вносить в Закон об АО все предложенные в Проекте изменения.

Прежде всего следует учесть, что, как уже было указано выше, нормы Закона об АО, касающиеся принятия решений общего собрания акционеров, являются специальными по отношению к положениям главы 9¹ ГК РФ, посвященным решениям любых собраний, с которыми закон связывает гражданско-правовые последствия, а именно:

- собраний участников юридических лиц, причем как коммерческих (в том числе акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью), так и некоммерческих (ассоциаций и союзов, общественных организаций и пр.);

- собраний коллегиальных органов коммерческих и некоммерческих юридических лиц (советов директоров, попечительских советов, правлений и пр.), которые создаются как в корпоративных, так и в унитарных юридических лицах;

- собраний собственников помещений или земельных участков (земельных долей);

- собраний кредиторов в деле о банкротстве;

- собраний других участников всякого гражданско-правового сообщества.

О собрании участников тех или иных гражданско-правовых сообществ упоминается в нескольких десятках федеральных законов, включая не только федеральные законы, посвященные отдельным организационно-правовым формам юридических лиц, но и такие законы, как Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности

(банкротстве)», Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» и многие другие.

Совершенно очевидно, что *никаких принципиальных различий в порядке проведения очных заседаний указанных сообществ нет* и порядок этот должен быть универсальным.

Для обеспечения единства правового регулирования отношений, складывающихся между субъектами гражданского права, являющимися членами гражданско-правовых сообществ, целесообразно иметь унифицированные правила принятий решений собраниями таких сообществ, в том числе в случаях применения коммуникационных технологий для обеспечения дистанционного участия в собрании всех или отдельных членов гражданско-правового сообщества.

Внесение в различные федеральные законы, регулирующие отношения внутри вышеназванных гражданско-правовых сообществ, непродуманных, разных по содержанию и по юридической технике изменений способно лишь усугубить сложившуюся в юридической терминологии путаницу, усложнить правоприменение и создать разные условия для реализации права голоса участниками различных гражданско-правовых сообществ в тех случаях, когда для установления таких различающихся условий нет никаких объективных предпосылок (это в свою очередь может стать поводом для оспаривания конституционности правил о собраниях, содержащихся в специальных федеральных законах). При дальнейшей реализации того подхода, который вытекает из положений Проекта (отказаться от применения главы 9¹ ГК РФ и регулировать процедуры принятия решений собраний в специальных законах), отпадает надобность в значительной части положений главы 9¹ ГК РФ, что неприемлемо.

Возможное унифицированное регулирование может быть основано на следующем.

С точки зрения семантики *очным или заочным, то есть имеющим место в присутствии или в отсутствие определенных лиц, может быть только процесс принятия решения* акционерами или участниками иных гражданско-правовых сообществ, собраний.

Само *собрание как присутствие* вместе его участников с возможностью их взаимодействия, воздействия друг на друга, в частности, путем непосредственного участия в дискуссии (постановки вопросов, уточнения информации, предоставления иной информации, высказывания возражений и пр.), может быть только очным.

В цифровую эпоху способ присутствия физического лица (члена сообщества или его представителя) на собрании и его участия в заседании может быть как физическим (телесным), так и виртуальным. Иными словами, очно присутствовать можно «офлайн» и «онлайн». В последнем случае речь идет как раз о дистанционном присутствии, то есть о таком участии в заседании, которое обеспечивается с помощью современных средств связи, обеспечивающих *два главных фактора действительности решения любого собрания – достоверную аутентификацию участников обсуждения и надлежаще сформированную, выраженную без дефектов волю участников (в том числе за счет их вербального контакта друг с другом, позволяющего им с помощью вопросов и ответов сформировать и в дальнейшем выразить свою волю)*. Разумеется, указанные способы проведения собрания также можно сочетать, тогда будет иметь место смешанный формат собрания.

Для голосования как такового его очный или заочный характер, строго говоря, не может иметь юридического значения. Голосование участника гражданско-правового сообщества как волевое действие всегда реализуется самим участником лично, присутствие в это время других участников сообщества юридически безразлично. При этом голосование может осуществляться физическим лицом, выражающим свою волю, непосредственно – поднятие руки (в том числе на экране электронного гаджета), вставание, произнесение нужного слова (в том числе в микрофон электронного устройства) и пр., так и опосредованно, то есть с

использованием технических средств, в том числе электронных – заполнение бумажного бюллетеня, нажатие кнопки на пульте для голосования, выбор нужного варианта при голосовании с помощью программных средств (например, «гугл-опрос», «зум-голосование») и пр.

В этом смысле абзац второй пункта 1 статьи 181² ГК РФ, упоминающий о том, что «решение собрания может приниматься посредством заочного голосования, в том числе голосования с помощью электронных или иных технических средств», не может толковаться ограничительно – в том смысле, что электронные или иные технические средства не могут использоваться в ходе очных заседаний собраний. Напротив, практика применения современных цифровых технологий показала, что и при физическом (телесном) присутствии в одном помещении всех членов гражданско-правового сообщества для проведения голосования успешно применяются электронные или иные технические средства (пульта для голосования, «гугл-опрос» и др.).

В этом контексте может быть оценена и проблема упоминания в протоколе о месте проведения собрания. Хотя это прямо и не указано в пояснительной записке, но из текста изменений, предлагаемых Проектом, такой вывод следует, указанная в пояснительной записке невозможность проведения годового общего собрания акционеров в дистанционном формате обусловлена содержащимися в законодательстве требованиями об обязательном определении места проведения общего собрания акционеров и указании этого места как в сообщении о проведении общего собрания акционеров (пункт 2 статьи 52 Закона об АО), так и в протоколе общего собрания акционеров (пункт 2 статьи 63 Закона об АО).

Более того, в силу требований, установленных Положением Банка России от 16 ноября 2018 г. № 660-П «Об общих собраниях акционеров» (далее – Положение № 660-П), при подготовке к проведению общего собрания должно быть определено место его проведения, которым должен являться населенный пункт (муниципальное образование), являющийся местом нахождения общества, если иное место проведения общего собрания не установлено уставом общества (пункт 2.19

Положения № 660-П), а в сообщении о проведении общего собрания, проводимого в форме собрания, в качестве места проведения общего собрания должен быть указан адрес, по которому будет проводиться собрание (пункт 3.1 Положения № 660-П).

Следует также отметить, что требование об обязательном указании места проведения собрания в протоколе о результатах очного голосования, которым оформляется принятое решение собрания, закреплено в подпункте 1 пункта 4 статьи 181² ГК РФ.

Вместе с тем внесение изменений в Закон об АО не может быть признано годным способом решения проблемы упоминания о месте проведения собрания.

В Проекте предлагается прямо предусмотреть, что при проведении общего собрания акционеров путем совместного дистанционного присутствия место проведения общего собрания акционеров не определяется (абзац 4 проектируемого пункта 1.1 статьи 47 Закона об АО), а также то, что положения ГК РФ о необходимости указания места проведения собрания в протоколе о результатах очного голосования не применяются при проведении общих собраний акционеров путем совместного дистанционного присутствия (абзац 5 проектируемого пункта 1.1 статьи 47 Закона об АО).

Однако необходимо прежде всего указать на то, что второе положение цитированной нормы Проекта (о неприменении ГК РФ) некорректно. По существу, вместо уточнения отдельного положения ГК РФ в Проекте предлагается запретить применять это положение. Кроме того, предлагаемое правило является избыточным, так как положения главы 9¹ ГК РФ применяются лишь постольку, поскольку законом или в установленном им порядке не предусмотрено иное (пункт 1 статьи 181¹ ГК РФ), и Закон об АО в данном случае представляет собой *lex specialis*.

Все перечисленные доводы позволяют заключить, что Закон об АО в предлагаемых Проектом детальных дополнениях не нуждается.

Для адаптации положений о собраниях к новым форматам их проведения действующее законодательство может быть подвергнуто лишь точечным и незначительным коррективам. Прежде всего необходимо уточнить ряд положений главы 9¹ ГК РФ, в частности, можно было бы указать в подпункте 1 пункта 4 статьи 181² ГК РФ, что в протоколе место проведения собрания указывается при наличии (указывается место и (или) способ проведения собрания). Соответствующие корректировки могут потребоваться также и для иных федеральных законов, упоминающих о таком обязательном реквизите протокола или уведомления о созыве, как место проведения собраний. В свою очередь для упрочения силы юридически значимых действий, совершаемых удаленно (дистанционно), в ГК РФ может быть зафиксировано общее правило, опровержимая презумпция, в силу которой предполагается, что воля дистанционно выражена с помощью электронных либо иных технических средств именно тем лицом, идентификатор которого, ранее созданный с его согласия, был использован при выражении воли.

Другим препятствием для поддержки Проекта является то обстоятельство, что в нем предложены весьма подробные дополнения к тому нормативному регулированию созыва общего собрания, принятия общим собранием акционеров решений, оформления решений и хранения сведений о них, которое содержится в действующем законодательстве.

Однако и действующие нормы Закона об АО в этой части, и предлагаемые к ним в Проекте дополнения избыточны в отношении непубличных обществ, которые вполне могут самостоятельно и в соответствии с интересами общества и акционеров урегулировать в уставе общества и во внутренних документах общества вопросы созыва и проведения собраний, оформления и хранения решений собраний.

Подавляющее большинство имеющих процедурный характер положений статей 52, 53, 54, 60, 63 Закона об АО, принятого в 1995 году, изначально были сориентированы в большей мере на собрания акционеров тех обществ, которые в действующем законодательстве именуется публичными.

Не существует такого заслуживающего внимания публичного интереса, который требовал бы императивного регулирования в непубличных обществах количества дней для уведомления о заседании собрания, числа возможных способов направления уведомления акционерам, порядка подачи предложений к повестке дня, количества способов направления бюллетеней заочного голосования (в настоящее время их предусмотрено всего три), порядка вручения бюллетеня, срока для изготовления протокола общего собрания, количества экземпляров протокола, а также иных аналогичных процедурных вопросов. Все нормы, которые в настоящее время регулируют указанные вопросы применительно к деятельности непубличных обществ, «морально» устарели – часть из них дублирует общие положения главы 9¹ ГК РФ, часть из них мешает непубличным обществам предусмотреть в своих уставах иные, более удобные для акционеров и для общества положения.

Наконец, предлагаемые в Проекте дополнения к Закону об АО нельзя в полной мере назвать ни современными, ни технологически нейтральными. Это относится к введению понятия «регистрируемые письма», которое содержится в принятом в 1999 году Федеральном законе №176-ФЗ «О почтовой связи», к упоминанию об адресе электронной почты или об адресе в сети «Интернет», на котором можно заполнить электронную форму. Такого рода положения не годятся для введения в федеральный закон, нормы которого должны не только отвечать требованиям технологической нейтральности, но и быть в достаточной мере универсальными, годными для применения любых новых технологий, способных появиться уже спустя несколько месяцев после принятия закона. Упомянутые положения в лучшем случае подходят для подзаконных актов, изменения в которые могут вноситься столь же часто, сколь часто меняются используемые при проведении собраний коммуникационные технологии.

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части создания возможности проведения общих собраний акционеров в форме собрания путем совместного дистанционного присутствия для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, с использованием информационных и коммуникационных технологий без определения места проведения» 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

22 апреля 2021 г.

№ 208-3/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 232824-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»

Проект федерального закона № 232824-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 9 апреля 2021 г. № А6-4164).

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы.

Проект подготовлен ко второму чтению.

Согласно пояснительной записке Проект разработан в целях обеспечения активности и самостоятельности собственников помещений в многоквартирных домах, исключения «серьезных трудностей при проведении общих собраний», а также «для оперативного принятия решений по управлению многоквартирными домами».

Проектом (подпункт «б» пункта 1 статьи 1) предлагается ввести новый орган управления многоквартирным домом – конференцию. В частности предусмотрено,

что конференция проводится собственниками помещений в многоквартирном доме, избранными от определенного числа собственников помещений в многоквартирном доме (далее – делегаты) по вопросам, отнесенным к компетенции общего собрания, за исключением вопросов, которые принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме, вопроса о создании товарищества собственников жилья. Вместе с тем конференция является альтернативным вариантом принятия решения по указанным вопросам, и по ним также возможно проведение общего собрания.

Проект закрепляет многоуровневость гражданско-правовых сообществ. В первую очередь собственники помещений в многоквартирном доме образуют единое гражданско-правовое сообщество, связанное с управлением общим имуществом многоквартирного дома. Однако внутри данного сообщества можно также выделить «подсообщества», которые состоят из собственников помещений одного подъезда или одного этажа.

По сути единственным изменением, предлагаемым Проектом, которое не дублирует действующие институты гражданского и жилищного законодательства, является изменение способа подсчета голосов в рамках общего собрания собственников. Согласно частям 6, 12 статьи 47² Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) в редакции Проекта при принятии решений на конференции каждый делегат обладает количеством голосов, принадлежащих собственникам помещений в многоквартирном доме, от которых он избран, а также количеством принадлежащих ему голосов. В частях 6 – 11 статьи 47² ЖК РФ в редакции Проекта предусмотрена многоэтапная процедура обсуждения делегатом вопросов повестки конференции с собственниками помещений многоквартирного дома, от которых он избран. Делегат голосует по вопросам повестки конференции с учетом выбора варианта ответа большинством собственников помещений, от которых он избран, действуя в их интересах разумно и добросовестно, соответственно, делегат не вправе голосовать на конференции против воли большинства собственников, от которых он избран. При таких обстоятельствах

нельзя утверждать, что делегат голосует, то есть выражает свою волю в качестве представителя тех лиц, которые направили его на конференцию. Скорее такой делегат является лишь посланником, передающим чужую волю, которая при этом может не совпадать с его собственной.

Указанные нормы допускают толкование, в соответствии с которым если один из собственников проголосовал против принятия какого-либо решения, однако в рамках его «подсообщества» большинство проголосовало за это решение, то голос, принадлежащий указанному собственнику, в рамках конференции будет учтен как голос за принятие решения.

Таким образом, предложенная Проектом система создает возможность принятия решения по важнейшим вопросам, касающимся судьбы общего имущества и потому отнесенных законодателем к компетенции общего собрания, меньшинством собственников *не при пассивном поведении большинства, а при наличии выраженной противоположной воли большинства собственников*. Кроме того, такая система ставит в зависимость результат голосования во многом *от случайного факта* – живут ли сторонники собственника в одном с ним подъезде или нет.

Рассмотрим в качестве примера простейшую абстрактную модель, имея в виду, что расчет не изменится, если построить модель, четко соответствующую требованиям Проекта.

Например, предстоит провести собрание собственников многоквартирного дома, состоящего из трех подъездов, в каждом из которых есть по одиннадцать одинаковых по площади квартир. На общее собрание вынесен вопрос, по которому

- в первом подъезде: 7 собственников – «за», 4 – «против»,
- во втором подъезде: 6 собственников – «за», 5 – «против»,
- в третьем подъезде: 0 собственников – «за», 11 – «против».

При подсчете голосов в соответствии с существующими правилами проведения общего собрания результатом будут 13 голосов – «за» и 20 – «против».

При подсчете голосов в соответствии с правилами о конференции (в редакции Проекта), в которой принимают участие делегаты от каждого подъезда, делегат от первого подъезда сообщает 11 голосов «за», делегат от второго подъезда сообщает 11 голосов «за», делегат от третьего подъезда «голосует» 11 голосами «против». Итог составляет 22 голоса – «за» и 11 голосов – «против».

Такое изменение способа подсчета голосов не соответствует поставленным в пояснительной записке целям, а также противоречит принципам гражданского и жилищного законодательства об осуществлении гражданских и жилищных прав по своему усмотрению и в своих интересах, запрета нарушения прав и свобод других лиц при их реализации, равенства субъектов гражданских и жилищных прав (статья 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), статья 1 ЖК РФ). Более того, этот подход противоречит представлениям о справедливости, заложенным в нормах и принципах гражданского законодательства и выражающимся в требовании определить волю большинства.

Если же исключить названный способ голосования и подсчета голосов на конференции, то Проект не содержит положений, не дублирующих уже существующие институты гражданского и жилищного законодательства.

В рамках действующего правового регулирования как общие положения ГК РФ (глава 10 «Представительство. Доверенность»), так и специальные положения ЖК РФ (части 3, 3.2 статьи 45, часть 1.3 статьи 46) допускают осуществление прав собственника через представителя, в том числе путем выбора одного представителя несколькими собственниками.

Кроме того, нормами ЖК РФ предусмотрено множество институтов, упрощающих самостоятельное выражение воли собственника в рамках общего собрания, например, заочное голосование или голосование с помощью государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства. Не исключает действующее законодательство и возможность участия собственника в общем собрании очно посредством современных средств видеоконференцсвязи. Следовательно, введение конференции только как формы возможной передачи воли

собственника через другого собственника – делегата, не имеет практического значения и уже возможно в соответствии с действующим законодательством.

Отдельно стоит отметить, что Проект не упрощает и не оптимизирует процедуру голосования, поскольку предусматривает непосредственное активное участие всех собственников помещений многоквартирного дома как на этапе выбора делегатов, так и при обсуждении с делегатами вопросов повестки дня конференции.

В статьях 47³ – 47⁴ ЖК РФ в редакции Проекта предусмотрена громоздкая система выбора делегатов на конференцию: сначала необходимо провести общее собрание собственников по вопросам о сроке действия полномочий делегатов, далее необходимо провести собрания в «подсообществах» по выбору делегатов. С одной стороны, в Проекте указано, что выбор делегатов, то есть переход дома на систему конференции осуществляется по инициативе любого собственника, с другой стороны, говорится, что система конференции вводится во всех домах с числом квартир более тридцати.

Из текста Проекта не следует, является ли система конференции и выбора делегатов обязательной для всех многоквартирных домов или вводится по решению общего собрания, либо достаточной является инициатива одного из собственников. Последний вариант войдет в противоречие с принципом равенства собственников жилых помещений, так как голоса собственников в разных домах будут учитываться по-разному в зависимости от случайной инициативы некоторых лиц в конкретном доме.

При предлагаемой обязательности данной системы Проект не содержит переходных положений ее введения.

Также Проект требует доработки редакционного характера. В частности, в Проекте нет единства в отношении способов направления уведомлений собственниками помещений и делегатами. В одних статьях Проекта (пункт 1 части 4 статьи 47² ЖК РФ к редакции проекта) сделаны ссылки на способ уведомления, предусмотренный частью 4 статьи 45 ЖК РФ в действующей редакции – путем направления заказных писем, в других статьях Проекта (части 8, 9 статьи 47² ЖК РФ

в редакции Проекта) допускается совершение собственником или делегатом волеизъявления в форме короткого текстового сообщения на абонентский номер собственников и делегата, в других статьях такая форма не упоминается при одновременном сохранении возможности волеизъявления через направление сообщения на адрес электронной почты собственников и делегата (часть 7 статьи 47² ЖК РФ в редакции Проекта).

х х х

Вывод: проект федерального закона № 232824-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект находится на стадии рассмотрения во втором чтении.

2.6. Вещные права. Недвижимое имущество



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
11 февраля 2021 г.
№ 205-5/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона № 691245-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»

Проект федерального закона № 691245-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 10 декабря 2020 г. № А6-13900).

Проект подготовлен к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении.

В пояснительной записке, представленной с Проектом при его внесении в Государственную Думу, указывается проблема, на решение которой Проект направлен: «В настоящее время в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» на территориях муниципальных образований активно реализуются проекты благоустройства территорий, и за счет бюджетных средств устанавливаются элементы благоустройства на земельных участках, на которых расположены многоквартирные дома. Так как указанные объекты

создаются за счет средств местного бюджета, они принадлежат органам местного самоуправления. Порядок перехода права собственности на указанные элементы в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме отсутствует».

Проект был внесен в Государственную Думу под наименованием «О внесении изменения в статью 17¹ Федерального закона «О защите конкуренции» и предусматривал возможность внеконкурсной передачи элементов благоустройства, созданных за счет бюджетных средств на земельном участке, относящемся к общему имуществу собственников помещений многоквартирного дома, в *безвозмездное пользование* лицам, осуществляющим управление таким домом.

Повторно внесенный и принятый в первом чтении Проект имел наименование «О внесении изменения в статью 36 Жилищного кодекса Российской Федерации» и предусматривал бесплатную передачу в общую долевую *собственность* собственников помещений в многоквартирном доме, «в соответствии с решением общего собрания собственников», элементов озеленения и благоустройства, созданных, «в том числе» за счет бюджетных средств, на земельном участке, на котором расположен многоквартирный дом.

Редакция Проекта, подготовленная ко второму чтению, содержит дополнительный правовой механизм, предусматривающий, что передача элементов озеленения и благоустройства, созданных за счет бюджетных средств, в общую долевую собственность собственников многоквартирного дома «осуществляется... на основании акта приемки-передачи, который подписывается с... управляющей организацией, товариществом собственников жилья либо жилищным или жилищно-строительным кооперативом, иным специализированным потребительским кооперативом, а в случае непосредственного управления таким домом собственниками помещений... одним из данных собственников, указанным в решении общего собрания данных собственников... или, если данный собственник не указан, любым собственником помещения в таком доме».

Предусматривается также одновременная передача документации на указанные элементы озеленения и благоустройства и, кроме того, размещение информации о переходе элементов озеленения и благоустройства в общую долевую собственность собственников помещений многоквартирного дома на досках объявлений.

Относительно предложений Проекта необходимо отметить следующее.

Концептуальный подход, предусматривающий безвозмездную передачу объектов благоустройства и озеленения в собственность собственников жилых помещений в многоквартирном доме, заслуживает одобрения. Принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов является не только общепризнанным в научной среде, но и прямо законодательно закреплен в подпункте 5 пункта 1 Земельного кодекса Российской Федерации. Само здание многоквартирного дома, земельный участок, на котором оно расположено, а также такие прочно связанные с ним объекты, как элементы благоустройства и озеленения, безусловно, должны находиться в собственности одного круга лиц.

Изменения, внесенные при доработке Проекта ко второму чтению, предусматривающие конкретные механизмы передачи элементов благоустройства и озеленения, в целом также заслуживают одобрения.

Вместе с тем вне внимания разработчиков Проекта осталась следующая деталь: передачу соответствующих элементов озеленения и благоустройства из собственности публичного образования в собственность собственников помещений дома предлагается осуществлять на основании акта приема – передачи, подписываемого представителем публичного органа с представителем собственников помещений (управляющей организацией, ТСЖ и т.д.). При этом согласие и добрая воля собственников (в лице их представителя) презюмируется. Между тем принятие в собственность указанных объектов является самостоятельным юридическим действием, прямо не связанным, в частности, с решением о благоустройстве земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом (пункт 2.1 части 2 статьи 44 Жилищного кодекса Российской Федерации). Однако сам факт положительного решения не predetermined и не

является во всех случаях автоматическим, такое решение может зависеть от целого ряда факторов, включая (но не ограничиваясь) конкретные правовые параметры первоначального решения о благоустройстве земельного участка, возможное нежелание собственников помещений нести расходы по содержанию соответствующих элементов озеленения и благоустройства и т.п. Последовательность действий публичных органов в случае получения формального отказа от собственников помещений многоквартирного дома на принятие объектов благоустройства и озеленения в собственность Проектом не предусмотрена.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 691245-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» может быть поддержан при условии учета замечания, высказанного в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект находится на стадии рассмотрения во втором чтении.



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
11 февраля 2021 г.
№ 205-6/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона № 1077814-7 «О внесении изменения в статью 15 Жилищного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 1077814-7 «О внесении изменения в статью 15 Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 28 января 2021 г. № А6-825).

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

Проект предусматривает дополнение статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) частями 6 и 7.

Проект направлен на уточнение правового режима машино-мест, расположенных в многоквартирных домах.

В части 6 статьи 15 ЖК РФ предлагается установить, что если иное не установлено другими федеральными законами, собственникам машино-мест в многоквартирном доме принадлежит общее имущество в многоквартирном доме в

долях, пропорциональных площади машино-мест в общей площади многоквартирного дома.

В части 7 статьи 15 ЖК РФ указывается, что к машино-местам в многоквартирном доме подлежат применению правила ЖК РФ о помещениях в многоквартирном доме, если это не противоречит федеральным законам или не вытекает из существа отношений.

Проект поступил на рассмотрение Совета впервые. Ранее на рассмотрении Совета находился проект федерального закона № 196293-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости», который также был направлен на регулирование отношений, возникающих по поводу машино-мест. В Экспертном заключении Совета от 13 февраля 2020 г. № 195-3/2020 были изложены замечания к этому законопроекту, которые во многом могут быть применимы и к рассматриваемому Проекту.

В целом проблема детализации правового режима машино-мест является актуальной и действительно требует законодательного регулирования. В 2016 г. законодатель признал машино-место отдельным объектом гражданских прав (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), но никак не урегулировал многие вопросы, относящиеся к правовому режиму такого самостоятельного объекта, в том числе вопросы, связанные с возникновением у собственников машино-мест в многоквартирном доме доли в праве общей собственности на общее имущество многоквартирного дома. В результате на практике приходится прибегать к аналогии закона дважды – на первом этапе требуется проводить аналогию между нежилыми и жилыми помещениями, а на втором – аналогию между машино-местами и нежилыми помещениями.

Такой подход вряд ли можно признать удовлетворительным, в связи с чем заслуживают поддержки предпринимаемые в настоящее время попытки

законодательно урегулировать соответствующие отношения. В то же время попытка, предпринятая в представленном Проекте, не может быть признана удачной.

1. Проектом предусматривается внесение изменений в статью 15 ЖК РФ «Объекты жилищных прав», в соответствии с пунктом 1 которой объектами жилищных прав являются жилые помещения.

Машино-места явно не являются объектами жилищных прав, в связи с чем вопросы, касающиеся их правового режима, в принципе не относятся к предмету статьи 15 ЖК РФ, да и к предмету жилищного законодательства. Если и проводить аналогию между машино-местами и помещениями, то она должна касаться нежилых помещений (в контексте Проекта – нежилых помещений, расположенных в многоквартирном доме), однако ЖК РФ не определяет и не может определять режим последних.

В этой связи ошибочной является та часть пояснительной записки к Проекту, в которой говорится о том, что Проектом «предлагается распространить на собственников машино-мест в многоквартирном доме положения Жилищного кодекса Российской Федерации, применяемые к собственникам нежилых помещений в многоквартирном доме».

Кроме того, следует учитывать, что статья 15 ЖК РФ имеет целью дать наиболее общее понятие «жилого помещения» с точки зрения характеристики назначения этого объекта – пригодности для постоянного проживания граждан, то есть предназначена для описания специального режима этого объекта прав. Статья 15 ЖК РФ не определяет содержание права собственности на жилое помещение как в целом, так и применительно к жилым помещениям в многоквартирных домах. Таким образом, предложенное Проектом упоминание в статье 15 ЖК РФ о машино-местах не позволит достичь цели данного Проекта.

2. Разработчики Проекта сосредоточились на определении правового режима машино-мест только в жилых многоквартирных домах, не затрагивая расположенные в нежилых зданиях машино-места и не пытаясь выработать единый

подход в отношении машино-мест как в жилых домах, так и в нежилых зданиях.

Вместе с тем проблема соотношения права индивидуальной собственности на часть здания (помещение, квартира, машино-место) и общей собственности на общее имущество здания является единой для всех типов зданий и решить ее только применительно к многоквартирным домам невозможно.

Совет обращает внимание на то, что в проекте федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации», направленном на совершенствование положений о вещных правах и подготавливаемом к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении (далее – законопроект № 47538-6/5), предусматриваются общие правила для жилых и нежилых помещений. Вопросы, касающиеся определения общего имущества в здании, разделенном на помещения, отражены в статье 298.5 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в редакции законопроекта № 47538-6/5. В отношении машино-мест в абзаце втором пункта 4 статьи 130 ГК РФ в редакции законопроекта № 47538-6/5 устанавливается, что правила ГК РФ о помещениях могут применяться к машино-местам, если иное не предусмотрено законом и не вытекает из существа правоотношений.

3. Проект вызывает замечания и с точки зрения юридической техники. Оговорка, содержащаяся в части 7 статьи 15 ЖК РФ «если ... не вытекает из существа отношений» должна формулироваться «наоборот» – «если иное не вытекает из существа отношений».

х х х

Вывод: проект федерального закона № 1077814-7 «О внесении изменения в статью 15 Жилищного кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект находится на стадии предварительного рассмотрения.



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

25 марта 2021 г.

№ 206-1/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также в части определения ценных и особо ценных земель сельскохозяйственного назначения»

Проекты федеральных законов «О внесении изменения в статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект 1) и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также в части определения ценных и особо ценных земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Проект 2) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (письмо от 11 февраля 2021 г. № СХ-15-26/1874) в соответствии с пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 29 октября 2003 года № 1267 «Об обеспечении деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства».

Как следует из пояснительных записок и консультаций с участием разработчиков, представленные в Совет проекты в той части, которая содержит нормы гражданского права и потому относится к компетенции Совета, направлены на решение целого ряда проблем, главный корень которых – несовершенство механизма, избранного в начале 1990-х гг. для приватизации сельскохозяйственных угодий, принадлежавших колхозам и совхозам. Передача этих земельных участков бывшим членам колхозов или совхозов осуществлялась путем распределения между ними так называемых земельных долей. Последовавшие позднее постепенное приближение их правового режима к режиму доли в праве общей собственности и переоформление отношений по поводу них с использованием обычных гражданско-правовых институтов всех проблем не устранили.

На сегодняшний день принадлежность значительного числа долей в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения не отражена в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН). При этом во многих случаях обладатель доли остается неизвестным как другим субъектам гражданского права, так и государственным органам. Нельзя исключать также распространенность случаев, когда и сам обладатель доли остается в неведении относительно принадлежащего ему права (например, перешедшего к нему по наследству), его размеров или объекта.

Кроме того, значительная часть земельных участков, принадлежащих в долях нескольким лицам, либо вовсе не используется по назначению, либо эксплуатируется без должного оформления соответствующих отношений между собственниками и пользователями.

1. Проект 1 предполагает дополнение статьи 225 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ, Кодекс) пунктом 5 следующего содержания:

«В случае, предусмотренном федеральным законом, положения пункта 3 настоящей статьи применяются при признании права муниципальной собственности на долю в праве общей собственности на земельные участки».

2. Цель данного изменения заключается в распространении правил ГК РФ о бесхозяйных недвижимых вещах на доли в праве общей собственности на земельные участки в случае, предусмотренном Проектом 2. В связи с этим оцениваться проектируемое законоположение должно, главным образом, с учетом оценки Проекта 2 в соответствующей части.

Вместе с тем, внесение в ГК РФ предлагаемого изменения встречает некоторые возражения вне зависимости от того, заслуживает ли поддержки Проект 2.

ГК РФ нередко делает отсылку к другим законам, однако сами положения Кодекса, содержащие подобные отсылки, обычно выражают какую-то позицию законодателя по существу вопроса. Так, нередко, закрепляя в ГК РФ общее правило, законодатель допускает исключения из него в случаях, предусмотренных законом: абзац 4 пункта 1 статьи 2, абзац 2 пункта 1 статьи 4, пункт 4 статьи 8.1, пункт 2 статьи 9, пункт 1 статьи 15, абзац 2 пункта 1 статьи 23, пункт 1 статьи 36, абзац 2 пункта 1 и пункт 5 статьи 49, пункт 6 статьи 50, абзац 3 пункта 1 статьи 54, пункт 2 статьи 56 ГК РФ и другие.

Тесно к этой группе примыкают положения, в которых ГК РФ закрепляет, что какое-то правило применяется только в случаях, предусмотренных законом (либо законом или соглашением сторон): пункт 7 статьи 3, подпункты 1.1) и 2) пункта 1 статьи 8, абзац 1 пункта 1 и абзац 1 пункта 3 статьи 8.1, предложение 1 пункта 2 статьи 11, часть 1 статьи 13, статья 16.1, абзац 2 пункта 1 статьи 19, абзац 3 пункта 1 и предложение 1 пункта 2 статьи 49, абзац 1 пункта 5 статьи 51, пункт 3 и предложение 2 пункта 4 статьи 52, абзацы 1 и 2 пункта 1 статьи 54, абзац 3 пункта 1 статьи 57 ГК РФ и другие.

В иных случаях ГК РФ закрывает перечень тех или иных правовых категорий (например, способов защиты) указанием, что перечисленными в данном положении закона элементами круг относящихся к нему категорий или правил не ограничивается, поскольку законом могут быть предусмотрены и иные (пункт 2 статьи 10, абзац 14 статьи 12, пункт 3 статьи 43, абзац 3 пункта 3 статьи 50.1, предложение 1 пункта 4 статьи 52 ГК РФ и другие).

Такой подход неслучаен: он позволяет Кодексу выполнять свою функцию системообразующего акта, закладывающего основы и задающего направления развития для всей отрасли гражданского законодательства. Вместо того, чтобы полностью отдавать урегулирование той или иной сферы гражданских правоотношений на откуп другим законам, ГК РФ, как правило, закрепляет общий подход законодателя по соответствующему блоку вопросов, делегируя другим законам лишь его конкретизацию.

Чисто формальный, бессодержательный характер носят, как правило, лишь отсылки к нормам других отраслей права. Так, ГК РФ во многих случаях закрепляет, что какие-то действия должны осуществляться в предусмотренном законом порядке: абзац 3 пункта 1 статьи 2, абзац 2 пункта 5 и пункт 9 статьи 8.1, пункты 1, 3, 4 статьи 51 ГК РФ и другие. Речь при этом идет о процедурах, регулируемых нормами публичного права.

Дополнение ГК РФ проектируемым пунктом не предполагает закрепления в Кодексе критериев, которым должны отвечать случаи, когда правила о приобретении права собственности на бесхозяйные недвижимые вещи подлежат применению к приобретению долей в праве общей собственности на земельные участки. Не предполагается и внесения в Кодекс неполного перечня случаев, который мог бы быть продолжен другими законами.

В такой ситуации проектируемое положение может быть истолковано правоприменителем как бессодержательная отсылка, лишь допускающая урегулирование данного блока вопросов другим федеральным законом, но не определяющая общей позиции законодателя. Такое развитие событий нежелательно ввиду отмеченной функции ГК РФ как системообразующего законодательного акта.

Мыслимо и другое толкование, лежащее в русле большинства подобных отсылок в ГК РФ и потому имеющее хорошие шансы на распространение в правоприменительной практике: объявляя нормы Кодекса о приобретении бесхозяйных недвижимых вещей применимыми к приобретению долей в праве общей собственности на земельные участки в случае, предусмотренном

федеральным законом, законодатель формулирует общее правило, согласно которому применение указанных правил ГК к приобретению долей в праве собственности на земельные участки не допускается. Даже если согласиться с этим подходом, следует признать, что его закрепление в Кодексе способно дать правоприменителю основу для ошибочных выводов о приобретении бесхозяйных вещей по российскому праву.

Закрепленная сегодня в ГК РФ модель регулирования допускает применение правил о приобретении бесхозяйных вещей только к вещам как телесным объектам, но не к правам на них. Включение же в Кодекс положения, согласно которому доли в праве собственности по общему правилу не поддаются приобретению в соответствии с нормами о бесхозяйных вещах, способно создать впечатление, что приобретение иных прав подчиняется этим нормам без оговорок. Возможность и желательность внесения подобных далеко идущих изменений в действующую модель регулирования нуждаются в самостоятельном обосновании, а их конкретное воплощение в законодательном материале – в тщательной проработке.

3. Кроме того, введение в закон особого предписания о порядке приобретения бесхозяйных долей в праве собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения в определенном случае порождает целый ряд вопросов, остающихся без ответа. Возможно ли существование бесхозяйных долей в праве общей собственности в иных случаях? Если да, то каким правилам подчиняются подобные случаи? Если нет, как регулируются иные ситуации, аналогичные той, для которой проектируемыми положениями предлагается путь приобретения права собственности по правилам о бесхозяйных недвижимых вещах? Каковы, например, последствия отказа одного из долевых собственников от своего права? Российское право не дает сегодня определенного ответа на подобные вопросы, а опыт зарубежных правовых порядков, типологически близких к отечественному, дает основания полагать, что востребованными здесь могут оказаться не столько правила о бесхозяйных вещах, сколько принцип приращения, в

силу которого «ничейная» доля пропорционально распределяется между остальными собственниками.

4. Не лишено проектируемое положение и юридико-технических недостатков. Значение ГК РФ как системообразующего акта, рассчитанного на продолжительное действие и направляющего развитие гражданского законодательства, предполагает, что отсылка Кодекса к другим законам оформляет принципиальное решение законодателя допустить или сделать необходимыми введение исключений или дополнений к положениям ГК РФ, их конкретизацию в других законах. Это позволяет предписаниям Кодекса выдерживать должный уровень обобщения и не пускаться в детали, более уместные в специальных законодательных актах, а также сохранять стабильность на протяжении долгого времени, поскольку на вновь обнаруживающиеся социальные проблемы правопорядок – в определенных ГК РФ случаях – сможет отреагировать путем принятия специальных законов без изменения Кодекса.

По указанным причинам отсылка ГК РФ к другим законам обычно оформляется с использованием множественного числа: «в случаях, предусмотренных законом» (например, подпункт 1.1) пункта 1 статьи 8, абзац 1 пункта 1 и абзац 1 пункта 3 статьи 8.1, пункт 2 статьи 11, часть 1 статьи 13, абзац 3 пункта 1 статьи 49, абзац 1 пункта 5 статьи 51, пункт 3 статьи 52, абзац 2 пункта 1 статьи 54, подпункт 9) пункта 3 статьи 66.3, пункт 4 статьи 67.1, абзац 2 пункта 2 статьи 90, абзац 2 пункта 2 статьи 99 ГК РФ и другие). Единственное число («в случае, предусмотренном») используется для отсылки к иному положению самого Кодекса – из соображений юридической экономии: абзац 1 пункта 3 статьи 50.1, пункт 3 статьи 345, подпункт 6) пункта 1 статьи 352, абзац 1 пункта 3 статьи 391 и другие).

Проект 1 предполагает дополнение Кодекса отсылкой к одному единственному случаю, предусмотренному законом. Однако если речь действительно идет о распространении правил о бесхозяйных недвижимых вещах на один определенный тип ситуаций, то использование чисто отсылочной нормы едва

ли можно признать оправданным: так как эта дополнительная сфера применения правил ГК РФ может быть очерчена уже сейчас, нет никаких препятствий для ее определения непосредственно в Кодексе – по крайней мере, в обобщенном виде.

Кроме того, тот единственный тип ситуаций, которому посвящены проектируемые положения, связан с системой отношений по поводу земли, которые сложились в определенный исторический момент. По замыслу Проектов 1 и 2, эта система должна быть полностью демонтирована в ближайшие годы, так что в результате реализации предлагаемой реформы проектируемые положения – в том числе и пункт 5 статьи 225 ГК РФ – должны остаться без сферы применения. Включение такого рода переходных, заведомо рассчитанных лишь на непродолжительное применение правил в ГК РФ не соответствует его функции в системе законодательства.

5. Исходя из того, что действующее регулирование неэффективно в устранении неопределенности относительно принадлежности долей на участки сельскохозяйственного назначения и в обеспечении использования соответствующих земельных участков по назначению, Проект 2 предлагает внести в него целый ряд изменений. Поскольку имеющаяся сегодня неопределенность происходит из нескольких разнообразных источников, Проектом предусмотрен набор мер, применимых в разных ситуациях.

В целом для Проекта 2 характерно восприятие общего подхода, который и ранее был востребован при реформировании законодательства о земельных долях. Вместо применения специфических конструкций, закрепленных в настоящий момент в Федеральном законе от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения), т.е., прежде всего, вместо правил о невостребованных земельных долях, предлагается использовать институты, закрепленные в ГК РФ: правила о бесхозяйных недвижимых вещах (пункт 3 статьи 225 ГК РФ), о прекращении права собственности лица на имущество, которое не

может ему принадлежать (статья 238 ГК РФ), и о выморочном имуществе (статья 1151 ГК РФ).

6. Само по себе стремление разработчиков к полноценному встраиванию регулирования, установленного для земельных долей, в систему гражданского законодательства, не может не вызывать поддержки. Замена специальных правил, сформулированных применительно к данной форме принадлежности земли, общими гражданско-правовыми институтами способна повысить системность законодательства и правовую определенность, обеспечить соблюдение принципа равенства.

Вместе с тем, то, как этот общий подход реализуется в Проекте 2, вызывает некоторые возражения. Так, выше уже отмечалось, что корректировка статьи 225 ГК РФ с целью распространить правила о бесхозяйных недвижимых вещах на доли в праве собственности на земельные участки носит чисто формальный характер. Трудный вопрос о возможности и желательности распространения правил о бесхозяйных вещах на права здесь положительно решается применительно к одной группе случаев, выделенной без годного критерия: изъятие из общего правила здесь делается не для всех тех случаев, когда это допускается и требуется существом отношений, а лишь для тех, которые имеют значение для решения задач, стоявших перед разработчиками. По большому счету, эффект проектируемых изменений сводится к замене искового порядка признания права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли (пункт 8 статьи 12.1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения) на порядок особого производства (с соответствующим дополнением статьи 262 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

7. Возражения вызывает и предлагаемое Проектом 2 распространение правил статьи 238 ГК РФ о прекращении права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать, на случаи, когда обладатель доли в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения, не сданный в аренду, в определенный срок не выделит участок в счет установленной

ему доли (пункт 1 статьи 13 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения в проектируемой редакции). Ситуация, к которой в соответствии с проектируемым положением должны применяться правила статьи 238 ГК РФ, принципиально отличается от тех ситуаций, для которых эти правила предназначены. В статье 238 ГК РФ речь идет о случаях, когда в собственности лица оказался объект, который в силу закона не может принадлежать таким субъектам (ср. также статью 5 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения). Что же касается Проекта 2, то он предусматривает применение этих правил в ситуациях, когда доля в праве общей собственности на участок сельскохозяйственного назначения может принадлежать данному лицу, но подлежит изъятию у него по той причине, что оно не осуществляет свое право должным образом. При таких обстоятельствах специальные правила для указанных ситуаций должны были бы ориентироваться не на статью 238 ГК РФ, а на положения статей 284 – 286 ГК РФ (и соответствующие положения Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения) об изъятии земельных участков, не используемых по целевому назначению.

8. Одним из ключевых условий, от которых зависит эффективность решений, предлагаемых Проектом 2, является введение изъятия из действующего сегодня принципа признания ранее возникших прав: «С 1 января 2025 года бесхозяйной земельной долей также признается земельная доля, право собственности на которую не зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»» (пункт 2 статьи 12.2 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения в проектируемой редакции).

Действующая на настоящий момент часть 1 статьи 69 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (восходящая к части 1 статьи 6 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним») гласит: «Права на объекты недвижимости, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона

от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. Государственная регистрация таких прав в Едином государственном реестре недвижимости проводится по желанию их обладателей» (см. также применительно к земельным долям статью 18 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения).

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации и абзацем 2 пункта 2 статьи 1 ГК РФ, право собственности может быть ограничено на основании федерального закона и 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.

Возложение на обладателей долей в праве собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения обязанности зарегистрировать свои права в ЕГРН является ограничением права собственности, поскольку лишает правообладателей права выбора, прямо признаваемого за ними действующим законодательством. Соблюдение условий допустимости такого ограничения, установленных частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации и абзацем 2 пункта 2 статьи 1 ГК РФ, не может быть проверено Советом, однако вызывает сомнения. Так, обращает на себя внимание, что в соответствии с проектируемым регулированием объявление долей бесхозяйными (как, впрочем, и отнесение их к имуществу, которое не может принадлежать данному лицу) подчинено чисто формальному критерию (отсутствие государственной регистрации) и не зависит от критериев материальных (например, неиспользование земельного участка по целевому назначению), которые могли бы оправдать предлагаемое ограничение права собственности с учетом особого социального значения земли.

9. Наконец, Совет считает необходимым отметить, что дальнейшее развитие законодательства применительно к принадлежности земельных участков сельскохозяйственного назначения вообще и решение проблем, которым посвящены

представленные проекты, в частности едва ли возможно без критического осмысления действующего регулирования и определения принципиального направления законодательной политики на будущее с точки зрения соотношения в этой сфере частных, муниципальных и государственных интересов.

Решения, предлагаемые в проектах, исходят из общей посылки, что земельные участки сельскохозяйственного назначения, (долевой) собственник которых неизвестен или не осуществляет своего права должным образом, должны передаваться соответствующим муниципальным образованиям. Этот подход, действительно, отчасти уже сейчас реализуется законодателем, однако не в полной мере согласован с принципиальной позицией, провозглашенной в пункте 2 статьи 214 ГК РФ: «Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью».

Различимы в действующем законодательстве и элементы третьего подхода, отдающего приоритет не той или иной разновидности публично-правовых образований, а частным лицам. Так, подпунктом 4 пункта 3 статьи 1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения признается «преимущественное право других участников долевой собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности, либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной организации или гражданина – члена крестьянского (фермерского) хозяйства на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности».

Последовательное, внутренне непротиворечивое, системное развитие законодательства без определения основ государственной политики в этой сфере представляется Совету затруднительным.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменения в статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также в части определения ценных и особо ценных земель сельскохозяйственного назначения» не могут быть поддержаны ввиду наличия недостатков концептуального характера, указанных в настоящем заключении.

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
23 сентября 2021 г.
№ 211-3/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 242 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 242 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (письмо от 30 августа 2021 г. № УМ-25-04/15494).

Проект подготовлен Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Проектом предлагается дополнить статью 242 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) пунктом 1.1 следующего содержания:

«1.1. В случаях, установленных федеральным законом, при грубой неосторожности собственника выплата стоимости реквизированного имущества должна быть осуществлена частично или в выплата стоимости реквизированного имущества может быть отказано.».

В пункте 2 статьи 242 ГК РФ Проектом уточняется допустимость оспаривания в судебном порядке отказа в выплате стоимости реквизированного имущества.

Согласно пояснительной записке Проект направлен на реализацию Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июля 2021 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 242 и пункта 2 статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Комплекс» (далее – Постановление № 33-П).

В Постановлении № 33-П Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) признал взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 242 и абзаца второго пункта 2 статьи 1083 ГК РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 – 3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования и в их судебном истолковании они создают неопределенность в вопросе об учете при определении и осуществлении выплаты собственнику стоимости животных или продуктов животноводства, изъятых у него при ликвидации очагов особо опасных болезней животных, его грубой неосторожности, если она содействовала возникновению и распространению таких очагов.

Однако изменения, предлагаемые Проектом, не соответствуют позиции Конституционного Суда, выраженной в Постановлении № 33-П, а также привносят в институт реквизиции чуждые ему элементы, делая Проект концептуально неприемлемым.

В частности, это выражается в следующем.

1. В Проекте не учтено, что Конституционный Суд не признал не соответствующим Конституции Российской Федерации сам по себе институт реквизиции (статья 242 ГК РФ), а только указал, что из-за недостаточности правового регулирования отношений, связанных с уничтожением животных в целях предотвращения распространения очагов особо опасных заболеваний (статья 19

Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»), на практике суды вынуждены применять к этим отношениям статьи 242 и 1083 ГК РФ, что в совокупности приводит к неопределенности в вопросе о том, допустимо ли уменьшать размер возмещения или отказывать в выплате компенсации за уничтожение животных в очагах заболеваний, если возникновению или распространению инфекции способствовала вина самого собственника уничтоженных животных.

Так, Конституционный Суд указал, что «рассматриваемые обособленно, ни пункт 1 статьи 242 ГК Российской Федерации, ни приведенное положение абзаца второго пункта 2 статьи 1083 данного Кодекса неопределенности в вопросе об их конституционности не обнаруживают», но признал их неконституционными только в той мере, в которой они в условиях неопределенности правового регулирования применяются по аналогии к уничтожению животных для предотвращения распространения особо опасных заболеваний.

Это означает, что нуждающаяся в решении проблема учета вины собственника при уничтожении заболевших животных относится не к институту реквизиции (статья 242 ГК РФ) и не к институту вины потерпевшего (статья 1083 ГК РФ), а к порядку и последствиям уничтожения животных для предотвращения распространения особо опасных болезней (статья 19 Закона Российской Федерации «О ветеринарии»).

Несмотря на сходство этих отношений с реквизицией и изъятием имущества для государственных нужд принципиальным их отличием, допускающим установление особенностей в части уточнения размера возмещения, является то обстоятельство, что имущество не изымается государством в свою собственность для дальнейшего использования, а уничтожается в связи с его опасностью для окружающих.

При этом классическому институту изъятия (статья 35 Конституции Российской Федерации) в различных его проявлениях, в том числе при реквизиции, чуждо уменьшение размера компенсации и тем более отказ в компенсации в связи с

какой бы то ни было виной собственника. Так, например, если земельный участок принудительно изымается у собственника в связи с неиспользованием по назначению или совершением иных нарушений законодательства (статьи 284 – 286 ГК РФ), собственнику все равно выплачивается полная стоимость этого имущества, но одновременно с этим на него могут быть возложены расходы по проведению торгов, либо он может быть привлечен к административной ответственности. Такая модель изъятия отвечает конституционно-правовым подходам, обеспечивающим баланс между интересами собственника и публичными интересами.

В случае совершения собственником виновных действий, создающих опасность для окружающих или причиняющих кому-либо вред, собственник может быть привлечен к гражданско-правовой, административной, уголовной ответственности с применением в установленном порядке конфискации (статья 243 ГК РФ) и (или) возложением на него обязанности по возмещению вреда (статья 1064 ГК РФ). Но зачет компенсации за изъятие имущества и публичного штрафа или иного рода взыскания за совершение виновного правонарушения выходит за пределы общих принципов гражданского права, отраженных в статье 242 ГК РФ.

Поэтому уточнение порядка выплаты компенсации с учетом вины собственника применимо только к отношениям, которые были рассмотрены Конституционным Судом – уничтожению заболевших животных. В связи с этим изменения следует вносить только в статью 19 Закона Российской Федерации «О ветеринарии», но не распространять это исключение на институт реквизиции в целом.

2. Вместо внесения определенности в правовое регулирование спорных отношений разработчики Проекта устанавливают в статье 242 ГК РФ отсылочную норму к закону, который планируется разработать только в 2022 году. То есть фактически на данном этапе предлагается не реализовать Постановление № 33-П, а лишь отсрочить исполнение предписания Конституционного Суда. Такое решение представляется неудачным, поскольку с его помощью не только не реализуется

Постановление № 33-П Конституционного Суда, но и вносятся изменения в одну из принципиальных норм ГК РФ, идеологически ей чуждые.

3. В Проекте не предпринимается попытка разграничить случаи, когда допустимо снижать размер возмещения, и случаи полного отказа в выплате возмещения. Такая широта дискреционных полномочий государственного органа, принимающего решение об уменьшении размера возмещения, может создавать коррупционные риски.

Этому может способствовать и использование оценочной формулировки «при грубой неосторожности»: если в соответствии со статьей 1083 ГК РФ оценку степени вины потерпевшего дает суд, то Проект предлагает наделить заинтересованный в уменьшении размера возмещения государственный орган правом определять, что считать грубой неосторожностью собственника и как это должно повлиять на размер возмещения.

Предлагаемое решение не только создает неопределенность в вопросе о последствиях совершения собственником тех или иных действий, которые спустя время будут квалифицированы по усмотрению органа, обязанного выплачивать компенсацию, но и вступает в противоречие с общим правилом о судебной защите субъективных гражданских прав (статья 12 ГК РФ), для установления исключений из которого необходимы весомые политико-правовые аргументы.

Вместе с тем Конституционный Суд рекомендовал законодателю урегулировать спорные отношения «так, чтобы формировать законные ожидания собственников, а в ситуациях, аналогичных рассматриваемой, стимулировать их к правомерному поведению (соблюдению ветеринарных правил), предпочтительно на основе прямых и недвусмысленных нормативных указаний, не вызывающих необходимости прибегать по аналогии закона к нормам, регулирующим иные отношения».

С учетом специфики института уничтожения животных для предотвращения эпизоотии и необходимости создания достаточно определенного правового регулирования, способного стимулировать собственников к правомерному

поведению, критерий грубой неосторожности собственника должен быть уточнен, например, путем указания на неоднократное грубое нарушение ветеринарных правил, подтвержденное решениями о привлечении собственника к ответственности. При этом размер возмещения может быть снижен пропорционально степени вины собственника в распространении инфекции.

Отказ в возмещении вреда допустим только в случаях, когда грубые нарушения собственника являлись причиной возникновения, а не распространения инфекции. При этом уничтожение животных может квалифицироваться только как конфискация, а не как реквизиция, то есть представлять собой применяемую в специальном процедурном порядке меру ответственности за совершенное правонарушение (статья 243 ГК РФ).

4. Разработчики Проекта не обратили внимания на необходимость наличия прямой причинно-следственной связи между грубой неосторожностью собственника и возникновением или распространением очага инфекции. Так, Проект не уточняет, в чем должна заключаться грубая неосторожность собственника животных. С учетом того, что в процессе осуществления фермерской деятельности собственники животных могут допускать нарушения различного рода, характера и направленности, следует учитывать не только форму вины собственника (и способ ее объективного выражения), но и характер причинно-следственной связи между деянием собственника и возникновением или распространением инфекции.

5. Совет также считает необходимым отметить, что законодательная реализация Постановления № 33-П требует более активного привлечения Министерства юстиции Российской Федерации.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 242 части первой 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
23 сентября 2021 г.
№ 211-4/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 1151 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» и проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1151 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект о внесении изменения в статью 1151 ГК РФ) и проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Проект о внесении изменений в законы о приватизации) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 16 августа 2021 г. № 28-06-09/65850).

Проект о внесении изменения в статью 1151 ГК РФ и Проект о внесении изменений в законы о приватизации (далее также - Проекты) находятся на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Проекты подготовлены Министерством финансов Российской Федерации во исполнение подпункта «г» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 мая 2019 г. № Пр-904, пункта 1 поручения Правительства Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № МА-П13-4363, а также подпункта «г» пункта 2.1 раздела 1 протокола заседания межведомственной рабочей группы по противодействию незаконным финансовым операциям от 30 апреля 2019 г. № 2 (41) в целях совершенствования механизма распоряжения недвижимым имуществом, являющимся жилым фондом и поступившим в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в качестве выморочного имущества.

Проект о внесении изменений в законы о приватизации предусматривает возмездное отчуждение жилых помещений, поступающих в собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, относящихся к категории роскошного жилья, а также земельных участков, на которых они расположены, и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в пределах данных земельных участков.

Проект о внесении изменения в статью 1151 ГК РФ направлен на согласование Кодекса с указанными законодательными актами.

Центральная идея Проектов состоит в том, что некоторые жилые помещения и сопутствующие им виды недвижимости могут быть признаны «роскошными» (площадь помещения не менее 100 кв. метров, при этом его рыночная стоимость в два раза и более превышает среднюю рыночную стоимость жилья по соответствующему субъекту Российской Федерации). Такого рода объекты могут оказаться в публичной собственности по разным основаниям – обращение в публичную собственность на основании судебного акта, наследование выморочного имущества, приобретение по сделке.

Во всех указанных случаях предлагается не передавать подобного рода объекты в жилищный фонд социального использования, а проводить аукционы и отчуждать эти объекты в частную собственность. В пояснительной записке к Проекту о внесении изменений в законы о приватизации необходимость соответствующего законодательного решения объясняется тем, что у граждан, ожидающих предоставления им жилья по социальному найму, как правило, нет средств для содержания «роскошного» жилья. В то же время, как следует из пояснительной записки, в ближайшее время следует ожидать роста случаев конфискации «роскошного» жилья в публичную собственность ввиду «усиления государственного контроля в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

Следует отметить, что Проекты по существу меняют нормы публичного права, определяющие порядок использования публично-правовым образованием тех объектов, которые оказались в его собственности.

Известная свобода собственника, состоящая в том, чтобы владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом по своему усмотрению (статья 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ), ограничена для случаев публичной собственности с тем, чтобы стеснить лиц, выступающих от имени публичного собственника, в возможности использовать имущество вопреки публичному интересу. Существо публичного интереса определено применительно к владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями в положениях действующего законодательства, которое требует передачи конфискованного или унаследованного жилья в фонд социального использования.

Разработчики Проектов считают необходимым уточнить это давно сложившееся правило и обязать публичного собственника отчуждать некоторые объекты («роскошное жилье») на аукционах.

Оценка предлагаемого политико-правового решения выходила бы за рамки полномочий Совета, если бы не одно обстоятельство – правило о том, что

выморочное жилое помещение включается в жилищный фонд социального использования, содержится в статье 1151 ГК РФ.

Часть третья ГК РФ была принята в 2001 году без этого правила, оно появилось в статье 1151 ГК РФ благодаря изменениям, внесенным Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации». В тот момент в российском законодательстве не существовало нормативного правового акта, которым определялся порядок действий публичного собственника, получившего в собственность жилое помещение в порядке наследования выморочного имущества, и законодатель включил важную для практики публичных правоотношений норму непосредственно в ГК РФ. Между тем принятие такого нормативного акта было запланировано двадцать лет назад – в силу пункта 3 статьи 1151 ГК РФ должен быть принят закон, определяющий порядок наследования и учета выморочного имущества.

Не может быть поддержано превращение в традицию практики ситуативного наполнения актов гражданского законодательства отрывочными нормами публичного права, которые должны содержаться в системных актах публичного законодательства, посвященных полномочиям органам государственной власти.

Вопросы управления имуществом, оказавшимся по тем или иным основаниям в публичной собственности, должны быть урегулированы системно, соответствующие процедуры должны быть описаны для всех стадий – появление оснований для приобретения имущества в публичную собственность, постановка на учет полученных объектов, их оценка, последующее управление ими в наилучших интересах публично-правового образования, виды сделок, заключение которых допускается в отношении различных объектов, основания для прекращения прав на них, порядок расходования средств, вырученных от отчуждения таких объектов. Перечисленные и иные вопросы должны быть универсальным образом решены в едином нормативном правовом акте вне зависимости от того, по какому основанию тот или иной объект оказался в публичной собственности, а также вне зависимости от того, является ли объект движимой или недвижимой вещью.

При наличии такого нормативного правового акта положение абзаца шестого пункта 2 статьи 1151 ГК РФ станет излишним, однако до его появления корректировка этой нормы, содержащейся в ГК РФ, не может быть одобрена.

Вызывает возражения основная идея Проекта, суть которой сводится к нецелесообразности предоставления «роскошного» жилья тем гражданам, которые в силу нуждаемости рассчитывают на получение жилья по договору социального найма и не смогут содержать полученное жилье, если оно будет «роскошным».

Критерии, используя которые, разработчики Проекта о внесении изменений в законы о приватизации предлагают относить жилые помещения к роскошным (общая площадь и рыночная стоимость), никак не связаны с затратами на их содержание и оценкой способности малоимущих граждан их содержать. Без какого-либо обоснования из жилищного фонда социального использования предлагается исключить жилые помещения, которые могли бы предоставляться, например, многодетным семьям, учет интересов которых предусмотрен в различных государственных программах и нормативных правовых актах. Нет сомнений в том, что нормы предоставления, существующие в любом из субъектов Российской Федерации, позволили бы предоставить жилое помещение площадью 100 кв. метров и более семье из шести, семи, восьми человек.

Ухудшение объема социальных гарантий, выражающееся в данном случае в сокращении объема жилья, включаемого в жилищный фонд социального использования, не сопровождается веским политико-правовым обоснованием и комплексом мер, компенсирующих такого рода ограничения.

Основная идея разработчиков Проектов вступает в противоречие с положениями статьи 40 Конституции Российской Федерации, во всяком случае такое противоречие образуется при отсутствии в Проектах дополнительных условий продажи с аукционов «роскошного» жилья (учет обеспеченности граждан жилыми помещениями в конкретном муниципальном образовании, наличие в очереди на получение жилья семей, которые могут в соответствии с нормой предоставления претендовать на жилое помещение с соответствующими характеристиками).

Необходимо подчеркнуть также, что в Проектах не представлен механизм направления средств, вырученных от продажи «роскошных» жилых помещений, для приобретения большего количества жилых помещений для нуждающихся в жилье. Закрепление такого механизма необходимо для фиксации в законодательстве гарантий выполнения публично-правовым образованием его социальной функции.

Проекты не свободны и от недостатков, относящихся к юридической технике.

Прежде всего, следует указать на недопустимость дополнения абзаца шестого пункта 2 статьи 1151 ГК РФ оговоркой «если иное не предусмотрено законом», поскольку такое дополнение допускает возможность установления отступления от правила, содержащегося в ГК РФ, в любых случаях, в том числе применительно к жилым помещениям, не отвечающим признакам «роскошности».

В Проекте о внесении изменений в законы о приватизации не учтено, что законодательство о приватизации действует не обособленно, а в системе с нормами жилищного законодательства. Включение в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» правила о том, что отдельные помещения не подлежат приватизации, само по себе не означает, что такие помещения не могут предоставляться по договорам социального найма, основания и порядок заключения которых предусмотрены Жилищным кодексом Российской Федерации.

В случае принятия Проектов сложится регулирование, в силу которого по договору социального найма «роскошные» жилые помещения в принципе могут быть предоставлены, а бесплатно их приватизировать наниматели не смогут. Такой подход вступит в противоречие с выработанными Конституционным Судом Российской Федерации правовыми позициями (см. Постановление от 15 июня 2006 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»

Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой»).

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1151 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» и проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» не могут быть поддержаны.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 11741-8 «О внесении изменения в статью 1151 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» внесен в Государственную Думу.



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

21 октября 2021 г.

№ 212-1/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 47538-6/5¹ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 47538-6/5¹ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – новый Проект № 47538-6/5¹) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (письмо от 6 октября 2021 г. № 3.1-6/1191).

Новый Проект № 47538-6/5¹ выполнен на базе подготовленной рабочей группой Совета версии текста проекта федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект № 47538-6/5), которая была опубликована для общественного обсуждения после рассмотрения на заседании Совета 6 декабря 2019 г.

В процессе всестороннего обсуждения Проекта № 47538-6/5 было выражено множество предложений по его доработке, а также высказан ряд замечаний и сомнений относительно способов реализации тех или иных принципиальных положений Проекта. С учетом объемности и значимости предлагаемых изменений

заслуживает внимания подход, в соответствии с которым допустимо последовательное рассмотрение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации частей изначального Проекта № 47538-6/5, разработанного Советом.

В соответствии с этим подходом в новом Проекте № 47538-6/5¹ предлагается выделить правовое регулирование режима недвижимых вещей в отдельную главу 6¹ (статьи 141.2 – 141.4 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ), скорректировать статьи 225, 271, 290 ГК РФ, а также дополнить ГК РФ главой 17.1, посвященной регулированию права собственности и других вещных прав на здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, помещения и машино-места.

Уточнение правового регулирования отношений по владению, пользованию и распоряжению зданиями, сооружениями, объектами незавершенного строительства, помещениями, машино-местами заслуживает поддержки. Отсутствие в действующем ГК РФ общих положений о жилых и нежилых помещениях, о правовом режиме машино-мест создает на практике неопределенность и противоречия, в том числе вызывающие вынужденную необходимость частичного применения норм ЖК РФ о жилых помещениях по аналогии к нежилым помещениям и машино-местам (см. пункт 41 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Допуская возможность поэтапного совершенствования вещного права, Совет, тем не менее, считает необходимым отметить необходимость завершения начатой реформы вещного права и скорейшей доработки ее оставшихся частей.

В представленном виде новый Проект № 47538-6/5¹ называет здания, сооружения, помещения недвижимыми вещами (статьи 141.2, 141.3 ГК РФ в редакции Проекта), что оставляет открытым вопрос о том, предлагается ли при дальнейшем развитии гражданского законодательства придерживаться концепции единого объекта недвижимости. С утилитарной точки зрения принадлежность

одному и тому же лицу права собственности и на земельный участок, и на расположенное на нем сооружение, а также невозможность раздельного оборота участка и сооружения (правила, заложенные в Проекте) дают почти тот же правовой эффект, что и концепция единого объекта недвижимости. Вместе с тем с целью поступательного воплощения в жизнь концепции единого объекта следует продумать необходимость включения в Проект переходных положений, позволяющих четко определить судьбу ранее возведенных сооружений, а также поставить перед законодателем вопрос о необходимости разработки изменений публичного законодательства, которые корреспондировали бы новому гражданско-правовому регулированию и содержали бы в себе стимулы, подталкивающие субъектов гражданского права к оформлению прав на единые объекты недвижимости (включая налоговые стимулы).

Ряд предложений нового Проекта № 47538-6/5¹ нуждается в дополнительном обосновании или корректировке.

1. В новом Проекте № 47538-6/5¹ предлагается выделить в отдельную главу правила о таких недвижимых вещах (объектах гражданских прав), как здания, сооружения и помещения. При этом проектируемая глава 6.1 ГК РФ называется «Недвижимые вещи». Однако нормы о предприятии (статья 132 ГК РФ), о едином недвижимом комплексе (статья 133.1 ГК РФ), а также о машино-местах и объектах незавершенного строительства (определяются или упоминаются в статье 130 ГК РФ) остаются в главе 6 ГК РФ «Общие положения».

Представляется, что выделение отдельной главы о недвижимых вещах обосновано в случае определения в ней особенностей правового режима не только зданий, сооружений и помещений, но в первую очередь земельных участков, которые в любом случае можно считать основным объектом недвижимости, а также линейных объектов (упоминаются в проектируемой новой главе 6.1 ГК РФ, но не определены в ней), машино-мест, объектов незавершенного строительства и т.д.

2. В статьях нового Проекта 47538-6/5¹ не содержится указание на то, что недвижимые вещи и права на них возникают с момента их государственной

регистрации (статьи 141.5, 297 ГК РФ в редакции Проекта № 47538-6/5). В статье 141.2 ГК РФ в редакции нового Проекта № 47538-6/5¹ устанавливается, что здания и сооружения создаются в результате строительства, а в статье 287.1 ГК РФ в редакции нового Проекта 47538-6/5¹ указывается, что право собственности на созданное здание, сооружение, объект незавершенного строительства, помещение, машино-место возникает у собственника земельного участка, на котором расположены указанные объекты, если настоящим Кодексом, другим законом или договором не предусмотрено иное.

С учетом того, что принцип возникновения вещных прав на недвижимое имущество в силу их государственной регистрации не подвергается сомнению (статьи 9.1, 131 ГК РФ, внесение изменений в которые в Проекте не предполагается), представляется уместным акцентировать внимание на принципе внесения. Это необходимо для того, чтобы избежать на практике двойственного толкования положений ГК РФ, в том числе такого толкования, в силу которого для возникновения права собственности на здание или сооружение достаточно одного лишь факта его создания (такое толкование присутствует, например, в пункте 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

3. В пункте 1 проектируемой статьи 141.4 ГК РФ «Особенности образования недвижимых вещей» предлагается закрепить, что законом могут быть установлены запреты или ограничения на образование отдельных видов недвижимых вещей либо условия, при соблюдении которых допускается образование таких недвижимых вещей.

Однако правила о запретах и ограничениях для образования отдельных видов недвижимости (например, ограничение этажности зданий и т.п.) не могут выступать в качестве основы гражданско-правового регулирования особенностей образования недвижимых вещей, так как эти правила относятся к их публично-правовому режиму. Проектируемое положение является излишним с учетом того, что в статье

209 ГК РФ уже установлено, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону.

Особенности образования недвижимых вещей во многом обусловлены физическими характеристиками и назначением самой недвижимой вещи, а также ее публично-правовым режимом, поэтому формулирование в ГК РФ универсальных правил для создания (образования) всех недвижимых вещей весьма затруднительно. В связи с этим наименование статьи может потребовать корректировки.

4. Пункты 3, 4, 5 проектируемой статьи 141.4 ГК РФ устанавливают разные последствия изменения недвижимых вещей для действия обременений – в пункте 3 статьи 141.4 ГК РФ предлагается установить, что обременения сохраняются, что соответствует правовой природе этих отношений, например, положениям статьи 345 ГК РФ о сохранении залога при изменении объекта залога.

Но в пункте 4 статьи 141.5 ГК РФ предлагается установить, что образование недвижимых вещей из недвижимой вещи, обремененной правами третьих лиц, допускается при наличии согласия указанных лиц. Это правило может вступить в противоречие с природой права собственности как наиболее полного вещного права и свободой собственника совершать со своей вещью любые действия, не нарушающие права и законные интересы иных лиц (статья 209 ГК РФ). Поскольку при изменении вещи обременения сохраняются, то права лиц, в пользу которых установлены обременения, не нарушаются, и, следовательно, их согласие или несогласие с образованием новой вещи может учитываться только в обязательственных отношениях между собственником и лицом, в пользу которого установлены обременения, но не может влиять на свободу собственника изменять объект своего права собственности.

В пункте 5 статьи 141.5 ГК РФ устанавливается, что при объединении недвижимой вещи, обремененной залогом, с иной недвижимой вещью, не обремененной залогом, согласие залогодержателя не требуется. В указанном случае применяются правила, установленные пунктами 3 и 6 статьи 345 ГК РФ. Вместе с

тем статья 345 ГК РФ не разделяет последствия разделения, выделения или объединения вещей для целей сохранения залога на измененный объект. В данном случае будет действовать общее правило о том, что залог сохраняется, что не исключает возможности установления иного в договоре залога и применения залогодержателем способов защиты, предусмотренных пунктами 3 и 6 статьи 345 ГК РФ.

5. В статье 225 ГК РФ в редакции нового Проекта № 47538-6/5¹ предлагается установить специальный срок для возможности признания права муниципальной и государственной собственности на бесхозные линейные объекты (три месяца). В настоящее время право публичной собственности на бесхозные недвижимые вещи возникает на основании судебного акта по истечении одного года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет, что дает собственнику недвижимой вещи достаточную возможность узнать о факте ее постановки на учет и заявить о своих правах. В этой связи сокращение указанного срока применительно к линейным объектам требует обоснования.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 47538-6/5¹ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан с учетом указанных замечаний.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую 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
25 ноября 2021 г.
№ 213-2/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 963432-7 «О внесении изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации»

Проект поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 963432-7 «О внесении изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации» (далее – Проект поправок) направлен в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 5 октября 2021 г. № А6-11138).

Проект поправок подготовлен Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и представлен в Правительство Российской Федерации.

Проект федерального закона № 963432-7 «О внесении изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации» рассматривался Советом и был поддержан с учетом замечаний (см. Экспертное заключение от 15 октября 2020 г. № 203-4/2020). В Проекте поправок замечания, изложенные в заключении Совета,

учтены.

Проектом поправок предлагается установить в части 5 статьи 17 и части 11 статьи 23 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), что собственники жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме обязаны обеспечивать соблюдение лицами, допущенными ими в принадлежащее им помещение, прав и законных интересов соседей с учетом соблюдения требований, предусмотренных соответственно частями 1 – 4 статьи 17 и частью 10 статьи 23 ЖК РФ.

За исключением редакционной неточности («обеспечивать соблюдение... с учетом соблюдения...») идея закрепления в законе обязанности собственника по контролю за своим имуществом, переданным во владение и (или) пользование иным лицам, заслуживает поддержки.

В соответствии со статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) собственник несет бремя содержания своего имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Когда собственник передает помещение во владение и пользование иным лицам, которые ненадлежащим образом эксплуатируют помещение, на практике возникает проблема определения субъекта, ответственного за причинение вреда. С точки зрения общей модели деликтного обязательства непосредственным причинителем вреда (статья 1064 ГК РФ) является тот, кто владеет помещением в момент происшествия, либо иное лицо, допущенное в это помещение собственником. Однако отношения найма зачастую могут быть не оформлены посредством договора, заключенного в письменной форме, кроме того, вред третьим лицам могут причинить не наниматели, а гости собственника, что может создавать препятствия для потерпевших в поиске причинителя вреда или в доказывании.

Вместе с тем именно собственник является членом гражданско-правового сообщества собственников квартир многоквартирного дома или товарищества собственников жилья, что предполагает соблюдение им определенного стандарта заботливости и осмотрительности во взаимоотношениях с соседями. Кроме того,

собственник недвижимого имущества, передавая его во владение или пользование иным лицам, обычно сохраняет контроль над своим имуществом, в отличие от собственника движимого имущества. Несмотря на невозможность осуществления физического контроля за каждым действием или за бездействием нанимателей или иных лиц, допущенных в жилое или нежилое помещение, прямое указание закона о наличии обязанности собственника обеспечить безопасность своего имущества может создавать благоприятное превентивное воздействие на выбор им лиц, которым помещение передается во владение, а также может способствовать принятию дополнительных мер для предотвращения причинения вреда соседним помещениям.

В настоящее время в судебной практике допускается расширительное толкование обязанностей собственника в рамках статьи 210 ГК РФ, что приводит к возможности возложения на собственника деликтной ответственности за вред, причиненный третьими лицами, допущенными в помещение.

Например, в определении от 16 февраля 2021 г. № 88-КГ20-14-К8 Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривая спор о возмещении вреда, причиненного пожаром в результате ненадлежащего использования нанимателем электроприбора, указала на допустимость привлечения к деликтной ответственности собственника и высказала следующую позицию: «Распоряжаясь жилым помещением по своему усмотрению, допуская нахождение и проживание в нем третьих лиц, использование ими оборудования квартиры, собственник имущества несет также и ответственность за соблюдение требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований. <...> Заключение собственником договора с третьими лицами по поводу пользования жилым помещением не означает, что он перестает быть собственником этого имущества, и само по себе не освобождает его от обязанности по надлежащему содержанию своего имущества и соблюдению приведенных выше требований жилищного и гражданского законодательства».

Другим примером может служить определение Судебной коллегии по

гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2021 г. № 4-КГ20-72-К1, которая рассматривала дело о возмещении вреда, причиненного возгоранием строительного мусора в результате попадания в него тлеющего табачного изделия (окурка), предположительно выброшенного рабочими, проводившими ремонт в квартире ответчика. Коллегия не согласилась с нижестоящими судами, отказавшими в возложении деликтной ответственности на собственника помещения, и указала, что бремя содержания имущества предполагает в том числе принятие разумных мер по предотвращению пожароопасных ситуаций, отметив, что «судам надлежит исследовать вопрос о том, кому принадлежит строительный мусор, послуживший очагом возгорания, о наличии причинно-следственной связи между его действиями (бездействием) по складированию этого мусора и ведению контроля за безопасным ведением ремонтных работ».

Ранее Верховный Суд Российской Федерации также выражал позицию о том, что собственник не может уклониться от ответственности за вред, причиненный подрядчиками, допущенными им в жилое помещение: «Ответственность по содержанию жилого помещения в надлежащем состоянии и по соблюдению прав и законных интересов соседей лежит на собственнике данного помещения. <...> Договорная обязанность подрядчика по возмещению ущерба, причиненного соседям, сама по себе не может являться основанием для освобождения собственников квартиры от выполнения возложенных на них законом (статья 210 ГК РФ и статья 30 ЖК РФ) обязанностей по содержанию принадлежащего им имущества в надлежащем состоянии и соблюдению прав и законных интересов соседей, а в случае причинения ущерба последним не является основанием для освобождения собственников жилого помещения от ответственности за необеспечение такого содержания (статьи 403 и 1064 ГК РФ)» (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2017 г. № 50-КГ17-21).

Такой подход согласуется и с тенденциями изменения зарубежного законодательства. Например, в проекте изменений, направленных на

совершенствование положений Французского гражданского кодекса о деликтных обязательствах, предлагается установить, что собственник, арендатор, иной владелец недвижимой вещи или лицо, осуществляющее там работы, в силу закона несут ответственность за вред, причиненный соседям в результате необычного воздействия или беспокойства (статья 1244 Французского гражданского кодекса в редакции проекта изменений, опубликованного Министерством юстиции Франции для всеобщего обсуждения в 2017 г.)³.

Хотя разработанный Минстроем России Проект поправок не предусматривает гражданско-правовую ответственность собственника за вред, причиненный лицами, допущенными в помещение, сам по себе факт установления в законе названной обязанности собственника будет иметь значение для установления состава гражданско-правовой ответственности (противоправность, вина, причинно-следственная связь, вред), но не будет предопределять исход дела, например, в случаях, если суд установит отсутствие вины или причинно-следственной связи. Представляется, что такой подход является наиболее приемлемым и сбалансированным.

При этом в случае привлечения собственника к гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный соседям третьими лицами, допущенными в помещение, обязанность возместить вред не будет возлагать на собственника чрезмерное имущественное бремя, поскольку у него будет право обратиться к лицу, непосредственно причинившему вред, с регрессным иском (статья 1081 ГК РФ) либо с договорным иском о возмещении убытков, причиненных ненадлежащим исполнением обязанностей по договору найма, аренды, подряда и т.д.

Также следует обратить внимание, что Верховный Суд Российской Федерации не распространяет рассматриваемые в Проекте поправок обязанности на

³URL:

http://www.justice.gouv.fr/publication/Projet_de_reforme_de_la_responsabilite_civile_13032017.pdf

(доступ

21.09.2020).

Перевод

на

англ.:

http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/reform_bill_on_civil_liability_march_2017.pdf

(перевод:

Whittaker S., Borgetti J-S.).

муниципалитеты, которые являются собственниками квартир, переданных по договорам социального найма (определения от 29 июня 2021 г. № 49-КГ21-16-К6, от 3 августа 2021 г. № 33-КГ21-4-К3).

х х х

Вывод: проект поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 963432-7 «О внесении изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации» может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект находится на стадии рассмотрения во втором чтении.

2.7. Отдельные виды деятельности

Транспорт



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
22 апреля 2021 г.
№ 208-4/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 5 апреля 2021 г. № ВТ-Д4-04/5473).

Проект подготовлен Министерством транспорта Российской Федерации в соответствии с подпунктом «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 27 марта 2021 г. № Пр-487, поручением Президента Российской Федерации от 2 марта 2021 г. № Пр-344, а также поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Р. Белоусова от 2 апреля 2021 г. № АБ-П150-4190.

Проект находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке целью Проекта является закрепление в законодательстве возможности заключения договоров об организации перевозок грузов в соответствии с принципом «вези или плати» (хотя в данном случае правильнее формулировать принцип как «предъявляй грузы или плати»), а также установление приоритетного порядка для перевозок, осуществляемых по долгосрочным договорам.

Проект вызывает следующие замечания.

1. Часть вторая статьи 10 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – УЖТ) в редакции Проекта предполагает увеличение числа существенных условий договора об организации перевозок грузов. Но при этом в отличие от действующей редакции статьи 10 УЖТ в перечень существенных договорных условий не включается положение о сроках и условиях предоставления перевозчиком транспортных средств.

Такой подход неверен, поскольку невозможно определить взаимоотношения контрагентов по перевозке на длительный срок, не связывая обязанность грузоотправителя предъявлять в согласованные сроки грузы для перевозки с обязанностью перевозчика предоставлять транспортные средства в известные сроки.

2. Наряду с порядком расчетов за перевозки существенным условием договорного обязательства предлагается считать связанные с порядком расчетов услуги, цены на которые не указаны в тарифном руководстве (абзац третий части второй статьи 10 УЖТ в редакции Проекта).

С этим предложением также нельзя согласиться, поскольку в некоторых случаях никакие дополнительные услуги, сопряженные с расчетами, участников обязательства по организации перевозок могут не интересовать, а потому понуждать их к достижению договоренности о подобных услугах нет оснований.

Абзац пятый статьи 10 УЖТ не имеет смысла, так как в нем упоминается о том, что существенным условием договора является ответственность сторон за неисполнение обязательств по договору. Все положения об ответственности сторон

по договору об организации перевозок предусмотрены специальным законодательством о перевозках (даже в Проекте есть небольшое упоминание об основаниях освобождения от ответственности одной из сторон), а если бы они и не были там предусмотрены, то ответственность сторон определялась бы в соответствии с положениями главы 25 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Сами стороны могут не высказывать пожеланий касательно изменения оснований и размера ответственности, предусмотренных законодательством, при таких обстоятельствах заставлять их включать в сделку такие условия нет никакого смысла.

3. В части третьей статьи 10 УЖТ в редакции Проекта указано, что некоторые существенные условия, перечисленные в части второй данной статьи, могут включаться в договоры об организации перевозок по соглашению сторон.

Это положение ошибочно. Существенные условия договора должны прямо называться в законе ввиду их необходимости для сделок определенного вида. Условия, согласование которых не является обязательным для сторон по характеру обязательства, существенными считаться не могут. И хотя по настоянию одной из договаривающихся сторон значение существенного условия может приобрести любое положение предстоящей сделки (пункт 1 статьи 432 ГК РФ), в данном случае это не имеет значения: либо существенное условие договора должно быть названо в законе как обязательное для контрагентов, либо упоминать о нем в законе не следует.

4. Договоры, в которые стороны включают условия, не обязательные для согласования, но называемые Проектом существенными, квалифицируются в части шестой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта как договоры об организации перевозок с дополнительными условиями. Для этих договоров без видимых к тому оснований в частях одиннадцатой – восемнадцатой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта предлагается особый правовой режим (ведение государственного реестра таких договоров, определение предельного размера провозной способности инфраструктуры по определенным маршрутам, специальный порядок заключения

сделок, первоочередное исполнение возникших из них обязательств, запрет на цессию).

При этом одним из «существенных», но не обязательных условий называется условие об обязанности перевозчика обеспечить перевозки грузов во исполнение договора (абзац третий части шестой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта). Однако это очевидное положение, характерное для всякого обязательства по перевозке, поскольку должник призван исполнять свои обязанности в любом обязательстве (обеспечить его исполнение в смысле, не относящемся к положениям главы 23 ГК РФ). Из этого следует сделать вывод, что под особый правовой режим попадут любые договоры об организации перевозок. Как следствие, теряется смысл в специальном правовом регулировании для «договоров об организации перевозок с дополнительными условиями».

Возможно, разработчики Проекта имели в виду обеспечение исполнения обязательств одним из специальных способов, предусмотренных законом или договором (см. статью 329 ГК РФ), однако в таком случае соответствующее положение следует корректно сформулировать.

5. Проект предполагает возможность включить в договор условие о том, что ответственность перевозчика за неприем груза к перевозке выражается в виде штрафа в размере суммы платы за перевозку того объема грузов, который не принят к перевозке (абзац шестой части шестой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта). Однако непонятно, почему в данном случае неустойка возможна только в виде штрафа, и почему размер штрафа должен быть во всяком случае предопределен законом.

6. Относительно положений части седьмой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта об освобождении перевозчика от ответственности следует отметить, что в данном случае правильнее говорить об ответственности за неприятие груза к перевозке, а не об ответственности за неприятый к перевозке объем груза.

7. Согласно абзацам третьему и четвертому части седьмой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта перевозчик может освобождаться от ответственности за

непринятие груза к перевозке в согласованном объеме, если данное нарушение обязательства вызвано как выполнением перевозчиком перевозок грузов на основании отдельных решений Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации для обеспечения регионов, пострадавших от стихийных бедствий, так и вообще выполнением перевозчиком перевозок грузов на основании отдельных решений Президента Российской Федерации.

Первое из названных обстоятельств применительно к решениям Президента России представляет собой частный случай второго названного обстоятельства. В связи с этим его упоминание в значительной части лишено смысла (при этом первое обстоятельство сформулировано неудачно – использованную грамматическую конструкцию целесообразно было бы изменить, чтобы не складывалось впечатление, что бедствия осуществляются на основании нормативных актов).

Кроме того, необходимо отметить, что решение Президента Российской Федерации, которое не обусловлено чрезвычайными обстоятельствами, имеющими крайне важное общественное значение, не может и не должно служить обстоятельством, освобождающим от ответственности за нарушение договорного обязательства.

В Проекте следовало бы сделать уточнение, что упоминаемые решения Президента России и Правительства России должны быть облечены в форму нормативных правовых или индивидуальных актов, предусмотренных законодательством, определяющим компетенцию высших органов государственной власти Российской Федерации.

8. Одним из шести условий, освобождающих перевозчика от ответственности за непринятие груза к перевозке, называются причины, установленные УЖТ и иными нормативными правовыми актами (абзац пятый части седьмой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта).

Это положение Проекта самого общего свойства и его следовало бы поместить в конце соответствующего перечня в виде упоминания иных причин,

установленных нормативными правовыми актами, с тем, чтобы перечень стал в известной степени открытым.

9. В части восьмой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта указано, что при непредъявлении груза к перевозке либо предъявлении груза в меньшем объеме, чем это предусмотрено договором об организации перевозок с дополнительными условиями, грузоотправитель и грузополучатель «обязаны производить платежи, соответствующие стоимости непредъявленных объемов по согласованным в таком договоре маршрутам перевозок, в течение срока действия договора». То есть обязанность вносить плату здесь изложена как императивная норма.

В то же время в абзаце втором части шестой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта соответствующая обязанность рассматривается как возможное, но не обязательное условие договора.

Отмеченное противоречие должно быть устранено.

10. Не вполне понятно, почему согласно части десятой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по реализации государственной политики в сфере железнодорожного транспорта, должны направляться сведения только о тех договорах об организации перевозок, которые содержат дополнительные условия обязательства наряду с predeterminedенными законом существенными условиями договора.

Указанному органу государственной власти целесообразно направлять сведения о всех долгосрочных договорах, регулирующих организацию перевозок грузов на железнодорожном транспорте.

Непонятен смысл предлагаемой Проектом нормы (часть девятая статьи 10 УЖТ), в соответствии с которой в первоочередном порядке (с учетом очередности, определяемой Правительством Российской Федерации) должны осуществляться перевозки грузов, выполняемые только по договорам об организации перевозок с дополнительными условиями.

11. Согласно Проекту (часть тринадцатая статьи 10 УЖТ) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по реализации государственной

политики в области железнодорожного транспорта, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, должен будет определять предельный размер провозной способности инфраструктуры на конкретном маршруте (направлении) движения поездов, который может быть использован для перевозок, выполняемых по договорам об организации перевозок с дополнительными условиями. При этом указывается (часть пятнадцатая статьи 10 УЖТ в редакции Проекта), что перевозчик в течение тридцати календарных дней с момента размещения в сети «Интернет» на официальном сайте названного органа исполнительной власти данных об определении размера провозной способности инфраструктуры на конкретном маршруте (направлении) движения поездов должен принимать заявления грузоотправителей на заключение упомянутых договоров. И если объем перевозок по заявлениям, поступившим от грузоотправителей, превысит размер объявленной провозной способности инфраструктуры, перевозчик согласно части шестнадцатой статьи 10 УЖТ в редакции Проекта получит право «заключить договоры на объем перевозок груза, распределив его пропорционально поданным заявлениям». В остальных же случаях договоры об организации перевозок с дополнительными условиями должны будут заключаться «в очередности поданных заявлений».

Очевидно, в данном случае не учтено, что перевозчиком по упомянутым договорам может быть не только ОАО «РЖД». Перевозчиками способны выступать разные лица, и общий объем перевозок, на который они могут согласиться, может оказаться больше предела провозной способности инфраструктуры, определенного органом государственной власти. Поэтому предлагаемая норма о единоличном уменьшении перевозчиком объемов перевозок пропорционально поданным заявлениям не решает проблему, которая может возникнуть в случае, если пропускная способность инфраструктуры на конкретном маршруте окажется превышенной по совокупности договоров, заключенных несколькими перевозчиками.

Что касается упомянутого положения о заключении договоров с соблюдением очередности по поданным заявкам, то оно имеет смысл лишь в случае, если будут совпадать сроки исполнения договоров, отраженные в нескольких заявках. В иных случаях время заключения соответствующих договоров не будет иметь для перевозчика и его контрагентов никакого значения.

12. Часть семнадцатая статьи 10 УЖТ в редакции Проекта предусматривает запрет на уступку грузоотправителями и грузополучателями, заключившими договор об организации перевозок с дополнительными условиями, прав, предусмотренных данным договором.

Однако установление данного запрета не имеет под собой достаточных оснований. В Проекте и пояснительной записке к нему не представлено обоснования того, чем обусловлено в данном случае нарушение правила пункта 2 статьи 1 ГК РФ.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 43217-8 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (о заключении договоров на перевозку железнодорожным транспортом на условиях «вези или плати») находится на стадии предварительного рассмотрения.



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
22 апреля 2021 г.
№ 208-8/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс
торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные
законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 15 апреля 2021 г. № А6-4463). Проект разработан Министерством промышленности и торговли Российской Федерации и направлен в Правительство Российской Федерации.

Аналогичный Проект ранее был предметом рассмотрения Совета. В экспертном заключении от 17 декабря 2020 г. № 204-7/2020 (далее – Экспертное заключение) был высказан ряд замечаний, в том числе имеющих принципиальный характер, а также сделан вывод о том, что Проект не может быть поддержан.

Сопоставление Проекта в представленной редакции и его предшествующей версии показывает, что некоторые замечания Совета были учтены. В частности, частично учтено замечание № 3 о порядке применения положений Проекта к иностранным судам (статья 16.2 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (далее – КТМ РФ) в редакции Проекта). Частично учтено замечание № 4: в Проект включено уточненное определение полуавтономного судна (пункт 7 статьи 7 КТМ РФ в редакции Проекта). Внесены положения, уточняющие виды деятельности, которые вправе выполнять автономные суда: согласно новой редакции Проекта полностью автономные суда не вправе осуществлять перевозку пассажиров, кроме полностью автономных маломерных судов.

Следует поддержать исключение из Проекта термина «представитель судовладельца» в связи с тем, что полномочия, права и обязанности этого лица в предшествующей редакции Проекта были определены неточно. Это исключение, в свою очередь, позволило более четко урегулировать обязанности по ведению и предъявлению судового журнала и других судовых документов. Кроме того, устранение этого термина привело к утрате актуальности замечания № 5 в той части, в которой в нем отмечались сложности идентификации представителя судовладельца.

Замечание № 10 было учтено в части, касающейся договора фрахтования: в Проект внесены положения о том, кому подчиняется «внешний экипаж», управляющий автономным судном (пункт 3 статьи 206 КТМ РФ в редакции Проекта). Этим изменением учтено также замечание № 24. Учтено замечание № 13, согласно которому условием совмещения разных должностей является соответствие лица квалификационным требованиям, предъявляемым к каждой из таких должностей.

В связи с исключением из Проекта положения о назначении лица, ответственного за безопасное плавание в отношении каждого автономного судна, утратило актуальность замечание № 18 о сложности идентификации этого лица.

Вместе с тем большинство замечаний, изложенных в Экспертном заключении, учтено не было. Это относится, в частности, к замечанию № 1 о противоречии Проекта и международных договоров Российской Федерации. В прилагаемой к Проекту Таблице учета замечаний указано, что Проект доработан: введено понятие внешнего экипажа и установлены требования к его квалификации. Необходимо отметить, что вследствие сохранения положений Проекта об отсутствии экипажа у полностью автономного судна указанные в замечании № 1 противоречия нельзя признать устраненными.

Замечания № 1 и № 5 в части, относящейся к необходимости признания за лицами, управляющими автономным судном, статуса экипажа, учтены лишь частично. В Проект внесено понятие «внешний экипаж» (пункт 7 статьи 7 КТМ РФ в редакции Проекта). Включение в Проект этого понятия, положений о необходимости установления требований к внешнему экипажу, о необходимости формирования внешнего экипажа при перевозке груза на автономном судне (пункт 1 статьи 124 КТМ РФ) заслуживают поддержки. Однако в Проекте сохранены положения, согласно которым у полностью автономного судна экипаж отсутствует. Таким образом, в результате внесенных изменений Проект приобрел противоречивый характер: с одной стороны, в Проекте многократно (пункты 1 – 4 статьи 52, пункт 1 статьи 53, пункт 1 статьи 61, пункт 1 статьи 93 КТМ РФ в редакции Проекта и др.) указывается, что у полностью автономного судна отсутствует экипаж, с другой, признается существование у автономного судна «внешнего экипажа».

Следует подчеркнуть, что так называемый внешний экипаж, вероятно, представляет собой оператора или нескольких операторов, которые дистанционно управляют судном, принимая решения о направлении и скорости его движения. С этой точки зрения у судна не может не быть «внешнего экипажа», если конкретные команды аппаратуре судна в то или иное мгновение его движения подают люди, а не алгоритмы (программы, «искусственный интеллект»).

Не учтено замечание № 2 о преждевременности разработки Проекта в связи с отсутствием стандартов работы автономных судов, принятых на международном уровне, и о возможных противоречиях между Проектом и этими стандартами. Хотя в Проект включены положения о том, как осуществляются заходы иностранных автономных судов в российские порты, он по-прежнему не дает ответа на вопрос о том, каким образом российские автономные суда смогут участвовать в международном судоходстве с учетом того, что разрабатываемые Проектом правила не могут распространяться на территории вне российской юрисдикции, а общепринятые международные стандарты в настоящее время отсутствуют. Приведенная в Таблице учета замечаний ссылка на поручение Президента Российской Федерации, в соответствии с которым разработан Проект, не устраняет необходимости гармонизации Проекта и международных стандартов.

Замечание № 4 в части определения видов деятельности, которые вправе осуществлять автономные суда, учтено частично: Проектом в новой редакции предусмотрено, что полностью автономное судно не вправе осуществлять перевозку пассажиров. В то же время в статье 41.8 КТМ РФ в редакции Проекта сделано исключение, позволяющее полностью автономным маломерным судам осуществлять перевозку пассажиров. Представляется, что такое дозволение является преждевременным и произвольным. С учетом актуального состояния развития полностью автономных судов запрет на перевозку пассажиров представляется обоснованным. При этом нельзя утверждать, что к маломерным автономным судам предъявляются повышенные требования безопасности, которые позволяют им без существенных рисков осуществлять перевозку пассажиров.

При доработке Проекта не было учтено замечание № 5, согласно которому предположение об отсутствии у автономного судна экипажа приводит к существенным сложностям, связанным с невозможностью исполнения возложенных на капитана и других членов экипажа обязанностей. Не было учтено это же замечание в части возникающей неясности, связанной с распределением обязанностей и полномочий, связанных с заключением договора спасания.

Имеющееся в Проекте положение о том, что судовладелец и грузовладелец представляют свои интересы самостоятельно (статья 106.3 КТМ РФ в редакции Проекта), недостаточно для оперативных действий, связанных со спасанием.

Как указано выше, замечание № 5 было учтено в части устранения из Проекта понятия «представитель судовладельца». Однако оно не было учтено в сопутствующей части, согласно которой судовладелец (зарегистрированный собственник) может находиться в зарубежной, в том числе офшорной, юрисдикции и не иметь ценного имущества, помимо самого судна. Поэтому в случае причинения вреда третьим лицам их интересы могут быть существенно нарушены, поскольку какие-либо гарантии возмещения понесенного ими вреда отсутствуют.

Замечание № 6 сохраняет актуальность в части сомнений в том, обеспечивает ли Проект надлежащий уровень безопасности при эксплуатации полностью автономных судов. Спорные положения о том, что владельцы таких судов освобождены от требования о непрерывном наблюдении и управлении, в Проекте сохранены (пункт 3 статьи 41 КТМ РФ в редакции Проекта).

Не было учтено замечание № 8, согласно которому, несмотря на повышенные риски, связанные с эксплуатацией автономных судов, Проект не содержит положений о страховании или ином финансовом обеспечении возможной ответственности судовладельцев. В Таблице учета замечаний указано, что эксплуатация автономного судна не порождает новых рисков. С этим сложно согласиться. Эта область науки и техники является новой и требует дальнейшего изучения. Как указано в Экспертном заключении, дополнительные риски связаны с отсутствием экипажа на борту автономного судна и сложностью привлечения судовладельца к ответственности по возможным требованиям, связанным с эксплуатацией автономного судна. Кроме того, действующее законодательство уже содержит положения о страховании или ином финансовом обеспечении ответственности судовладельцев, связанных, в частности, с загрязнением моря нефтью, бункерным топливом, опасными и вредными веществами. Необходимо

оценить, применяются ли эти положения к автономным судам без изменений или с какими-либо особенностями.

Не было учтено замечание № 9 о подверженности автономных судов так называемым кибер-рискам, о требованиях к программному обеспечению и информационным технологиям, используемым при эксплуатации автономного судна, об ответственности разработчика программного обеспечения.

Не учтено замечание № 10, касающееся особенностей применения автономных судов при перевозке судов, спасании, буксировке и в других отношениях. В ходе доработки в Проект были включены положения (статья 41.8 КТМ РФ) о том, что перевозка грузов осуществляется в соответствии с требованиями КТМ РФ, а судовладелец, если иное не предусмотрено КТМ РФ или договором перевозки, несет ответственность за исправное состояние судна и безопасную перевозку груза. Однако эти положения не позволяют определить, каким образом предполагается осуществлять погрузку и крепление груза, проверку его свойств, оформление перевозочных документов, в том числе коносамента.

Не учтено замечание № 11 об избыточности положения подпункта «б» пункта 6 статьи 1 Проекта о возможности регистрации любых автономных судов в Российском международном реестре судов независимо от соблюдения обычно предъявляемых требований.

Не учтено замечание № 12 о том, что положения Проекта о перевозке специального персонала не связаны с основным предметом Проекта. Это замечание сохраняет актуальность и в связи с тем, что права «специального персонала» не должны ущемляться по сравнению с правами пассажиров, особенно в части требований к безопасности мореплавания.

Замечание № 14, касающееся необходимости обеспечения бесперебойного управления судном в том числе в случае, когда капитан не может выполнять свои обязанности, учтено не было.

Не учтено замечание № 15 о придании морскому судну статуса субъекта отношений по торговому мореплаванию. Приведенный в Таблице учета замечаний

довод о том, что подобное упоминание встречается в международных конвенциях с участием Российской Федерации, представляется неубедительным в связи с тем, что предложенное Проектом регулирование не основано на положениях какого-либо международного договора, относящегося к эксплуатации автономных судов и, в частности, их лоцманской проводке.

Замечание № 16 не учтено в части недостаточности, неопределенности требований к лицам, осуществляющим дистанционное управление автономными судами.

Не было учтено замечание № 17, касающееся возложения ответственности за эксплуатацию автономного судна на «компетентную организацию». Статья 106.6 КТМ РФ в редакции Проекта по-прежнему содержит лишь отсылочные нормы, предполагающие, что впоследствии будут разработаны нормативные акты, устанавливающие требования к таким организациям.

Не учтено замечание № 19 о неконкретности обязанностей судовладельца автономного судна в случае военных действий и об отсутствии положений, регулирующих обязанности судовладельца в случае нападения пиратов, террористических актов и т.п. В Таблице учета замечаний приведен довод о соответствии проектируемой нормы (статья 106.2 КТМ РФ) действующей статье 65 КТМ РФ. Однако статья 65 КТМ РФ регулирует права и обязанности капитана судна, находящегося на борту судна и имеющего возможность принять оперативные меры для избежания опасностей, связанных с военными действиями. Это положение не может быть без изменений перенесено на судовладельца, управляющего автономным судном дистанционно.

Не были учтены замечания № 20 (о необходимости уточнения полномочий капитана как представителя судовладельца и грузовладельца), № 22 (о недопустимости полного исключения укомплектованности экипажем из понятия «мореходность»), № 23 (о некорректности замены термина «капитан судна» на слово «перевозчик» в статье 153 КТМ РФ).

Дополнительно следует обратить внимание на статью 400 КТМ РФ в редакции Проекта, согласно которой заявление о морском протесте применительно к полностью автономному судну делает судовладелец. Акт о морском протесте оформляется на основании материалов, предоставленных судовладельцем. При этом Проект не уточняет, составляется ли акт о морском протесте по месту нахождения автономного судна или по месту нахождения судовладельца. Кроме того, предлагаемое Проектом регулирование морского протеста применительно к автономному судну в значительной степени противоречит сути морского протеста. Акт о морском протесте является способом фиксации доказательств, важнейшими из которых являются объяснения членов экипажа – людей, непосредственно наблюдавших за развитием аварийной или нештатной ситуации, в отношении которой заявляется протест. В случае их отсутствия в месте заявления морского протеста, а также отсутствия возможности ознакомиться с доказательствами, существующими в месте составления морского протеста физически, этот специальный способ фиксации доказательств утрачивает смысл. В случае, если, как это предполагает статья 400 КТМ РФ в редакции Проекта, акт о морском протесте составляется лишь на основании электронных документов, представляемых судовладельцем, более уместно применять не этот механизм, а удаленное обеспечение доказательств в порядке статей 44.3, 103 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате.

С учетом изложенного необходимо признать, что существенная часть замечаний, высказанных в Экспертном заключении, учтена не была. Некоторые замечания учтены лишь частично. Сохраняют актуальность замечания, имеющие концептуальную природу, в том числе о преждевременности разработки Проекта, его противоречии международным договорам Российской Федерации, недостаточной проработке вопросов, связанных с безопасностью мореплавания.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан.

Приложение: Экспертное заключение Совета от 17 декабря 2020 г.
№ 204-7/2020.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 48133-8 «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о правовом регулировании эксплуатации автономных судов) находится на стадии предварительного рассмотрения.



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
17 декабря 2020 г.
№ 204-7/2020**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений
в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации
и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части
правоотношений, возникающих при использовании автономных судов»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части правоотношений, возникающих при использовании автономных судов» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 30 ноября 2020 г. № А6-13325). Проект разработан Министерством промышленности и торговли Российской Федерации и направлен в Правительство Российской Федерации.

К Проекту могут быть высказаны следующие замечания, имеющие *принципиальный характер*.

1. В пояснительной записке к Проекту указано, что он разработан в связи с утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января

2020 г. № 40-р планом мероприятий («дорожной картой») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы по направлению «Маринет». Составной частью дорожной карты являются меры по внесению изменений в российское законодательство в части возможной эксплуатации автономных судов.

Представляется крайне важным принять во внимание, что эксплуатация морских судов в существенной степени носит международный характер и регулируется целым рядом международных конвенций, участницей которых является Российская Федерация. Эти конвенции прямо или косвенно предусматривают, что морские суда эксплуатируются экипажем, определяют права и обязанности членов экипажа, а также обязанности судовладельца и государства флага, связанные с экипажем. Например, статья 9 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. предусматривает обязанность каждого государства принимать меры для комплектования и обучения экипажей судов. В частности, государство флага обязано обеспечивать, чтобы каждое судно возглавлялось капитаном и офицерами соответствующей квалификации, а экипаж по квалификации и численности соответствовал типу, размерам, механизмам и оборудованию судна. Статья 217 названной Конвенции предусматривает запрет на выход в море судов, не соответствующих международным нормам и стандартам, в частности, по комплектованию экипажа. В пункте 17 Правила 3 Главы II-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (SOLAS) 1974 г. предусмотрено постоянное несение вахты ответственным членом экипажа. Стандарты подготовки и требования к дипломам и аналогичным документам членов экипажа установлены в Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты (STCW) 1978 г. Правило I/4 Приложения к названной Конвенции относит невыполнение требований по несению вахты к недостаткам, создающим опасность для людей, имущества и окружающей среды. Положения Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновений судов в море (COLREG)

1972 г. детально регулируют обязанности экипажа судна, направленные на избежание столкновений.

Таким образом, Проект, предусматривающий эксплуатацию полностью автономных судов без экипажа, вступает в противоречие с международными договорами Российской Федерации, которые в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации имеют приоритет над российским законодательством.

В связи с этим нельзя согласиться с приведенным в пояснительной записке утверждением о том, что Проект соответствует положениям международных договоров Российской Федерации.

Кроме того, Проект вступает в противоречие с одним из фундаментальных международно-правовых документов, регламентирующих вопросы безопасности мореплавания, – Международным кодексом по управлению безопасностью (МКУБ, резолюция ИМО А.741(18) от 4 ноября 1993 г.). Согласно статье 6 названного документа компания (судовладелец) должна обеспечить, чтобы капитан имел надлежащую квалификацию для управления судном, а каждое судно было укомплектовано квалифицированными, дипломированными и годными в медицинском отношении моряками.

В случае продолжения работы над Проектом необходимо дополнить его положениями, предусматривающими обязанность судовладельца обеспечить надлежащее обучение членов экипажа, а также работников судовладельца, участвующих в обслуживании и эксплуатации автономных и полуавтономных судов. Целесообразно исходить не из отсутствия экипажа у автономного судна, а из необходимости дополнительной квалификации капитана, членов экипажа и/или работников судовладельца (привлекаемой им организации), позволяющей управлять автономным или полуавтономным судном. Аналогичным образом подлежит пересмотру, но не устранению, перечень функций капитана и иных членов экипажа судна с учетом того, что члены экипажа, в том числе капитан, могут находиться не на борту судна.

2. Весьма существенную роль в разработке международных стандартов работы автономных судов играет Международная морская организация (ИМО). В настоящее время ИМО разрабатывает предварительную оценку последствий внедрения автономных судов. В 2019 г. комитет ИМО по безопасности мореплавания одобрил Промежуточные рекомендации относительно испытаний автономных морских судов. Документы, регулирующие более широкие вопросы эксплуатации автономных морских судов, находятся в стадии разработки и еще не опубликованы. На отсутствие каких-либо окончательных решений по вопросу об эксплуатации автономных судов на уровне ИМО обращают внимание и сами разработчики Проекта. Сведения об этом имеются в пояснительной записке, приложенной к предшествующей редакции Проекта.

Представляется, что разработка Проекта в настоящее время, когда на международном уровне лишь обсуждается правовое регулирование эксплуатации автономных судов, является преждевременной и породит значительное количество сложностей. Примером таких сложностей может быть классификация автономных судов. Как отмечается на официальном сайте ИМО, а также в пояснительной записке к предшествующей редакции Проекта, ИМО предлагает подразделять суда по степени автоматизации на четыре типа. В Проекте предложено установить два типа автономных судов (полуавтономные суда и полностью автономные суда). В случае, если на международном уровне будет принята иная классификация, нежели предложенная Проектом, возникнет необходимость внесения изменений в соответствующее законодательное регулирование и подзаконные акты. Могут возникнуть и другие существенные расхождения между российским национальным регулированием и международными актами. Необходимость устранения этих расхождений вызовет значительные организационные и экономические трудности у участников отношений, связанных с торговым мореплаванием.

3. Как следует из Проекта, предлагаемые им изменения в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (далее – КТМ РФ) и Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не ограничиваются лишь судами, плавающими под российским флагом. В случае принятия Проекта в российские морские порты смогут заходить автономные морские суда, плавающие под иностранными флагами, принадлежащие иностранным судовладельцам и управляемые иностранными специалистами. Проект не предусматривает механизма идентификации судовладельцев и специалистов, управляющих автономными судами. Он также не содержит положений, регулирующих вопрос о признании квалификационных требований к иностранным специалистам. В Проекте отсутствуют механизмы финансового обеспечения ответственности за вред, который может быть причинен автономным морским судном. При этом для автономных судов предполагается установить ряд исключений из общих правил, направленных на обеспечение требований к безопасной эксплуатации судов.

Отмеченные недостатки Проекта создают серьезные риски и в тех случаях, когда отношения по эксплуатации морских судов не осложнены иностранным элементом. Однако применительно к допуску в российские воды иностранных автономных судов предлагаемое Проектом регулирование создает прямую и серьезную угрозу безопасности российских граждан и организаций, портовой инфраструктуры и иных стратегических объектов.

4. Проектом предлагается дополнить статью 7 КТМ РФ определением автономного судна. В свою очередь автономные суда предлагается разделить на два типа: полуавтономные и полностью автономные суда. Полуавтономным судном предлагается считать судно, степень автоматизации которого позволяет не осуществлять постоянный контроль за судовыми машинами, механизмами и приборами (нести ходовую вахту), а также не осуществлять постоянное управление движением судна силами экипажа, который ведет общее наблюдение за судном и, в случае необходимости, осуществляет управление судном, его машинами и механизмами; или не осуществлять управление движением судна силами экипажа, который ведет общее наблюдение за судном и, в случае необходимости, принимает

меры по восстановлению нормальной работы судовых машин, механизмов и приборов.

Предлагаемое Проектом определение полуавтономного судна является крайне сложным для практического применения. Кроме того, оно представляется некорректным в связи с тем, что современные морские суда предполагают определенный уровень автоматизации, в рамках которого члены экипажа контролируют нормальную работу автоматики и восстанавливают ее в случае нарушения. Таким образом, практически всякое морское судно в настоящее время может в той или иной степени считаться полуавтономным. Регулирование, предлагаемое Проектом для полуавтономных судов, состоит прежде всего в возможности сокращения экипажа и совмещения членами экипажа различных функций. В то же время минимальный состав экипажа и в рамках действующего законодательства определяется исходя из технической оснащённости судна (в том числе степени автоматизации). Таким образом, в этой части предлагаемое Проектом регулирование является избыточным.

Проектом не выделяется такой вид автономных судов, как суда, управляемые дистанционно. В то же время такая типизация приводится в качестве основополагающей Международной морской организацией (ИМО). Отсутствие такой классификации в Проекте приводит к некорректному выводу о том, что судно, управляемое дистанционно, не имеет ни капитана, ни иных членов экипажа. В то же время даже дистанционное управление судном – это процесс, связанный с волевой деятельностью и, следовательно, предполагающий наличие субъекта, ответственного за реализацию воли. Поэтому значительно более корректным был бы подход, согласно которому экипаж автономного судна может полностью или частично находиться вне судна и управлять им дистанционно, сохраняя при этом права и обязанности, свойственные членам экипажа.

Применительно к судам, которые являются полностью автономными и не управляются экипажем ни локально, ни дистанционно, необходимо отметить, что в настоящее время их эксплуатация осуществляется лишь в форме отдельных

испытаний, перспективы их широкого применения являются неясными, а правовое регулирование таких судов вызывает весьма серьезные затруднения. Разработка Проекта в этой части представляется крайне преждевременной.

Таким образом, применяемый в Проекте понятийный аппарат расходится с тенденциями международного регулирования эксплуатации автономных судов, является некорректным и частично избыточным.

Проект также не определяет виды деятельности, которые вправе или не вправе выполнять автономные суда разных типов. Например, из Проекта и пояснительной записки неясно, вправе ли полностью автономное судно осуществлять перевозку пассажиров. Такое дозволение было бы сопряжено с неприемлемыми рисками, связанными с безопасностью пассажиров. Однако Проект не исключает возможность такой перевозки.

5. Примененная разработчиками Проекта концепция, согласно которой полностью автономное судно не имеет экипажа (пункт 7 статьи 1 Проекта), представляется ошибочной и приводит к ряду серьезных сложностей. Международные договоры, КТМ РФ и подзаконные акты возлагают на капитана, командный состав и членов экипажа весьма серьезный объем обязанностей и предусматривают ответственность за их невыполнение. Эти обязанности связаны не только с судовождением, но и с обеспечением сохранности груза, безопасности людей и другими задачами. Существенная часть этих обязанностей оказалась не урегулирована Проектом. Примерами являются обязанности по предупреждению столкновения, предусмотренные Конвенцией о Международных правилах предупреждения столкновений судов в море (COLREG) 1972 г., обязанности, связанные с буксировкой, спасанием и др. Другая часть обязанностей, предусмотренных действующим регулированием, распределена в Проекте между четырьмя субъектами: судовладельцем, «представителем судовладельца», капитаном судна и «специалистом по управлению автономными судами». При этом распределение является неточным: по ряду обязанностей имеется дублирование или неясность. Например, из пункта 4 статьи 1 Проекта неясно, на кого именно

предлагается возложить обязанность по предъявлению судового журнала и аналогичных документов – на судовладельца или на его представителя. Предложения, изложенные в пунктах 14 – 17 статьи 1 Проекта, создают неопределенность в вопросе о том, на кого – капитана судна или судовладельца – возлагаются различные обязанности, связанные с лоцманской проводкой. Пункт 18 статьи 1 Проекта (статья 106.1 КТМ РФ в редакции Проекта) указывает, что управление автономным судном осуществляется под наблюдением экипажа судна и под наблюдением специалиста по управлению автономными судами. Указанное положение не позволяет установить, как распределяются между этими субъектами полномочия и обязанности по управлению судном. Имеется неясность в том, кто – капитан судна или представитель судовладельца – заключает договоры спасания, в том числе в отношении перевозимого на судне груза (пункт 23 статьи 1 Проекта), а также кто из указанных лиц обязан сделать заявление о морском протесте (пункт 24 статьи 1 Проекта).

Возложение указанных обязанностей и ответственности на судовладельца, его представителя и специалиста связано с существенными трудностями, которые в значительной степени нарушают интересы иных участников торгового мореплавания. Установление лиц, которые несут соответствующие обязанности, сопряжено для иных субъектов со значительными сложностями. Под «судовладельцем» статья 8 КТМ РФ понимает лицо, эксплуатирующее судно от своего имени на любом законном основании. Таким образом, судовладельцем может быть не только зарегистрированный собственник, но и фрахтователь по бербоут-чартеру, фрахтователь по тайм-чартеру, оператор судна, иные лица. Проект и пояснительная записка к нему не поясняют, каким образом заинтересованные лица (в том числе органы государственного портового контроля, иные государственные органы) смогут идентифицировать судовладельца полностью автономного судна, эксплуатация которого осуществляется без экипажа. Даже если такая идентификация состоится, возникают весьма существенные сомнения в том, что заинтересованные лица смогут добиться исполнения обязанностей, возложенных на

судовладельца. Необходимо отметить, что с учетом международного характера торгового мореплавания судовладельцем может являться не только российская, но и зарубежная организация, в том числе зарегистрированная в так называемой офшорной юрисдикции.

По изложенным причинам, в частности, не может быть поддержано предложение пункта 4 статьи 1 Проекта о том, что судовой журнал, машинный журнал, радиожурнал и санитарный журнал для полностью автономного судна ведутся судовладельцем в электронном виде, а сами эти документы могут не находиться на борту автономного судна.

Для некоторых ситуаций Проектом предусмотрено участие «представителя судовладельца». В частности, такой субъект упомянут в подпункте «б» пункта 17 статьи 1 Проекта, которым регулируется лоцманская проводка. При этом иные вопросы лоцманской проводки согласно Проекту решаются без участия представителя судовладельца. Положения Проекта не позволяют ответить на вопросы о том, является ли назначение представителя обязательным, каким образом подтверждаются полномочия представителя, и какое право применимо к этим полномочиям в случае, если судовладелец является иностранной организацией, возможно ли назначение нескольких представителей и т.п. Это создает значительную неопределенность и ухудшает положение иных участников отношений по торговому мореплаванию, на которых фактически возлагается бремя проверки полномочий представителя судовладельца.

В пункте 1 статьи 106.4 КТМ РФ в редакции Проекта (пункт 18 статьи 1 Проекта) дополнительно указано, что представитель судовладельца должен иметь достаточную квалификацию по управлению судном. При этом неясно, относится ли это требование только к встрече лоцмана или к другим функциям представителя. Требования к «достаточной квалификации» Проектом также не установлены.

Обязанность по дистанционному управлению автономным судном возлагается Проектом на «специалиста по управлению автономными судами» (статья 106.5 КТМ РФ в редакции Проекта). Согласно пункту 2 статьи 106.8 КТМ РФ в редакции

Проекта это лицо «ответственно за управление полностью автономным судном». В то же время согласно пункту 3 статьи 106.1 КТМ РФ в редакции Проекта судовладелец автономного судна должен назначить лицо (лиц), ответственное за безопасное плавание в отношении каждого автономного судна. Из этого положения неясно, как соотносится ответственность «специалиста по управлению автономным судном» и лица, назначенного судовладельцем. Кроме того, положения о назначении лица, ответственного за безопасное плавание, не позволяют установить, может ли в этом качестве быть назначен капитан, представитель судовладельца или иное лицо (например, член экипажа), может ли судовладелец назначить нескольких таких лиц, как соотносится друг с другом ответственность подобного назначенного лица и иных лиц, чья ответственность по тем или иным вопросам предусмотрена Проектом, и, наконец, кто отвечает за безопасное плавание в случае, если судовладелец не назначил ответственное лицо.

Таким образом, Проектом предусмотрены противоречивые и при этом неполные положения о том, какие лица несут обязанности, связанные с безопасной эксплуатацией автономных судов.

6. Предусматривая для автономных судов ряд исключений из общих требований к аналогичным неавтономным морским судам (например, наличие на борту судна журналов и иных документов, выдача ряда свидетельств, обязанность несения постоянной вахты), Проект не содержит каких-либо положений, обеспечивающих соблюдение со стороны лиц, эксплуатирующих автономные суда, требований безопасности мореплавания. В Проекте содержится общее требование, согласно которому судовладелец автономного судна обязан обеспечить непрерывное наблюдение и, в случае необходимости, управление судном, а также безопасную эксплуатацию автономного судна (пункты 3, 5 статьи 106.1 КТМ РФ в редакции Проекта). Однако полностью автономные суда по смыслу Проекта освобождаются от требования по наблюдению и управлению (пункт 4 статьи 106.1 КТМ РФ в редакции Проекта). Кроме того, Проект не устанавливает санкций за нарушение указанных обязанностей. Удаленность судовладельца и трудности его

идентификации крайне затрудняют оперативное принудительное исполнение соответствующих обязанностей.

7. При разработке Проекта не были учтены положения Международного кодекса по управлению безопасностью (Резолюция ИМО А.741 (18)). Статья 1.2 Кодекса устанавливает обязанность каждого судовладельца по разработке для каждого судна системы управления безопасностью (СУБ), определяющей, в частности, действия каждого члена экипажа и иных сотрудников судовладельца в штатных и нештатных ситуациях, возникающих в ходе эксплуатации судов, способы связи между членами экипажа судна и персоналом на берегу, порядок передачи сообщений о нештатных ситуациях, порядок подготовки к аварийным ситуациям, а также порядок проверки соблюдения разработанных требований. Проект, предметом которого являются отношения по эксплуатации новых и потенциально весьма опасных автономных судов, оставляет без внимания вопросы разработки и внедрения системы управления безопасностью и, в частности, вопросы взаимодействия различных лиц, участвующих в управлении судном.

8. Эксплуатация автономных судов очевидно связана с повышенным риском ненадлежащего исполнения договора перевозки, иных договоров, а также причинения вреда третьим лицам. Как указано в пункте 5 настоящего Экспертного заключения, в Проекте содержатся крайне неясные положения о том, кто несет ответственность за исполнение соответствующих обязанностей. Тем не менее, Проект не предусматривает обязанности судовладельца осуществлять страхование по рискам, связанным с эксплуатацией автономного судна, или предоставлять иное финансовое обеспечение.

9. Свойством эксплуатации автономных транспортных средств, в том числе морских и речных судов, является высокая степень так называемых «кибер-рисков», а именно неполадок, вызванных сбоями программного обеспечения, оборудования и т.п., случаев умышленного или неосторожного вмешательства в третьих лиц работу автоматизированных устройств и программного обеспечения. Однако эти вопросы не нашли какого-либо отражения в Проекте. В частности, приведенные в Проекте

определения полуавтономного и автономного судов не содержат указаний на то, что управление такими судами осуществляется с помощью информационных систем и программного обеспечения. В то же время характер технологий, с помощью которых управляется судно, является одним из важнейших критериев разграничения судов по степени автономности.

В Проекте отсутствуют положения, регламентирующие вопросы прав на использование программного обеспечения, позволяющего эксплуатировать судно в полуавтономном или автономном режиме. Между тем целесообразным было бы установить, что судовладелец либо привлекаемая им организация обязаны являться правообладателями информационных технологий и программного обеспечения, посредством которых осуществляется эксплуатация полуавтономных и автономных судов. Необходимо предусмотреть требования к таким информационным технологиям и программному обеспечению. Следует установить санкции за неисполнение технических и юридических требований, связанных с использованием программного обеспечения и информационных технологий. Выполнение этих требований должно являться одним из условий допуска соответствующих судов к эксплуатации.

Кроме того, Проектом не решены вопросы, связанные с ответственностью разработчика программного обеспечения за вред, причиненный вследствие имеющихся в нем недостатков, и о соотношении этой ответственности с ответственностью иных лиц, имеющих отношение к эксплуатации автономного и полуавтономного судна.

10. В Проекте содержится ряд положений, регулирующих особенности применения автономных судов при перевозке грузов, фрахтовании, спасании и некоторых других отношениях. В то же время очевидно, что по целому ряду иных отношений в сфере торгового мореплавания использование автономных судов также нуждается в особом регулировании. В частности, неясно, каким образом осуществляется погрузка и выгрузка груза на судно, управляемое дистанционно; кто и каким образом выдает в этом случае коносамент; каковы особенности договора

буксировки подобного судна; каким образом поддерживается оперативная связь с полностью автономным судном. Поскольку Проект не затрагивает эти и многие другие вопросы, предложенное им регулирование является неполным.

11. В подпункте «б» пункта 6 статьи 1 Проекта предлагается указать, что автономные суда, используемые в целях торгового мореплавания, могут быть зарегистрированы в Российском международном реестре судов. Это предложение не может быть поддержано, поскольку по общему правилу в названном реестре регистрируются суда, удовлетворяющие определенным требованиям (отсутствие регистрации в иностранных реестрах, возраст, тип судна). Предложение о регистрации в названном реестре любых автономных судов противоречит целям создания этого реестра. В то же время в действующем регулировании отсутствует запрет на регистрацию в Российском международном реестре судов автономного судна, удовлетворяющего требованиям, предъявляемым для регистрации в этом реестре.

12. Пунктом 7 статьи 1 Проекта предложено изменить название главы IV КТМ РФ («Экипаж судна. Капитан судна»), дополнив его словами «Специальный персонал». Однако по смыслу предлагаемого регулирования специальный персонал не относится к экипажу. Поэтому предложенное изменение является нелогичным.

Положения о перевозке специального персонала включены в пункт 10 статьи 1 Проекта (статья 61 КТМ РФ) и пункт 12 статьи 1 Проекта (статьи 73.1, 73.2 КТМ РФ). Внесение соответствующих изменений в статью 61 КТМ РФ не может быть поддержано, поскольку эта статья регулирует обязанности капитана, к которым вносимые положения не относятся. Кроме того, эти положения носят технический характер и по своему нормативному уровню не должны включаться в КТМ РФ.

Положения Проекта о специальном персонале никак не связаны с основным предметом Проекта. Перевозка лиц, обозначенных в Проекте как «специальный персонал», безусловно, возможна и на судах, не являющихся автономными. Целью включения соответствующих положений в Проект, по всей видимости, является

стремление избежать применения к перевозке некоторых категорий граждан положений действующего законодательства о перевозке пассажиров.

С этим предложением нельзя согласиться, поскольку граждане, перевозимые на морских судах с функциональными целями (для работы на морских платформах, для замены экипажей судов, находящихся в море, и т.п.), имеют тот же объем прав, что и граждане, заключившие договор перевозки.

В то же время отнесение к «специальному персоналу» должностных лиц органов, осуществляющих пограничный, таможенный и иной государственный контроль или надзор (пункт 12 статьи 1 Проекта), является некорректным. Отношения с этими лицами не предполагают перевозки, а их права и обязанности при нахождении на судне регулируются на общих основаниях.

13. Согласно пункту 8 статьи 1 Проекта члены экипажей полуавтономных судов могут совмещать выполнение различных по роду своей деятельности функций. Единственным требованием, которое предусматривает Проект к такому совмещению, является соблюдение режима труда и отдыха. Такое регулирование представляется недостаточным в связи с тем, что для разных должностей в составе экипажа морского судна предусмотрены принципиально разные квалификационные требования, в связи с чем произвольное совмещение различных функций является недопустимым.

14. Пунктом 11 статьи 1 Проекта предусмотрено, что в случае смерти, болезни или иной причины, препятствующей капитану полуавтономного судна выполнять свои служебные обязанности, эти обязанности возлагаются на члена экипажа полуавтономного судна по решению судовладельца. Это предложение не может быть поддержано в связи с его неопределенностью, которая может нарушать права и интересы третьих лиц. Согласно статье 73 КТМ РФ в действующей редакции обязанности капитана в рассматриваемой ситуации возлагаются на старшего помощника капитана судна. Таким образом, передача полномочий происходит автоматически, без необходимости получения какого-либо распоряжения. Это позволяет обеспечить бесперебойное управление судном. Назначение лица,

выполняющего функции капитана, по решению судовладельца сопряжено с потерей времени и появлением неопределенности, которая в условиях эксплуатации морского судна может иметь весьма серьезные последствия.

15. Пунктом 13 статьи 1 Проекта предложены поправки в статью 90 КТМ РФ, регулиющую обязательную лоцманскую проводку. Если в действующей редакции КТМ РФ соответствующие обязанности возложены на конкретное лицо – капитана морского судна, то по смыслу Проекта эти обязанности предложено возложить на «судно». Необходимо отметить, что предлагаемое изменение затрагивает не только автономные суда, но и иные виды судов.

Таким образом, Проект предлагает включить в российское право нового субъекта гражданско-правовых и административных обязанностей – морское судно. Это предложение не может быть поддержано, поскольку оно нарушает систематику российского законодательства, а также не позволяет установить субъекта (лицо), на которого ответственность в действительности может быть возложена.

Предложение Проекта о дополнении второго абзаца статьи 90 КТМ РФ, предусматривающего административную ответственность капитана морского судна, указанием на судовладельца автономного судна, является недостаточным. По причинам, указанным в пункте 5 настоящего Экспертного заключения, выявление судовладельца, особенно иностранного, может быть сопряжено со значительными трудностями. Таким образом, предложенное регулирование не позволяет обеспечить безусловное исполнение судами требований об обязательной лоцманской проводке.

16. Пунктом 18 статьи 1 Проекта (статьей 106.1 КТМ РФ в редакции Проекта) предусмотрено участие в управлении судном «специалиста по управлению автономными судами». Этот термин используется в единственном числе. Таким образом, по смыслу Проекта, независимо от типа автономного судна, его тоннажа, района плавания, иных характеристик управление судном может осуществлять один специалист. Это решение вызывает серьезные сомнения, поскольку в зависимости от характеристик автономного судна его управление может возлагаться на разное количество специалистов. Кроме того, примененная в Проекте формулировка не

учитывает необходимость непрерывного управления автономным судном, предполагающего смену специалистов по управлению.

Статус «специалиста по управлению автономными судами» определен в статье 106.5 КТМ РФ в редакции Проекта. На это лицо возложена обязанность по дистанционному управлению автономным судном. Указывая, что специалистом по управлению может быть лицо, имеющее опыт работы в должности капитана или старшего помощника капитана морского судна, Проект не устанавливает стаж работы этого лица в соответствующем качестве. В качестве альтернативы Проект предлагает признание квалификации специалиста по управлению автономными судами за любым лицом, имеющим высшее техническое образование и прошедшим профессиональную переподготовку в области управления автономными судами. Такие квалификационные требования представляются недостаточными. Они не зависят от характеристик автономного судна, не предполагают периодической проверки компетенций специалиста и являются заниженными в сравнении с требованиями, предъявляемыми к членам экипажа морских судов соответствующего уровня.

17. Серьезные возражения вызывают положения пункта 1 статьи 106.1 КТМ РФ в редакции Проекта о праве судовладельца поручить компетентной в области автономного судоходства организации осуществление наблюдения за судном. Определение «компетентной в области автономного судоходства организации» содержится в статье 106.6 КТМ РФ в редакции Проекта. Однако это определение не устанавливает каких-либо требований в отношении таких организаций, в частности по их сертификации и контролю за их деятельностью. Проект не предусматривает необходимости установления квалификационных требований к «специалистам по управлению автономными судами», а также не устанавливает основания и порядок привлечения «специалистов по управлению автономными судами» к работе таких организаций. При этом пункт 1 статьи 106.1 КТМ РФ в редакции Проекта допускает возможность переложения ответственности за соблюдение всех требований, кроме

безопасности мореплавания и защиты окружающей среды, на «компетентную организацию».

18. Пункт 2 статьи 106.1 КТМ РФ предусматривает обязанность судовладельца по назначению лица, ответственного за безопасное плавание, в отношении каждого автономного судна. Однако Проект не регламентирует вопрос о том, каким образом третьи лица, взаимодействующие с автономным судном, могут узнать, кто именно был назначен в качестве ответственного лица. Кроме того, формулировка рассматриваемого пункта является весьма узкой, затрагивая лишь плавание, она не касается стоянки, ремонта и других периодов эксплуатации автономного судна.

19. Статья 106.2 КТМ РФ в редакции Проекта, призванная регулировать обязанность судовладельца автономного судна в случае военных действий, фактически содержит лишь общее описание этой обязанности («принять все меры»), не позволяет установить конкретные мероприятия, которые должны быть предприняты судовладельцем, и не предусматривает ни санкций, ни механизма принудительного исполнения. Кроме того, в Проекте отсутствуют положения, регулирующие обязанности судовладельца автономного судна применительно к ряду других существенных морских опасностей, степень которых лишь возрастает при дистанционной эксплуатации судна (например, действия пиратов, террористические акты и т.п.).

20. Статья 106.3 КТМ РФ в редакции Проекта сформулирована неточно. Вне зависимости от того, является ли судно полностью автономным или частично автономным, Проект предусматривает, что интересы судовладельца и грузовладельца представляются соответственно судовладельцем и грузовладельцем самостоятельно. В то же время при наличии у судна капитана, представителем судовладельца и грузовладельца, очевидно, должен признаваться капитан (статья 71 КТМ РФ в действующей редакции).

21. Статья 106.7 КТМ РФ в редакции Проекта предусматривает ответственность судовладельца за вред третьим лицам и окружающей среде,

причиненный в связи с эксплуатацией автономного судна. Однако эта статья не учитывает, что по некоторым видам обязательств (в частности, по загрязнению моря нефтью) действующее законодательство предусматривает ответственность зарегистрированного собственника, а не судовладельца.

22. Из статьи 124 КТМ РФ в действующей редакции следует, что в понятие «мореходное состояние судна» входит в том числе его укомплектованность экипажем. Это положение находит широкое применение в судебной практике. Пунктом 19 статьи 1 Проекта предлагается исключить это требование для полностью автономных судов. При этом обязанность укомплектовать такое судно специалистами по управлению автономными судами надлежащей квалификации Проектом установлена лишь с рядом изъятий.

Аналогичное замечание можно сделать применительно к пункту 21 статьи 1 Проекта, которым предполагается схожее исключение в отношении требования о мореходности судна в момент его передачи в тайм-чартер.

23. Проект предлагает заменить в статье 153 КТМ РФ слова «капитан судна» на слово «перевозчик» (пункт 20 статьи 1). Это предложение, относящееся не только к автономным, но и к иным морским судам, представляется некорректным, поскольку не во всех случаях капитан представляет интересы лишь одного перевозчика.

24. Пункт 22 статьи 1 Проекта предлагает исключить применение статьи 206 КТМ РФ к полностью автономным судам. Указанная статья определяет, чьи указания – судовладельца или фрахтователя – выполняют капитан судна и другие члены экипажа в период нахождения судна в тайм-чартере. Исключение этой статьи применительно к автономным судам представляется некорректным. Поскольку автономные суда могут быть сданы в тайм-чартер, необходимо определить, как распределяются полномочия судовладельца и фрахтователя по управлению судном. В связи с этим для автономных судов необходимо не исключение статьи 206 КТМ РФ, а разработка положений, подчеркивающих особенности управления автономным судном в период его нахождения в тайм-чартере.

25. Замечания, аналогичные высказанным, могут быть сделаны применительно к статье 2 Проекта, которой вносятся изменения в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

26. В приложенном к Проекту Перечне подлежащих разработке нормативно-правовых актов указано, что эти акты должны быть подготовлены в течение 180 дней после дня официального опубликования закона. Указанные сроки должны быть сокращены, поскольку введение в действие Проекта невозможно без внесения изменений в ряд подзаконных актов, регламентирующих технические вопросы судоходства.

Для достижения целей, поставленных Проектом, необходима также предшествующая принятию Проекта разработка Российским морским регистром судоходства серьезных изменений в Правила классификации и постройки морских судов. В рамках этих изменений необходимо установить технические требования к постройке и эксплуатации полуавтономных и автономных судов, особенности их освидетельствования и классификации.

Проект вызывает замечания юридино-технического характера.

27. Подпункт «а» пункта 6 статьи 1 Проекта дублирует подпункт «б» этого же пункта и представляется избыточным.

28. Статья 106.4 КТМ РФ в редакции Проекта посвящена лоцманской проводке. Соответствующие изменения могут вноситься в статьи 90 – 95 КТМ РФ, а не в проектируемую главу VI.1 КТМ РФ.

Кроме того, эта статья нуждается в существенной редакционной правке.

Таким образом, концептуальные основы Проекта нуждаются в серьезном осмыслении и переработке. Предложенное Проектом регулирование противоречит международным договорам Российской Федерации, является фрагментарным и неточным. Проект существенно снижает степень защищенности лиц, взаимодействующих с автономными судами, по сравнению с действующим регулированием. Он содержит неясные положения относительно распределения

обязанностей, выполнение которых направлено на обеспечение безопасности мореплавания, и ответственности за нарушение договоров и причинение вреда.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части правоотношений, возникающих при использовании автономных судов» не может быть поддержан по концептуальным причинам, указанным в настоящем Экспертном заключении.

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
21 октября 2021 г.
№ 212-3/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проектам федеральных законов «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте»,
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в главу 51 Трудового кодекса Российской Федерации»**

Проекты федеральных законов «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в главу 51 Трудового кодекса Российской Федерации» направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 7 сентября 2021 г. № АК-ДЗ-04/16581).

Указанные проекты федеральных законов разработаны Министерством транспорта Российской Федерации в соответствии с пунктом 142 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3683-р.

Согласно пояснительной записке проект «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте» (далее – Проект № 1) разработан в целях систематизации «правовых и организационных условий функционирования автомобильного и городского наземного электрического транспорта», поскольку правовые нормы в этой области «в настоящее время в законодательстве Российской Федерации разрознены и не структурированы».

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект № 2), с одной стороны, направлен на приведение в соответствие с положениями Проекта № 1 действующих федеральных законов, с другой стороны, содержит ряд положений самостоятельного характера, в частности, о предоставлении возможности самозанятым лицам осуществлять перевозки автомобильным транспортом и о заключении договора перевозки пассажира с условием о невозврате стоимости проезда.

Проект федерального закона «О внесении изменений в главу 51 Трудового кодекса Российской Федерации» (Проект № 3) предполагает дополнение Трудового кодекса Российской Федерации статьей 328¹ о допуске к работе по ряду должностей только лиц, которые прошли оценку квалификации в порядке, установленном федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации. Такой порядок установлен положениями Проекта № 1.

Для достижения целей, поставленных в пояснительной записке к Проекту № 1, его разработчики предлагают:

во-первых, перенести некоторые нормы из действующих федеральных законов в текст нового закона, например, положения об обязанности использовать путевые листы, об особенностях лицензирования деятельности по перевозке, об оформлении электронных перевозочных документов;

во-вторых, включить в текст нового закона отсылочные нормы, «в соответствии с которыми регулирование некоторых видов правоотношений осуществляется в соответствии с отдельными федеральными законами»;

в-третьих, установить на уровне федерального закона нормы права, содержащие обязательные требования, которые в настоящий момент выражены в подзаконных актах.

Следовательно, практически все нормы Проекта № 1 представляют собой механическое собрание существующих положений других федеральных законов и подзаконных актов, на что прямо обращается внимание и в пояснительной записке. При этом полная отмена соответствующих действующих федеральных законов и большей части подзаконных актов не предполагается. Представляется, что такой механизм не соответствует заявленным целям принятия Проекта № 1.

В результате принятия Проекта № 1 помимо действующих специальных федеральных законов в сфере автомобильного транспорта (Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее – Устав), Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.), а также помимо ряда относящихся к этой сфере положений иных федеральных законов (Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.) будет действовать еще один федеральный закон с крайне широким предметом регулирования, включающим в себя совершенно разнородные положения – такие, как обязанность

по заполнению путевых листов, правила об электронных перевозочных документах, страхование гражданской ответственности владельца транспортного средства, особенности организации отправления автобусов, лицензирование деятельности по перевозке, перевозка групп детей автобусами, трудовые отношения в области автомобильного транспорта, государственный и муниципальный контроль (надзор), общественная защита прав в области автомобильного транспорта.

Можно было бы предположить, что новый закон, регулирующий такие разнородные отношения, создается в целях удобства использования нормативной базы конкретными субъектами, осуществляющими деятельность в сфере автомобильных перевозок. Однако при наличии множества иных законов, касающихся этой же хозяйственной сферы, конкретному адресату нормативного требования понадобится соотнести положения всех этих законов между собой, что только затруднит восприятие положений законодательства.

Кроме того, включение в отдельный новый закон положений об отношениях, которые являются предметом регулирования законов более общего характера, например, Трудового кодекса Российской Федерации или Федерального закона от 31 июня 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», привело к тому, что в тексте Проекта № 1 дублируются общие положения этих федеральных законов, например, о запрете обхода норм трудового права через заключение гражданско-правового договора (часть 2 статьи 19), о видах государственного контроля (статья 28), об общественной защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (статья 29).

Многочисленные отсылочные нормы, присутствующие в Проекте № 1, например, часть 2 статьи 2; статьи 5, 8, 9, 11; часть 1 статьи 13; статьи 14, 16, 17, не имеют самостоятельного нормативного содержания и лишь приводят к разрастанию текста законопроекта. Аналогичные нормы уже имеются в законодательстве, они содержатся в соответствующих статьях о сфере действия каждого упоминаемого федерального закона. Например, статья 5 Проекта № 1 устанавливает, что перевозки

грузов, пассажиров, иных лиц и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом организуются и осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон № 196), Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257) и Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Закон № 16), издаваемых в соответствии с ними нормативных правовых актов, в том числе правил дорожного движения Российской Федерации. Однако то, что при перевозке необходимо соблюдать положения названных законов, уже указано в самих этих законах (статья 1 Закона № 196, статья 1 Закона № 257, статьи 1, 4 Закона № 16).

Таким образом, Проект № 1 в противоречии с заявленными в пояснительной записке целями усложняет действующую систему правового регулирования в сфере функционирования автомобильного и городского наземного электрического транспорта, а не упрощает и рационализирует ее.

Исключение этого недостатка возможно либо через полную отмену ряда федеральных законов с принятием нового систематизированного акта, либо через выделение в тексте Проекта № 1 необходимых новелл, их самостоятельного обсуждения и включения в действующие федеральные законы.

Поскольку Проект № 2 и Проект № 3 построены на основе положений Проекта № 1, они обладают аналогичными системными недостатками.

Кроме того, Проекты № 1 и № 2 не выдерживают последовательно предлагаемый критерий разграничений сфер действия Устава и Проекта № 1. В пояснительной записке к Проекту № 1 предлагается регулировать в Уставе только частноправовые отношения, а в Проекте № 1 – публично-правовые. При этом в Проекте № 2 предлагается сохранить в Уставе статью 7, посвященную требованиям к оформлению и оборудованию транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, то есть оставить в ней публично-правовые требования, а в тексте

Проекта № 1 содержатся положения частноправового характера о страховании гражданской ответственности перевозчиков (часть 1 статьи 10).

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в главу 51 Трудового кодекса Российской Федерации» не могут быть поддержаны.

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
25 ноября 2021 г.
№ 213-1/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 29 сентября 2021 г. № АК-ДЗ-04/18385).

Как следует из пояснительной записки, Проект подготовлен Минтрансом России во исполнение подпункта «ж» пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 25 октября 2017 г. № Пр-2165ГС, в соответствии с которым Правительству Российской Федерации поручено представить предложения по разработке требований к деятельности агрегаторов и операторов, осуществляющих прием и передачу заявок на перевозку пассажиров легковыми такси или автобусами, а также предложения по введению ответственности за нарушение указанных требований, предусмотрев в том числе порядок ограничения доступа к сайтам

агрегаторов и операторов, не соответствующих установленным требованиям, в сети «Интернет».

Из пояснительной записки можно заключить, что целью Проекта является законодательное урегулирование деятельности служб заказа легковых такси, а также их отношений с перевозчиками и пассажирами, предоставление самозанятым гражданам возможности оказания услуг по перевозке легковыми такси, урегулирование вопроса об ответственности службы заказа легкового такси за реальный ущерб, причиненный в результате дорожно-транспортного происшествия при перевозке легковым такси жизни, здоровью, багажу, ручной клади пассажира в случае, если заказ на поездку был принят через службу заказа легкового такси.

По Проекту могут быть сделаны следующие замечания.

1. Часть 3 статьи 4 Проекта предусматривает, что представление в уполномоченные органы документов на бумажных носителях может иметь место только в случае, если это допускается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что возможность представлять документы на бумажных носителях необходимо сделать безусловной, не зависящей от усмотрения органов власти субъектов Российской Федерации, поскольку документооборот в электронной форме удобен далеко не всем лицам, желающим осуществлять перевозки в качестве легкового такси.

2. Пункт 3 части 7 статьи 5 Проекта предусматривает для физических лиц необходимость прилагать к заявлению копию договора со службой заказа легкового такси. Почему это правило не распространяется на юридические лица, заключившие такой же договор, а равно и на индивидуальных предпринимателей, не вполне понятно.

3. Согласно пункту 3 части 4 статьи 8 Проекта уполномоченный орган по истечении срока приостановления действия разрешения на перевозки в соответствии с пунктами 3 и 4 части 1 статьи 8 Проекта аннулирует действие данного разрешения при отсутствии у перевозчика легковым такси договора обязательного страхования

гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров (если наличие такого договора предусмотрено законодательством Российской Федерации о страховании) и (или) при отсутствии у физического лица договора со службой заказа легкового такси, предусмотренного статьей 20 Проекта.

Полагаем, что здесь же правильно было бы упомянуть договор, предусмотренный пунктом 4 части 1 статьи 8 Проекта, то есть договор обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства (применительно к физическому лицу или индивидуальному предпринимателю, действующему без наемных работников).

4. Согласно пункту 10 части 1 статьи 10 Проекта реестр легковых такси должен содержать сведения о датах заключения и окончания срока действия, а также о номере договора, подтверждающего право владения и пользования транспортным средством (в случае, если транспортное средство не принадлежит юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на праве собственности).

Неясно, почему в числе владельцев автомобилей в данном случае не упомянуто физическое лицо, действующее без статуса индивидуального предпринимателя.

Кроме того, следует обратить внимание на желательность уточнения в предлагаемой норме, что речь идет о лицах, осуществляющих перевозки легковыми такси.

5. Согласно пункту 1 части 5 статьи 10 Проекта исключение сведений о транспортном средстве из регионального реестра легковых такси производится в случае поступления в уполномоченный орган от собственника или арендодателя транспортного средства, используемого перевозчиком в качестве легкового такси, информации о прекращении у перевозчика легковым такси права владения указанным транспортным средством. При этом данная информация должна быть подтверждена собственником (арендодателем) транспортного средства посредством

представления копий документов, подтверждающих право собственности или иное законное основание владения указанным транспортным средством, а также копии документа, удостоверяющего личность собственника (арендодателя) транспортного средства, либо заверенной юридическим лицом копии документа, удостоверяющего личность представителя юридического лица, и документа, подтверждающего полномочия представителя действовать от имени организации.

Очевидно, однако, что названные копии документов не могут служить подтверждением факта прекращения договорных отношений. Более того, вызывает сомнения сама необходимость подтверждения этого факта при том условии, что о прекращении арендных правоотношений органу государственной власти сообщает сам собственник транспортного средства. Добросовестность такого собственника, утверждающего, что договор аренды транспортного средства прекращен, должна предполагаться, оснований не доверять ему нет.

6. Согласно пункту 4 части 5 статьи 10 Проекта сведения о транспортном средстве должны быть исключены из регионального реестра легковых такси при выявлении уполномоченным органом недостоверной информации в уведомлении, предусмотренном частью 3 той же статьи.

Неясно, почему в данном случае то же правило не связывается с уведомлением, предусмотренным частью 2.

7. Согласно части 9 статьи 10 Проекта в случае исключения сведений о транспортном средстве из реестра легковых такси на основании решения уполномоченного органа в случаях, предусмотренных пунктами 3 и 4 части 5 той же статьи, лицо, владеющее на праве собственности или ином законном основании легковым такси, вправе представить заявление о внесении изменений в региональный реестр легковых такси в отношении данного транспортного средства по истечении ста восьмидесяти дней со дня принятия уполномоченным органом указанного решения.

Однако упомянутый пункт 3 части 5 статьи 10 Проекта предусматривает нарушение, допущенное не владельцем транспортного средства, а исполнителем по

договору по обеспечению осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси.

Необходимо заметить, что налагать на владельца транспортного средства ограничения, обусловленные действиями третьего лица, неправильно.

8. Статья 13 Проекта предусматривает модель договора «по обеспечению осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси» (к сожалению, наименование этого договора предельно некорректно сформулировано). Указанная модель представлена в Проекте как смешанная договорная форма, основанная на конструкции аренды с дополнением ее двумя услугами, которые «арендодатель» (собственник автомобиля) оказывает «арендатору» (водителю, который станет перевозчиком по договорам перевозки пассажиров). В силу Проекта «арендодатель» обязуется предоставить «арендатору» возможность пройти медицинские осмотры, а также берет на себя технические осмотры, содержание и техническое обслуживание автомобиля.

Перечисленный набор действий прежде всего не исключает возможности оценивать правоотношение между собственником автомобиля и физическим лицом, которое будет управлять этим автомобилем по договору, в качестве трудового правоотношения. Представляется, что положения Проекта не позволяют в достаточной степени четко произвести отграничение модели «аренды» автомобиля, сочетаемой с услугами по его обслуживанию и по обеспечению готовности арендатора к управлению транспортным средством, от найма труда водителя («арендатора»). Неслучайно в ряде мест разработчики Проекта, оговариваясь, называют «арендатора» водителем.

Еще одним недостатком предлагаемой конструкции является отсутствие внятного описания существенных условий этого договора. В соответствии с частью 3 статьи 13 Проекта договор «по обеспечению осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси» считается заключенным, если указанный договор содержит существенные условия, указанные в части 1 той же статьи, однако в этой норме содержится перечень обязанностей «исполнителя» по

названному договору. Разработчики Проекта смешивают перечень прав и обязанностей сторон по договору с теми условиями, о которых сторонам следует договориться до начала исполнения обязательства для того, чтобы договор между ними считался заключенным (статья 432 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ).

Модель так называемого договора по обеспечению осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в Проекте не проработана в должной мере, что создает высокую вероятность возникновения споров между сторонами договора по поводу взаимных расчетов и ответственности.

9. В части 4 статьи 13 Проекта пропущено указание на то, кто должен нести ответственность за причинение вреда третьему лицу в случае, связанном с нарушением исполнителем по договору, определенному статьей 13 Проекта, обязанности, предусмотренной пунктом 5 части 1 той же статьи.

10. Согласно части 5 статьи 13 Проекта перевозка пассажиров и багажа легковым такси, сведения о котором внесены в региональный реестр легковых такси, переданным перевозчику легковыми такси, который является физическим лицом, на основании договора, не предусмотренного статьей 13 Проекта, не допускается (за исключением передачи легкового такси по договору лизинга).

Иными словами, вопреки правилам о свободе договора (пункт 1 статьи 1, статья 421 ГК РФ) разработчики Проекта не допускают никаких иных договорных форм, позволяющих несобственнику управлять транспортным средством и оказывать при этом услуги по перевозке, кроме лизинга и так называемого договора по обеспечению осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси. Более того, нельзя понять, почему предлагаемое ограничение распространяется только на физических лиц.

Следует также учесть, что предложенная норма сформулирована не вполне корректно, поскольку из приведенного положения можно заключить, что перевозка легковым такси как таковая может осуществляться только на основании договора,

предусмотренного статьей 13 Проекта, тогда как всякая перевозка опосредуется либо договором перевозки, либо договором фрахтования транспортного средства.

11. Часть 3 статьи 14 Проекта предусматривает, что право вести деятельность в качестве службы заказа легкового такси могут иметь либо юридические лица, находящиеся на территории Российской Федерации, либо физические лица, проживающие на территории того субъекта Российской Федерации, где предполагается осуществлять названную деятельность.

Причина такого ограничения, вводимого в отношении предпринимательской деятельности физического лица, неясна.

12. Согласно пункту 5 части 4 статьи 18 Проекта аннулирование действия права на осуществление деятельности службы заказа легкового такси осуществляется уполномоченным органом в случае истечения срока действия названного права.

Очевидно, что право, срок действия которого истек, аннулировано быть не может.

При вступлении в силу решения суда об аннулировании действия права на осуществление деятельности службы заказа легкового такси дополнительное аннулирование названного права со стороны уполномоченного органа не требуется (пункт 4 части 4 статьи 18 Проекта).

13. Статья 20 Проекта посвящена договору «службы заказа легкового такси с перевозчиком легковым такси». Из предложенных в Проекте положений о таком договоре следует, что это разновидность посреднических услуг, состоящая в передаче информации о потенциальном пассажире потенциальному перевозчику. Так называемая служба заказа не принимает на себя обязательств по перевозке пассажира, не занимается обслуживанием автомобиля и не принимает от пассажира платежей за перевозку, хотя и может осуществлять в соответствии со статьей 24 Проекта расчет платы за перевозку.

Во-первых, обращает на себя внимание то, что в части 1 статьи 20 (и в последующих статьях Проекта) упоминается о договоре фрахтования легкового

такси, помочь заключить который призвана служба заказа. Неясно, почему исключается возможность заключения договора перевозки пассажира таким способом.

Во-вторых, часть 2 статьи 28 Проекта предусматривает в ряде случаев солидарную ответственность службы заказа легкового такси и лица, которое осуществляло перевозку пассажира. Часть 3 статьи 28 Проекта также предполагает, что солидарную ответственность будут нести служба заказа и исполнитель по договору по обеспечению осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси.

Однако заложенный в Проекте подход, в соответствии с которым служба заказа такси – лишь исполнитель по договору об оказании посреднических или информационных услуг, не совпадает с предлагаемой моделью ответственности.

Вероятно, разработчики Проекта не договаривают, и за договором о заказе такси стоит более серьезная конструкция, предполагающая гораздо больший объем обязанностей на стороне исполнителя услуг (во всяком случае те онлайн-сервисы по заказу такси, которыми в настоящее время пользуются граждане, действительно не похожи на обычную службу заказа, так как они взимают провозную плату, обеспечивают водителей транспортом, организуют пассажиропотоки и т.д.). В таком случае модель договора заказа такси должна быть более глубоко проработана.

Если же по каким-то причинам этот договор останется в его «облегченной» версии, то оснований для возложения ответственности на службу заказа за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу пассажира практически не усматривается.

Проект не свободен и от недостатков юридико-технического характера.

1. Пункт 8 части 1 статьи 2 Проекта предусматривает, что региональный реестр легковых такси – это информационный ресурс, содержащий сведения о транспортных средствах, которые соответствуют требованиям, предъявляемым к легковым такси.

Очевидно, что речь в данном случае должна идти не обо всех вообще транспортных средствах, а только о тех, которые используются в качестве легковых такси (видимо, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации).

2. Часть 1 статьи 3 Проекта предусматривает, что «деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковым такси осуществляется на основании разрешения, предоставляемого юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, физическому лицу и подтверждаемого записью в региональном реестре перевозчиков легковыми такси, с использованием транспортных средств, сведения о которых внесены в региональный реестр легковых такси, и действие такого разрешения не приостановлено».

В данной грамматической конструкции в последней части предложения должен быть использован союз «если» вместо союза «и».

3. Часть 4 статьи 4 Проекта содержит положение, согласно которому в случае, если заявление или уведомление оформлены с нарушением установленных требований и (или) документы, которые прилагаются к такому заявлению или уведомлению, представлены не в полном объеме, в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня приема заявления или уведомления и прилагаемых к ним документов, уполномоченный орган направляет уведомление о необходимости устранения в срок, не превышающий двадцати рабочих дней со дня получения этого уведомления, выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют, в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного органа, способом, обеспечивающим подтверждение доставки такого уведомления и его получения. В случае, если заявление и прилагаемые к нему документы в уполномоченный орган были представлены непосредственно на бумажном носителе или были направлены заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, уполномоченный орган по выбору заявителя способом, указанным в заявлении, вручает ему уведомление о нарушениях или направляет ему такое уведомление на бумажном носителе заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Предложенная грамматическая конструкция связывает двадцатидневный срок только с указанием на необходимость устранить допущенные нарушения требований, предъявляемых к оформлению заявления (уведомления), соответственно, срок для представления недостающих документов оказывается неопределенным.

Кроме того, нельзя с точностью сказать, относятся ли называемые в первом предложении части 4 статьи 4 Проекта сроки к документам, которые предоставляются не в электронном виде, а на бумажных носителях.

В связи с этим положения части 4 статьи 4 Проекта нуждаются в соответствующей корректировке.

4. Часть 5 статьи 5 Проекта предусматривает, что представление заявителем заявления о предоставлении разрешения на перевозки легковыми такси, а также прием и рассмотрение такого заявления уполномоченным органом осуществляются в соответствии со статьей 4 Проекта.

Это положение с учетом универсального характера статьи 4 Проекта представляется лишним.

5. В пунктах 10 и 11 части 6 статьи 5 Проекта правильно было бы упоминать не форму выписки из реестра и не способ направления уведомления как таковые, а только указание на форму и способ соответственно.

Это же замечание следует отнести и к пунктам 4 и 5 части 3 статьи 7 Проекта.

6. В части 1 статьи 6 Проекта пункты 8 и 15 дублируют друг друга.

7. Части 2 и 6 статьи 7 Проекта содержат идентичные положения.

8. В части, касающейся индивидуальных предпринимателей, пункт 2 части 1 статьи 7 Проекта и пункт 2 части 8 статьи 7 Проекта содержат одно и то же положение, только в первом случае изменения в реестр предполагается вносить на основании заявления, во втором – уведомления.

Это противоречие, как и дублирование в целом, необходимо устранить.

9. Пункт 5 части 8 статьи 7 Проекта целесообразно упростить, указав, что основанием для внесения изменений в региональный реестр перевозчиков

легковыми такси является изменение номера определенной записи в региональном реестре легковых такси, а равно и исключение из последнего сведений о легковом такси.

10. Абзацы второй и третий части 9 статьи 7 Проекта по смысловому содержанию идентичны.

11. Согласно части 3 статьи 8 Проекта приостановленное в соответствии с пунктами 1 – 6 части 1 той же статьи действие разрешения возобновляется по решению уполномоченного органа в случае представления перевозчиком легковым такси в уполномоченный орган до истечения срока, на который приостановлено действие разрешения, документов, подтверждающих устранение нарушений, которые стали основанием для приостановления действия разрешения.

В связи с этим остается открытым вопрос, каким образом может быть возобновлено действие разрешения в случаях, предусмотренных пунктами 7 – 9 части 1 той же статьи.

12. Согласно пункту 1 части 9 статьи 8 Проекта аннулирование действия разрешения на перевозки легковым такси по решению суда допускается, если имеет место «неисполнение перевозчиком легковым такси выданного ему уполномоченным органом предписания об устранении выявленных нарушений в течение срока, на который было приостановлено действие разрешения, либо в случае, если до истечения указанного срока нарушения, указанные в предписании, не устранены».

В чем разница между двумя упомянутыми случаями, непонятно.

13. В пункте 2 части 5 статьи 10 Проекта говорится о снятии с государственного учета, прекращении регистрации транспортного средства. Вероятно, указание на прекращение регистрации транспортного средства следует заключать в скобки.

14. Согласно пункту 5 части 5 статьи 10 Проекта основанием для исключения сведений о транспортном средстве из регионального реестра легковых такси является представление заявителем, который является владельцем транспортного

средства, в уполномоченный орган уведомления об исключении сведений из реестра легковых такси.

Представляется, что в данном случае речь должна идти не об уведомлении, а о заявлении.

Это замечание относится и к частям 2 – 4 той же статьи.

15. В пункте 6 части 5 статьи 10 Проекта говорится о договоре гражданской ответственности владельца транспортного средства для перевозок легковым такси.

Очевидно, в данном случае допущены описки, и имеется в виду отсутствие договора *страхования* гражданской ответственности владельца транспортного средства, *используемого* для перевозок легковым такси.

16. В пункте 7 части 5 статьи 10 Проекта упоминается предписание уполномоченного органа о нарушении требований к легковым такси, тогда как речь должна идти о предписании об *устранении* допущенных нарушений.

17. В пункте 1 части 1 статьи 11 Проекта после слов «настоящего Федерального закона» поставлен союз «и», который употреблять в данном случае не следует.

18. Пункт 5 части 1 статьи 11 Проекта указывает на требования к путевому листу, определенные в пунктах 1 и 2 той же статьи (видимо, относящихся к части 1). Однако в указанных пунктах требования к путевым листам не установлены.

19. Согласно пункту 10 части 1 статьи 11 Проекта исключение из общего правила составляет случай, когда «со службой заказа легкового такси заключен предусмотренный статьей 20 настоящего Федерального закона договор со службой заказа легкового такси».

Одно из двух упоминаний службы заказа легкового такси в данной части предложения следует исключить.

20. В пункте 4 части 2 статьи 12 Проекта административные штрафы следует упоминать во множественном числе.

21. Согласно пункту 3 части 3 статьи 14 Проекта юридическое лицо, а равно и индивидуальный предприниматель, для получения права на осуществление

деятельности службы заказа легкового такси должны иметь технические средства, необходимые для получения, хранения, обработки и передачи заказов легкового такси, и соответствующие базы данных, размещенные на территории Российской Федерации. Эти технические средства должны обеспечивать выполнение требований, предусмотренных пунктами 1, 3, 5 – 12 части 3 статьи 19 Проекта, за исключением случая ведения службой заказа легкового такси журнала регистрации заказов легкового такси на бумажном носителе.

Из вышеуказанного можно заключить, что при ведении журнала регистрации заказов на бумажном носителе обеспечивать выполнение упомянутых требований не нужно. Между тем согласно части 3 статьи 19 Проекта названные требования обязательны для всякой службы заказа легкового такси, а значит, положения пункта 3 части 3 статьи 14 Проекта должны быть либо подвергнуты корректировке, либо исключены ввиду самостоятельности норм, которые предполагается включить в статью 19 Проекта.

22. Часть 4 статьи 14 Проекта имеет в виду установить, что служба заказа легкового такси обязана иметь филиал (или представительство) в субъекте Российской Федерации, уполномоченный орган которого предоставил право на осуществление деятельности службы заказа легкового такси (если данная служба заказа располагается вне территории указанного субъекта Российской Федерации), в случае, когда «количество легковых такси, используемых для выполнения заказов легкового такси, передаваемых указанной службой заказа легкового такси, превышает пять тысяч в сутки».

Очевидно, в данном случае допущено смешение количества такси с количеством оформляемых заказов.

23. Согласно части 5 статьи 14 Проекта требование о наличии филиала (представительства) в субъекте Российской Федерации не распространяется на службу заказа легкового такси в случае, если со дня установления последнего факта превышения количества легковых такси, указанного в абзаце первом части 4 той же

статьи, прошло некоторое время. Какое именно время требуется для констатации исключения из общего правила вследствие допущенной описки, непонятно.

24. Часть 6 статьи 14 Проекта предусматривает, что «служба заказа легкового такси вправе осуществлять свою деятельность на территории Российской Федерации только после согласования условий осуществления деятельности данной службой заказа легкового такси в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в случае, если количество фрахователей, совершивших на территории государств-членов Евразийского экономического союза одну или более поездку с использованием данной службы заказа легкового такси в течение предшествующих девяноста дней, составляет менее пятидесяти процентов от общего количества всех фрахователей, совершивших на территории государств-членов Евразийского экономического союза и других государств одну или более поездку с использованием данной службы заказа легкового такси (а также аффилированных с ней лиц, деятельность которых заключается в получении и передаче заказов на перевозку пассажиров и багажа легковым такси или иные аналогичные в соответствии с применимым законодательством иностранных государств виды перевозок) за такой же период заказов легковых такси на территории иностранных государств в соответствии с законодательством таких государств».

Громоздкая грамматическая конструкция, а также описки практически не позволяют уяснить смысл приведенных положений.

В частности, следует заметить, что, во-первых, в рассматриваемом случае необходимо дать общее указание на то, с кем именно должно быть согласовано осуществление условий упомянутой деятельности. Во-вторых, сделанное указание на количество в размере менее пятидесяти процентов представляется ошибочным – видимо, речь должна идти не менее чем о пятидесяти процентах.

25. Часть 7 статьи 14 Проекта предусматривает, что для целей реализации положений части 6 той же статьи служба заказа легкового такси должна предоставлять данные о количестве фрахователей, совершающих поездки с

использованием службы заказа легкового такси, в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом. Кому должны предоставляться упомянутые данные, Проект не указывает.

26. Часть 8 статьи 14 Проекта предусматривает буквально, что «требования части 6 настоящей статьи не распространяются на службы заказа легкового такси, количество фрахтователей совершивших с использованием данной службы заказа легкового такси на территории государств-членов Евразийского экономического союза одну или более поездок, а также фрахтователей, использующих аффилированных с ними службы заказа легкового такси и (или) лиц, деятельность которых заключается в получении и передаче заказов на перевозку пассажиров и багажа легковыми такси или иные аналогичные в соответствии с применимым законодательством иностранных государств виды перевозок, не достигает одного миллиона в течение тридцати последовательных дней из предшествующих девяноста дней».

Данное положение нуждается в более понятном изложении.

27. В соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 15 Проекта заявление о предоставлении права на осуществление деятельности службы заказа легкового такси должно содержать выписку из регионального реестра легкового такси.

Неясно, каким образом заявление может содержать выписку. Выписка из реестра может являться только приложением к заявлению.

28. Пункт 2 части 5 статьи 15 Проекта предусматривает, что отказ в предоставлении права на осуществление деятельности службы заказа легкового такси допускается в случае подачи «заявления о предоставлении права на осуществление деятельности службы заказа легкового такси до истечения одного года со дня вступления в силу решения суда об аннулировании действия такого права у заявителя и (или) юридического лица, участником которого является то же лицо, которое входит в состав учредителей юридического лица, *который* является заявителем».

Эту норму целесообразно подвергнуть корректировке.

29. В части 1 статьи 16 Проекта целесообразно уточнить, что реестр служб заказа легкового такси должен содержать предусмотренные сведения в отношении каждой службы заказа легкового такси.

30. Согласно части 2 статьи 17 Проекта внесение изменений в региональный реестр службы заказа легкового такси должно производиться на основании соответствующего заявления. При этом в реестр легковых такси изменения согласно Проекту вносятся на основании уведомления (часть 3 статьи 10 Проекта).

В этой части требуется согласование положений Проекта.

31. В части 4 статьи 18 Проекта содержатся два пункта 6.

32. Пункт 7 части 4 статьи 18 Проекта по содержанию идентичен второму пункту 6.

33. Пункт 8 части 4 статьи 18 Проекта не указывает, предписание об устранении чего именно имеется в виду.

34. Часть 9 статьи 18 Проекта предусматривает, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель вправе вновь представить заявление о предоставлении права на осуществление деятельности службы заказа легкового такси не ранее чем через год со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании действия права на осуществление деятельности службы заказа легкового такси, за исключением случая истечения срока запрета юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю осуществлять деятельность службы заказа легкового такси, предусмотренного вступившим в законную силу решением суда.

Содержание приведенного исключения из общего правила непонятно.

35. Согласно пункту 1 части 1 статьи 19 Проекта после получения права на осуществление деятельности службы заказа легкового такси и до начала осуществления этой деятельности служба заказа легкового такси обязана разместить на своем сайте в сети «Интернет» полное и сокращенное (если имеется) «наименование заявителя, который является юридическим лицом...». Того же рода

положение содержится в пункте 2 той же части Проекта. Далее в пункте 3 опять упоминается заявитель.

Почему в этих случаях речь идет о заявителе, непонятно: право на соответствующую деятельность бывшим заявителем уже получено, вследствие чего он оказывается в статусе не заявителя, а правообладателя.

36. Положения пункта 2 части 3 статьи 19 Проекта грамматически неудачно согласованы с первым абзацем той же части Проекта (имеется в виду двойное указание на обязанность).

37. Второе предложение пункта 7 части 3 статьи 19 Проекта изложено грамматически неверно и требует корректировки (за пределами скобок следует указать, кому именно не допускается передача заказа).

38. Пункт 8 части 3 статьи 19 Проекта запрещает «допускать передачу заказа перевозчику легковым такси и (или) водителю перевозчика легкового такси в случае, если выполнение такого заказа приведет к нарушению водителем установленных Правительством Российской Федерации требований к периоду передачи заказов легковых такси перевозчикам легковыми такси службами заказа легковых такси, с учетом сведений, предусмотренных» пунктом 7 части 1 статьи 11 Проекта, а также в случае, если такие сведения службе заказа легкового такси не предоставлены, или в случае передачи службе заказа легкового такси в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, сведений о нарушении водителем указанных требований.

Предложенная в данном случае норма крайне сложна для понимания и требует исправления.

39. Пункт 10 части 3 статьи 19 Проекта указывает на обязанность службы заказа легкового такси представлять в соответствии с договором, предусмотренным частью 2 статьи 3 Проекта, фрахтователю информацию, указанную в пунктах 10 и 11 части 1 статьи 11 Проекта.

Ссылка на пункт 11 части 1 статьи 11 Проекта в данном случае не вполне корректна, поскольку указанный пункт говорит не о тарифах и правилах их

применения как таковых, а лишь об обязанности перевозчика по разработке названных тарифов и правил.

Кроме того, вместо ссылки на часть 2 статьи 3 Проекта правильнее было бы сделать ссылку непосредственно на статью 20 Проекта (к которой часть 2 статьи 3 Проекта отсылает в свою очередь).

40. Пункт 17 части 3 статьи 19 Проекта следует перефразировать, упомянув мониторинг соблюдения установленных норм (без предлога «за») либо контроль (предпочтительнее) за соблюдением норм времени управления легковым такси.

41. В соответствии с пунктом 8, которым предполагается дополнить часть 1 статьи 18 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 30 Проекта), государственный учет транспортного средства должен прекращаться в случае отсутствия сведений о транспортном средстве в региональном реестре легкового такси.

Согласно предложенной грамматической конструкции речь идет о любом транспортном средстве. В связи с этим необходима конкретизация предложенной нормы.

Проект содержит много описок и грамматических ошибок, в связи с чем нуждается в тщательной корректорской правке.

х х х

Вывод: проект федерального закона «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть рекомендован к принятию.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Страховое дело



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
22 апреля 2021 г.
№ 208-1/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части уточнения положений о договоре страхования)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части уточнения положений о договоре страхования)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Центральным Банком Российской Федерации (письмо от 12 апреля 2021 г. № 06-31/3170).

Проектом предлагается внести изменения в ряд статей главы 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) «Страхование», а именно в статьи 927, 931, 932, 935 и 955 ГК РФ. Пояснительная записка к Проекту, в которой справедливо упоминается о существенном изменении всех социально-экономических отношений в сфере страхования, содержит обоснование только тех корректив, которые представлены в Проекте.

Советом уже ведется работа по совершенствованию законодательства в сфере страхования. Решением Совета от 25 сентября 2020 г. № 202/оп-1/2020 одобрена Концепция развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации.

Федерации о договоре страхования (далее – Концепция). Концепция предполагает комплексное совершенствование гражданского законодательства в сфере страхования.

Решением Совета от 20 июля 2020 г. создана рабочая группа Совета по совершенствованию законодательства Российской Федерации о страховании. В составе рабочей группы имеется представитель Центрального Банка Российской Федерации, а также представители федеральных органов исполнительной власти, Верховного Суда Российской Федерации, научной общественности. Перед рабочей группой поставлена задача по подготовке законопроекта о внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации в части регулирования договора страхования в соответствии с положениями Концепции. В настоящее время ведется соответствующая работа.

По своему содержанию Проект соответствует некоторым фрагментам Концепции, в ряде случаев это соответствие является буквальным. В то же время Проектом охватывается лишь незначительная часть изменений, предлагаемых Концепцией.

1. Проектом предлагается исключить из статьи 927 ГК РФ упоминание о публичном характере договора личного страхования. В то же время Проект не охватывает иные вопросы, связанные с регулированием личного страхования и нуждающиеся в совершенствовании, в частности, о существенных условиях договора личного страхования, о страховом интересе в личном страховании, о соотношении положений о личном страховании и положений раздела V ГК РФ о наследовании. Все эти вопросы предлагается системно урегулировать в Концепции.

2. Предлагая исключить статью 932 ГК РФ и сконцентрировать в статье 931 ГК РФ положения о гражданско-правовой ответственности, Проект не предполагает соответствующих изменений в статью 929 ГК РФ, где перечислены основные виды имущественного страхования (страхование ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, а в случаях, предусмотренных законом, также страхование

ответственности по договорам – страхование гражданской ответственности). Таким образом, решение, предлагаемое в статье 931 ГК РФ, должно быть как минимум отражено в статье 929 ГК РФ.

3. В Проекте предлагаются положения, уточняющие правовое положение выгодоприобретателя и застрахованного лица применительно к страхованию ответственности (пункты 2-5 статьи 931 ГК РФ в редакции Проекта). Эти положения носят недостаточно системный характер, поскольку не позволяют ответить на общие вопросы о правовом положении выгодоприобретателей и застрахованных лиц, их правах и обязанностях по договору страхования, порядке их назначения и замены, последствиях нарушения ими тех или иных обязанностей по договору страхования.

В то же время Концепцией предлагается более комплексное регулирование правового положения выгодоприобретателей и застрахованных лиц, подразумевающее, в частности, включение в главу 48 ГК РФ отдельных специальных статей.

4. Вносимые Проектом изменения в статьи 931 и 932 ГК РФ не содержат решение вопроса о влиянии умысла и грубой неосторожности на осуществление страховщиком страхового возмещения. Так, в частности, Концепция предполагает дополнение пункта 1 статьи 963 ГК РФ оговоркой «если иное не предусмотрено законом», которая позволит в отдельных случаях на уровне федерального закона закрепить возможность выплаты страхового возмещения и в случаях, когда ответственность наступает за умышленные действия.

5. Проектом вносится точечное изменение в название статьи 935 ГК РФ, которое, однако, не определяет требований к установлению обязательного страхования и к последствиям неисполнения обязанности по осуществлению обязательного страхования. Между тем Концепция предполагает комплексное решение поставленных выше вопросов.

Таким образом, предложенное Проектом регулирование является фрагментарным и не отвечает задаче системного совершенствования гражданского законодательства в сфере страхования.

Кроме того, в пояснительной записке к Проекту следовало бы отразить тот факт, что его положения основываются на некоторых идеях, заложенных в Концепции развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования, подготовленной Советом.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части уточнения положений о договоре страхования)» может быть поддержан при условии его доработки в соответствии с Концепцией развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования.

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 мая 2021 г.
№ 209-1/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 932 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в федеральные законы «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части законодательного закрепления возможности хозяйственных обществ страховать за свой счет имущественную ответственность членов органов управления, а также иных лиц»

Проекты федеральных законов «О внесении изменения в статью 932 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект о внесении изменения в ГК РФ) и «О внесении изменений в федеральные законы «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части законодательного закрепления возможности хозяйственных обществ страховать за свой счет имущественную ответственность членов органов управления, а также иных лиц» (далее – Проект о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах, вместе также Проекты) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством

экономического развития Российской Федерации (письмо от 27 апреля 2021 г. № 13001-ИТ/Д20и).

Проекты подготовлены Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение пункта 8 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, и находятся на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

Проектом о внесении изменения в ГК РФ предлагается изменить статью 932 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), указав в пункте 2 данной статьи, что указанное в ней ограничение на страхование ответственности иных лиц, нежели самого страхователя, не применяется в случаях, предусмотренных законами о хозяйственных обществах.

Проектом о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах предлагается дополнить Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) статьей 71.1, регуливающей заключение и содержание договора страхования риска гражданской ответственности членов органов управления общества и иных лиц. Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью (далее – Закон об ООО) предлагается дополнить статьей 44.1 аналогичного содержания.

Как следует из пояснительных записок, Проекты направлены на закрепление возможности хозяйственных обществ страховать риск гражданской ответственности членов органов управления, а также лиц, имеющих возможность определять действия хозяйственного общества.

Поставленная разработчиками цель может быть в целом поддержана. Действительно, на фоне растущего количества случаев привлечения директоров и иных должностных лиц к ответственности все более востребованным является

страхование ответственности таких лиц. Для более эффективного развития этого вида страхования целесообразно внесение некоторых изменений как в положения главы 48 ГК РФ «Страхование», так и в корпоративное законодательство.

В то же время необходимо отметить, что в настоящее время рабочей группой Совета по совершенствованию законодательства Российской Федерации о страховании ведется работа по подготовке проекта изменений главы 48 ГК РФ на основе Концепции развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования (далее – Концепция), утвержденной решением Совета от 25 сентября 2020 г. Эта работа предполагает в том числе решение проблем, связанных со страхованием ответственности единоличных исполнительных органов и членов коллегиальных органов юридических лиц. В частности, в Концепции предлагается полностью исключить из ГК РФ статью 932, что позволило бы устранить необходимость внесения изменения, предлагаемого Проектом о внесении изменения в ГК РФ. Таким образом, дальнейшую работу над Проектами целесообразно вести совместно с работой над проектом о внесении изменений в главу 48 ГК РФ.

Некоторые положения Проектов могут быть поддержаны. В частности, в пункте 2 статьи 71.1 Закона об АО, пункте 2 статьи 44.1 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах предлагается установить, что застрахованные лица могут быть определены не только путем прямого указания в договоре страхования, но и путем указания способа определения круга таких лиц, в том числе условий, при наступлении которых лицо признается застрахованным. Такое широкое определение застрахованных лиц отвечает задачам страхования ответственности директоров. Корректными являются также положения пункта 2 статьи 71.1 Закона об АО, пункта 2 статьи 44.1 Закона об ООО в предлагаемой редакции о том, что состав застрахованных лиц может меняться в течение срока действия страхования. Вместе с тем такие положения могут быть распространены не только на случаи страхования ответственности директоров хозяйственных обществ.

Следует поддержать положения, предусмотренные пунктом 3 статьи 71.1 Закона об АО, пунктом 2 статьи 44.1 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах, о возможности предоставления страховой защиты в том числе в случае умышленных действий застрахованного лица.

Вместе с тем к Проектам могут быть высказаны некоторые *замечания, имеющие принципиальный характер.*

1. Проекты предполагают изменения законодательства, позволяющие развивать страхование ответственности директоров (должностных лиц) исключительно применительно к хозяйственным обществам. Между тем статья 53.1 ГК РФ устанавливает ответственность лиц, уполномоченных выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица. Лицам, выполняющим функции единоличного исполнительного органа, и членам органов юридических лиц, имеющих иную организационно-правовую форму, нежели общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества, также должна быть доступна возможность страхования их ответственности. Следует, однако, учесть, что в случае допущения страхования ответственности директоров государственных и муниципальных предприятий и учреждений не может быть поддержано такое страхование, которое осуществляется за счет самого юридического лица.

Пункт 1 статьи 71.1 Закона об АО, пункт 1 статьи 44.1 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах предполагают, что застрахованными лицами по договору страхования могут быть члены органов управления, а также иные лица, имеющие возможность определять действия общества в силу должностного положения. В то же время, как уже отмечалось, согласно статье 53.1 ГК РФ ответственность перед юридическим лицом несут в том числе лица, уполномоченные выступать от его имени по другим основаниям, в частности, лица, имеющие фактическую возможность определять действия юридического лица.

Таким образом, значительная часть лиц, на которых фактически может возлагаться ответственность, по смыслу Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах оказывается лишенной страховой защиты. Аналогичным образом по смыслу Проектов страховая защита не распространяется на контролирующих должника лиц, чья ответственность предусмотрена статьями 61.10 – 61.11 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». В то же время при наличии корпоративного одобрения может быть допущено свободное согласование круга застрахованных лиц по усмотрению сторон договора страхования.

2. Пункт 3 статьи 71.1 Закона об АО, пункт 3 статьи 44.1 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах содержат общие положения о переходе к страховщику, выплатившему страховое возмещение, права требования к лицу, причинившему убытки.

Эти положения нуждаются в конкретизации. Во-первых, необходимо уточнить, идет ли речь о суброгационном или о регрессном требовании. Во-вторых, следует уточнить основания, при которых у страховщика возникает обратное требование. По общему правилу обратное требование к лицу, ответственному за убытки, у страховщика по договору страхования ответственности не возникает, поскольку осуществление такого требования фактически исключает страховую защиту застрахованного лица. Однако из этого правила возможны исключения в случае, когда поведение застрахованного лица является упречным. К таким случаям можно отнести умышленный характер действий застрахованного лица.

3. Согласно пункту 4 статьи 71.1 Закона об АО, пункту 4 статьи 44.1 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах корпоративному одобрению подлежат существенные условия договора страхования. Перечень этих условий применительно к имущественному страхованию приведен в пункте 1 статьи 942 ГК РФ. Сопоставление этих и других условий договора страхования ответственности директоров и должностных лиц показывает, что целый ряд важных условий договора страхования ответственности

директоров к существенным не относится. Это, например, перечень застрахованных лиц, основания для освобождения страховщика от выплаты страхового возмещения, условия об исключении суброгации и др. В связи с этим предметом корпоративного одобрения должны быть не только существенные условия договора страхования ответственности директоров и должностных лиц, но и этот договор в целом.

4. Из пункта 2 статьи 1, пункта 2 статьи 2 Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах следует, что к договорам страхования ответственности директоров и должностных лиц предлагается не применять положения о сделках с заинтересованностью. В то же время очевидно, что такие договоры страхования заключаются обществом в интересах директоров и должностных лиц, которые являются застрахованными лицами по этим договорам. Следовательно, эти договоры подпадают под определение сделки с заинтересованностью согласно пункту 1 статьи 81 Закона об АО, пункту 1 статьи 45 Закона об АО.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменения в статью 932 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации и «О внесении изменений в федеральные законы «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части законодательного закрепления возможности хозяйственных обществ страховать за свой счет имущественную ответственность членом органов управления, а также иных лиц» могут быть поддержаны при условии их доработки в соответствии с замечаниями, содержащимися в настоящем заключении.

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
23 декабря 2021 г.
№ 214-4/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью»

Проекты федеральных законов «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект о внесении изменения в ГК РФ) и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Проект о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах, вместе – Проекты) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 14 декабря 2021 г. № 44865-ИТ/Д20и).

Проекты подготовлены Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение пункта 8 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 и внесены в Правительство Российской Федерации.

Проекты аналогичного содержания ранее были предметом рассмотрения Совета (см. Экспертное заключение от 27 мая 2021 г. № 209-1/2021, далее – Заключение от 27 мая 2021 г.).

Проектом о внесении изменений в ГК РФ предлагается изменить статьи 931, 933, 965 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Проектом о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах предлагается дополнить Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) статьей 71.1, регулирующей заключение и содержание договора страхования риска гражданской ответственности членов органов управления общества и иных лиц. Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об ООО) предлагается дополнить статьей 44.1 аналогичного содержания.

Как отмечено в Заключении от 27 мая 2021 г., общая цель Проектов может быть поддержана с учетом потребности в дальнейшем развитии страхования ответственности членов органов управления и должностных лиц. В Заключении от 27 мая 2021 г. были поддержаны отдельные положения Проектов, а также было отмечено, что в настоящее время рабочей группой Совета ведется работа по комплексному изменению главы 48 ГК РФ.

Все эти соображения сохраняют актуальность и применительно к представленной редакции Проектов.

Некоторые замечания, содержащиеся в Заключении от 27 мая 2021 г., были частично учтены при доработке Проектов. В частности, замечание № 1 о необходимости системного решения проблемы страхования ответственности должностных лиц учтено частично: в Проектах расширен круг лиц, ответственность которых может быть застрахована, а также включено положение о возможности

страхования ответственности, предусмотренной статьями 61.10 – 61.11 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

В то же время соображения, изложенные в Заключение от 27 мая 2021 г., учтены не полностью. Кроме того, некоторые дополнительные замечания могут быть сделаны применительно к изменениям, которые были внесены в Проекты в рамках их доработки. Таким образом, к Проектам в представленной редакции могут быть высказаны следующие замечания, *имеющие принципиальный характер*.

1. Подпунктом «б» пункта 1 Проекта о внесении изменений в ГК РФ предлагается дополнить пункт 3 статьи 931 ГК РФ абзацем о возможности страхования ответственности членов органов управления юридического лица. Включение в законодательство общего положения о возможности страхования ответственности должностных лиц любых видов юридических лиц, а не только хозяйственных обществ, можно приветствовать.

Однако для решения такой задачи статья 931 ГК РФ по целому ряду причин не подходит. Во-первых, действующая редакция этой статьи носит название «Страхование ответственности за причинение вреда», в то время как ответственность лиц, выполняющих функции органов юридических лиц или входящих в состав таких органов, имеет договорную природу.

Во-вторых, предлагаемое в Проекте о внесении изменений в ГК РФ положение является частным случаем договорной ответственности, расширение возможности страхования которой подлежит отдельному обсуждению и рассмотрению. Предложения по совершенствованию общей модели страхования гражданско-правовой ответственности были представлены в Концепции развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования (одобрена решением Совета от 25 сентября 2020 года № 202/оп-1/2020, далее – Концепция).

Следует также отметить, что в проектируемой норме используются термины, которые не употребляются в действующих положениях ГК РФ - «орган управления», «лица, выполняющие управленческие функции».

2. Весьма спорным является положение подпункта «б» пункта 1 Проекта о внесении изменений в статью 931 ГК РФ, согласно которому страхование ответственности должностных лиц осуществляется за счет юридического лица, но в пользу его должностных лиц.

В настоящее время статьей 931 ГК РФ императивно предусмотрено, что страхование ответственности за причинение вреда осуществляется в пользу лиц, которым причинен вред. В случае страхования ответственности должностных лиц таким лицом в большинстве случаев является общество: согласно статье 53.1 ГК РФ именно у него возникает требование к должностному лицу, причинившему вред. Таким образом, в большинстве случаев действующее регулирование отвечает потребностям этого вида страхования.

Разделом 16 Концепции предусматривается возможность заключения договора страхования ответственности не только в пользу лиц, которым может быть причинен вред, но и в пользу страхователя или застрахованного лица. Однако, как следует из того же раздела, такая конструкция договора не является «конструкцией по умолчанию».

С учетом того, что в рамках страхования ответственности директоров и должностных лиц наиболее вероятным «потерпевшим» является общество, при этом оно же вносит страховую премию по договору страхования, заключение такого договора в пользу застрахованных (должностных лиц) нуждается в дополнительном обосновании. В пояснительной записке к Проекту о внесении изменений в ГК РФ указано, что предлагаемое изменение направлено на защиту должностных лиц в случае, если их добросовестные и разумные действия приведут к убыткам общества. Однако в силу пункта 2 статьи 53.1 ГК РФ убытки, причиненные лицом, выступавшим от имени компании, взыскиваются при условии, что будет доказано, что оно действовало недобросовестно или неразумно.

Договор страхования ответственности должностных лиц за счет общества, но в пользу должностных лиц, нуждается также в особом корпоративном одобрении, чего Проекты не предусматривают. Кроме того, формулировка рассматриваемого положения Проекта в принципе не предусматривает возможности заключения договора страхования ответственности должностных лиц в пользу общества и иных лиц, которым может быть причинен вред, что является неоправданным.

3. Пунктом 2 Проекта о внесении изменений в ГК РФ предусмотрено внесение в статью 933 ГК РФ нового абзаца о возможности страхования юридическим лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность, риска возникновения убытков, причиненных этому юридическому лицу членами его органов управления.

Включение этого абзаца в статью 933 ГК РФ представляется нецелесообразным по следующим причинам. Во-первых, в настоящее время страхование ответственности директоров обычно определяется сторонами этого договора как страхование финансовых рисков (пункт 4 статьи 4 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»). В связи с этим квалификация этого вида страхования в качестве страхования предпринимательских рисков не является необходимой.

Во-вторых, страхование риска, указанного в предлагаемом абзаце, возможно и без внесения соответствующих изменений. Для этого страхования нет препятствий и в рамках страхования финансовых рисков, и в рамках страхования предпринимательского риска (статья 933 ГК РФ). Таким образом, предлагаемый абзац является избыточным.

В-третьих, включение в статью 933 ГК РФ, которая общим образом описывает страхование предпринимательских рисков, описания конкретного вида страхования – страхования убытков, причиненных юридическому лицу его должностными лицами, – нарушает систематику этой статьи и главы 48 ГК РФ в целом.

4. Пунктом 3 Проекта о внесении изменений в ГК РФ предлагается внести изменения в пункт 1 статьи 965 ГК РФ, согласно которым суброгация не

применяется к договору страхования ответственности должностных лиц. Эти изменения не могут быть поддержаны.

Анализ судебной практики показывает, что российские суды повсеместно не применяют суброгацию к страхованию ответственности в целом. Разделом 54 Концепции предлагается ограничить суброгацию в договорах страхования ответственности путем закрепления запрета на суброгацию в отношении страхователя и застрахованного лица. В связи с этим включение в статью 965 ГК РФ положения о неприменении суброгации к страхованию ответственности должностных лиц является избыточным.

5. Абзац второй пункта 3 статьи 71.1 Закона об АО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах содержит положения о страховом случае по договору страхования ответственности должностных лиц. Эти положения являются избыточными и излишне казуистичными. В первом предложении рассматриваемого абзаца указано, что страховой случай определяется договором страхования. Однако это справедливо и без внесения предлагаемого изменения. Дальнейший текст абзаца посвящен перечислению некоторых возможных вариантов того, как может быть определен страховой случай. Этот перечень не является и не может являться исчерпывающим. Поскольку страховой случай может быть определен по усмотрению сторон, включение этих вариантов в текст закона не имеет нормативного значения. Кроме того, некоторые варианты представляются некорректными: в частности, упомянутая в анализируемом абзаце причинно-следственная связь не может рассматриваться в качестве страхового случая по договору страхования.

Аналогичные замечания могут быть сделаны и применительно к последнему предложению рассматриваемого абзаца о сроке страхования.

С учетом изложенного абзац второй пункта 3 статьи 71.1 Закона об АО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах следует исключить.

6. Следует также исключить пункт 4 статьи 71.1 Закона об АО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах, поскольку в предлагаемом виде он лишен нормативного значения. Без включения соответствующего изменения в Закон об АО договор страхования также может предусматривать порядок распределения страхового возмещения между несколькими лицами, имеющими право требовать его уплаты.

7. Замечания, аналогичные высказанным в пунктах 5 и 6 настоящего Экспертного заключения, относятся также к соответствующим положениям статьи 2 Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах.

8. Из Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах в представленной редакции исключены положения о порядке корпоративного одобрения договоров страхования ответственности должностных лиц. Можно предположить, что такое одобрение предполагается осуществлять по общим правилам, применимым для сделок с заинтересованностью (статья 81 Закона об АО, статья 45 Закона об ООО).

Однако это решение представляется недостаточным в связи с тем, что ряд важнейших условий договора страхования не относится к существенным по смыслу статьи 942 ГК РФ. К этим важным условиям относятся перечень застрахованных лиц, условие о лицах, имеющих право требовать страховое возмещение, и др. С учетом того, что страхование ответственности директоров направлено в первую очередь на защиту должностных лиц, но страховую премию по этому страхованию уплачивает общество, следует расширить перечень условий страхования, подлежащих одобрению.

К Проектам могут быть высказаны также некоторые замечания, имеющие юрико-технический характер.

1. В абзаце втором пункта 1 статьи 71.1 Закона об АО, а также в абзаце втором пункта 1 статьи 44.1 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах указано, что в договоре страхования определяется застрахованное лицо (в единственном числе). Использование

единственного числа может быть понято в том смысле, что по такому договору может быть назначено только одно застрахованное лицо. Между тем на практике, напротив, обычно заключаются договоры страхования, где застрахованными лицами является ряд должностных лиц общества.

2. В пункте 2 статьи 71.1 Закона об АО, а также в пункте 2 статьи 44.1 Закона об ООО (в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах) содержится указание на то, что общество является застрахованным лицом в договоре страхования. Это указание является некорректным. В договоре страхования, который описан в названных пунктах, не назначается застрахованное лицо, а общество в нем является страхователем.

3. Абзац первый пункта 3 статьи 71.1 Закона об АО, а также абзац первый пункта 3 статьи 44.1 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в законы о хозяйственных обществах необходимо привести в соответствие с правилами русского языка.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан по концептуальным причинам. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» в представленной редакции не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Оценочная и актуарная деятельность



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
25 марта 2021 г.
№ 206-4/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования процедуры проведения оценки заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования процедуры проведения оценки заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве» (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 20 февраля 2021 г. № 5121-ИТ/Д18и).

Как указано в пояснительной записке, Проект разработан во исполнение пункта 1 раздела II Плана мероприятий по внедрению процедуры оценки бюджетных обязательств по проектам государственно-частного партнерства, утвержденного Правительством Российской Федерации 28 июля 2020 г. № 6609п-П13, и направлен на оптимизацию процесса рассмотрения проекта

концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве заинтересованными органами власти в части анализа бюджетных обязательств, предусмотренных такими соглашениями.

Для достижения обозначенной цели разработчиками Проекта предлагается внести изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», дополнив их нормами, закрепляющими обязанность направления концедентом, публичным партнером в рамках процедуры согласования проекта соответствующего соглашения с органами публичной власти (в случае, если такое согласование проекта соглашения предусмотрено решением о заключении соглашения) наряду с проектом самого соглашения, также информации об обстоятельствах, указанных в проекте такого соглашения, наступление которых может повлечь за собой дополнительные расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (данная информация именуется в Проекте информацией о бюджетных рисках, указанных в проекте соответствующего соглашения).

В тех случаях, когда в соответствии с законодательством допускается заключение соответствующего соглашения по предложению лица, которое может быть концессионером или частным партнером, Проектом предполагается также возложить на указанного инициатора проекта соглашения обязанность направлять в уполномоченный орган власти при подаче предложения о заключении соглашения информацию о бюджетных рисках, указанных в проекте такого соглашения.

Форма представления информации о бюджетных рисках, указанных в проекте концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, согласно Проекту должна быть утверждена федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и

нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности.

В пояснительной записке отмечается, что указанная форма представления информации о бюджетных рисках будет содержать в себе исчерпывающую информацию о размере и сроках исполнения бюджетных обязательств публично-правового образования по соглашению, а также указание на пункты проекта соглашения, в которых эта информация содержится.

Совет отмечает, что Проект не содержит положений, относящихся к сфере частного права. Оценка предлагаемого в Проекте политико-правового решения по внедрению процедуры оценки бюджетных обязательств в части анализа бюджетных рисков, связанных с наступлением обстоятельств, которые могут повлечь дополнительные расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренных концессионными соглашениями, соглашениями о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, выходит за рамки компетенции Совета.

х х х

Вывод: концепция и содержание проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования процедуры проведения оценки заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве» находятся вне сферы гражданско-правового регулирования, в связи с чем не требуют экспертной оценки со стороны Совета.

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
25 марта 2021 г.
№ 206-5/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих права и обязанности, в том числе требования при заключении и исполнении договоров на проведение оценки»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих права и обязанности, в том числе требования при заключении и исполнении договоров на проведение оценки» (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 24 февраля 2021 г. № 5299-ИТ/Д22и).

Проект разработан Министерством экономического развития Российской Федерации в рамках пункта 20 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.

Как следует из пояснительной записки, Проект подготовлен в целях защиты прав и законных интересов потребителей и заказчиков оценочных услуг, в том числе при заключении договоров на проведение оценки объектов, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Проект ранее рассматривался Советом. В Экспертном заключении от 15 октября 2020 г. № 203–9/2020 Совет дал отрицательную оценку Проекту и указал на то, что Проект требует концептуальной переработки. Совет отметил, что необходимость принятия дополнительного специального регулирования в рамках специального закона, предложенного в Проекте, является недостаточно обоснованной.

Совет обратил внимание на то, что задача, направленная на оптимизацию привлечения к ответственности оценщиков и оценочных компаний, может быть решена путем разработки стандартов ответственности самими саморегулируемыми организациями оценщиков.

Совет также указал на необходимость обеспечения защиты государственных интересов в связи с риском получения и распространения конфиденциальной информации при оценке имущества, принадлежащего полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. При этом Совет отметил недостаточную обоснованность выделения в особую категорию договоров об оценке объектов, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям.

Советом было отмечено, что Проект наряду с рыночной упоминает иные категории оценки стоимости, само выделение различных видов стоимости уже

устарело и нуждается в адаптации к современным условиям с учетом макроэкономических изменений и развития инфраструктуры рынка.

Анализ представленного Проекта позволяет сделать вывод о том, что замечания Совета учтены только частично. Так, из проектируемой статьи 9 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности) исключено упоминание об иных видах стоимости объекта.

В то же время ряд замечаний Совета не учтен.

Доработанный Проект по-прежнему не содержит достаточного обоснования изменения порядка взыскания убытков с оценщиков и оценочных компаний. Кроме того, Проект не содержит положений, направленных на обеспечение конфиденциальности информации в отношении имущества, принадлежащего полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Следует особенно подчеркнуть, что действующее законодательство об информации, в частности статья 4 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», признает возможность более детального регулирования отношений, связанных с защитой информации, в отдельных специальных законах. К числу таких специальных законов может быть отнесен и Закон об оценочной деятельности. Так, например, статья 8.1 данного Закона предусматривает порядок, определяющий предоставление информации, связанной с произведенной оценкой, в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц. Следовательно, имеется возможность предусмотреть в данном Законе дополнительные механизмы, связанные с обеспечением конфиденциальной информации при оценке имущества, принадлежащего полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Кроме того, следует отметить, что в доработанном Проекте представлено иное содержание проектируемой статьи 15.1.1 Закона об оценочной деятельности, в

которой определены дополнительные обязанности, возлагаемые на оценочные компании и оценщиков в связи с оценкой объектов, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Проектируемая редакция данной статьи исчерпывающим образом перечисляет требования, предъявляемые к оценочной компании в связи с оценкой как государственного, так и муниципального имущества. Однако в отношении оценщиков содержатся требования в связи с оценкой только имущества, принадлежащего муниципальным образованиям. При этом из названия данной статьи, скорее, следует, что оценщик вправе оценивать и имущество, находящееся в собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такое ограничение не предусматривает и действующая редакция Закона об оценочной деятельности. В связи с этим требуется уточнение причин введения данного ограничения.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих права и обязанности, в том числе требования при заключении и исполнении договоров на проведение оценки» не может быть поддержан и нуждается в дальнейшей доработке.

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
25 марта 2021 г.
№ 206-6/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту федерального закона № 713218-7 «О внесении изменений
в Федеральный закон «Об актуарной деятельности
в Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 713218-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 18 февраля 2021 г. № А6-1852).

Проект подготовлен Комитетом Государственной Думы по финансовому рынку к рассмотрению во втором чтении.

Проектом предлагаются изменения в Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон), Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», а также в Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

Проект с аналогичным наименованием ранее рассматривался Советом (Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-8/2019, далее – Заключение Совета) и был поддержан с учетом ряда замечаний. В Заключении Совета указывалось, что Проектом в Закон вносятся изменения и уточнения, призванные повысить достоверность результатов актуарного оценивания. В частности, Проектом уточняется понятие «систематические нарушения» применительно к деятельности ответственных актуариев. В Закон вносятся положения, исключающие конфликт интересов актуария и организации, деятельность которой подвергается актуарному оцениванию.

Некоторые положения Проекта носят публично-правовой характер. Положения Проекта в представленной редакции, относящиеся к частному праву, в целом могут быть поддержаны. При доработке Проекта был учтен ряд замечаний, высказанных в Заключении Совета. В частности, была проведена юридико-техническая доработка Проекта.

В то же время не были учтены следующие высказанные в Заключении Совета замечания:

1) о том, что Проект не позволяет установить последствия признания актуарного заключения заведомо ложным с позиций уголовного права;

2) о неясности процедуры рассмотрения судом заявления о признании актуарного заключения заведомо ложным (подпункт «в» пункта 7 статьи 1 Проекта). Проект в представленной редакции не указывает, должно ли такое заявление рассматриваться по правилам, относящимся к установлению фактов, имеющих юридическое значение, или по иным правилам процессуального законодательства.

В этой части Проект нуждается в доработке.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 713218-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» может быть поддержан при условии учета замечаний, высказанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты 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 мая 2021 г.

№ 209-5/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части формирования реестра сведений, содержащихся в отчетах об оценке объектов оценки»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части формирования реестра сведений, содержащихся в отчетах об оценке объектов оценки» (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 27 апреля 2021 г. № 12975-ИТ/Д22и).

Проект разработан во исполнение пункта 21 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 (далее – План мероприятий).

Пунктом 16 Плана мероприятий Минэкономразвития России, Минфину России и Росреестру при участии Банка России поручено внести изменения в Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности) в части формирования реестра сведений, содержащихся в отчетах об оценке объектов оценки. В качестве ожидаемого результата реализации пункта 16 Плана мероприятий указывается создание механизма регистрации отчетов об оценке объектов оценки (далее – отчеты) в единой системе и формирование реестра сведений, содержащихся в отчетах об оценке объектов оценки.

2. В Проекте содержатся следующие основные новеллы.

Предусматривается создание реестра сведений об отчетах (далее – Реестр), который ведется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по надзору за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков или определенным таким федеральным органом исполнительной власти подведомственным ему государственным учреждением (далее – оператор Реестра). Таким образом, как следует из пункта 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, предполагается, что оператором Реестра будет являться Росреестр.

Кроме того, Проектом вводится обязанность направлять отчеты об оценке и экспертные заключения в отношении отчетов в Реестр.

В пояснительной записке к Проекту указывается, что в настоящее время отсутствует единообразная форма представления информации об отчете в различных информационных системах и фондах данных, что ведет к разрозненности размещаемой информации об отчетах и невозможности ее анализа. Решить эту проблему призвано создание Реестра, который, по замыслу разработчиков, позволит аккумулировать всю информацию в рамках одного информационного ресурса. Также создание Реестра позволит «пресекать факты неправомерного подписания

оценщиком отчета об оценке», а также случаи появления нескольких отчетов с одними реквизитами.

3. В соответствии с абзацем третьим пункта 4 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в компетенцию Совета входит экспертиза проектов федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и проектов других федеральных законов в сфере гражданского законодательства.

Концепция Проекта сводится к введению публично-правовой обязанности оценщиков по внесению сведений в Реестр, а также к определению содержания указанного реестра. Следовательно, положения Проекта как таковые не относятся к вопросам гражданского законодательства.

В то же время, поскольку эффективное регулирование оценочной деятельности является обязательным условием для нормального функционирования гражданского оборота, Совет считает необходимым высказать мнение по Проекту.

Направленность Проекта в целом заслуживает поддержки, однако нельзя не отметить ряд существенных недостатков Проекта, имеющих как концептуальный, так и юридико-технический характер.

4. Наряду с внесением сведений в Реестр при подготовке отчета в соответствии с Законом об оценочной деятельности предлагается вносить в Реестр сведения об отчете также в случаях, когда законодательством Российской Федерации предусмотрена обязанность включения отчета в иной государственный информационный ресурс. В этом случае в Реестр включается отчет, а также сведения об объекте оценки, его стоимости и цели оценки в случае обязательности проведения оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 3 проекта новой статьи 11.1 Закона об оценочной деятельности).

Случаи обязательной оценки имущества и внесения ее результатов в государственные информационные ресурсы установлены статьей 8.1 Закона об оценочной деятельности и пунктом 1 статьи 130 Федерального закона от 26 октября

2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве). В первом случае сведения об отчетах вносятся в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц (далее – ЕФРСФДЮЛ), во втором случае – в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве (далее – ЕФРСБ).

При этом в части 1 статьи 8.1 Закона об оценочной деятельности и в пункте 5.1 статьи 110 Закона о банкротстве содержится перечень информации, подлежащей внесению в ЕФРСФДЮЛ и ЕФРСБ, отличающийся от предусмотренного в Проекте. Так, в отличие от указанных положений, в проектируемой части 2 статьи 11.1 Закона об оценочной деятельности не определяется, какие конкретно сведения об оценщике и экспертном заключении подлежат включению в Реестр, а также не вводятся требования о включении в Реестр сведений о членстве оценщика (эксперта) в саморегулируемой организации оценщиков, дате определения стоимости имущества и основаниях для проведения оценки. При этом сведения о целях оценки в ЕФРСБ в настоящее время, наоборот, не вносятся.

Главной целью Проекта, декларируемой в его пояснительной записке, является введение «единообразной формы представления информации об отчете в различных информационных системах и фондах данных».

Однако при сравнении перечня сведений об отчетах, подлежащих предоставлению в Реестр, с уже существующим перечнем сведений, предоставляемых в ЕФРСФДЮЛ и ЕФРСБ, нельзя не прийти к выводу, что именно эта цель Проектом не достигается. Несмотря на то, что в существующие информационные системы информация вносится не оценщиком, а заказчиком и арбитражным управляющим, целям Проекта в большей мере соответствовала бы как минимум унификация форм и порядка предоставления сведений в Реестр и ЕФРСФДЮЛ (ЕФРСБ). Еще более оптимальной представлялась бы подача этих сведений лишь одним субъектом и лишь в одну из упомянутых информационных систем с последующим автоматическим направлением этих сведений в другие информационные системы (или выгрузкой этих сведений по запросу). В противном

случае принятие Проекта приведет лишь к увеличению избыточной административной нагрузки на оценщиков.

5. При формулировании перечня сведений об отчетах, подлежащих внесению в Реестр (часть 2 статьи 11.1 Закона об оценочной деятельности в редакции Проекта), не учитывается, что частью 3 статьи 9 Закона об оценочной деятельности допускается осуществление оценки на основании определения суда (судебная экспертиза). В этом случае договор не заключается, а размер вознаграждения оценщика определяется на основании Положения о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела арбитражным судом, гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1240.

6. В соответствии с частью 9 статьи 11.1 Закона об оценочной деятельности в редакции Проекта «внесение сведений об отчете в реестр сведений об отчетах осуществляется оценщиком (одним из оценщиков), составившим такой отчет, до принятия отчета заказчиком, а также оператором реестра сведений об отчетах».

В настоящее время порядок и сроки принятия отчета заказчиком не установлены Законом об оценочной деятельности и не включены в состав условий, обязательных к включению в договор на проведение оценки. Тем не менее можно предположить, что они, как правило, устанавливаются в договоре на проведение оценки.

Вместе с тем на практике может иметь место отклонение заказчиком представленного отчета об оценке с одновременным предъявлением требования к оценщику доработать его. Кроме того, возможен отказ заказчика от принятия отчета в связи с его ненадлежащим качеством.

Устанавливая требование включать сведения об отчете в Реестр до его принятия заказчиком, Проект не регулирует последствия подготовки оценщиком

доработанного отчета или отказа заказчика от его принятия после того, как сведения об отчете внесены в Реестр.

Это умолчание при буквальном толковании рассматриваемой нормы позволяет сделать вывод о том, что включать сведения о доработанном отчете или отзываться сведения об отчете, не принятом заказчиком, в принципе не требуется. Такой подход приведет к тому, что сведения Реестра не будут достоверными, а значит, существенно снизится практический эффект от его использования субъектами гражданского оборота.

Кроме того, упоминание в этой норме о возможности внесения сведений об отчете оператором Реестра не подкреплено какими-либо положениями Проекта, которые наделяли бы его такими полномочиями.

7. Новой частью 10 статьи 17.1 Закона об оценочной деятельности в редакции Проекта вводится требование о внесении в Реестр сведений об экспертном заключении, подготовленном экспертом (экспертами) саморегулируемой организации оценщиков. В случае несостоятельности (банкротства) сведения о таких заключениях также подлежат размещению в ЕФРСБ.

В то же время пунктом 2 статьи 130 Закона о банкротстве предусмотрена специальная процедура подготовки Росимуществом заключений по отчетам. Она применяется в обязательном порядке, если должник является унитарным предприятием или акционерным обществом, более двадцати пяти процентов голосующих акций которого находится в государственной или муниципальной собственности. Подготовка таких заключений также проводится Росимуществом в соответствии с частью 3 статьи 77 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», если осуществляется рыночная оценка стоимости имущества акционерного общества, владельцем от 2 до 50 процентов которого является государство и (или) муниципальное образование.

Однако ни действующей редакцией Закона о банкротстве, ни Проектом не предусмотрено размещение сведений о подготовленных Росимуществом заключениях в ЕФРСБ или в Реестре. В настоящее время согласно пунктам 26 – 28

Положения о порядке подготовки заключений по отчетам об оценке предприятия должника или имущества должника – унитарного предприятия либо имущества должника – акционерного общества, более двадцати пяти процентов голосующих акций которого находится в государственной или муниципальной собственности, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 7 мая 2010 г. № 166, информация о заключениях Росимущества предоставляется только по справочным телефонам и содержится на официальном сайте Росимущества или его территориальных органов.

Таким образом, в целях обеспечения полноты сведений Реестра следует рассмотреть включение в него также и сведений о заключениях Росимущества, подготавливаемых в соответствии с названными законодательными актами.

8. Частью 1 статьи 11 Закона об оценочной деятельности в редакции Проекта изменяется определение отчета об оценке, которое теперь включает обязательное требование о внесении сведений об отчете в Реестр, в том числе указывается, что «документ, составленный по результатам определения стоимости объекта оценки, не может считаться отчетом об оценке в случае отсутствия сведений о нем в реестре сведений об отчетах».

Данное изменение является неудачным с точки зрения правил юридической техники.

Так, в этой же статье устанавливаются требования к форме и содержанию отчета. По причине дополнения определения отчета обязательным реквизитом внесения сведений в Реестр эти требования не будут применяться к подготовленному оценщиком документу до внесения сведений о нем в Реестр, так как до этого момента этот документ с формальной точки зрения еще не будет являться «отчетом».

Таким образом, рассматриваемое изменение противоречит формальной логике. Для исправления этого недостатка вполне достаточно было бы ввести требование о внесении сведений об отчете в Реестр без изменения определения

отчета, указав, что до такого внесения составление и подписание отчета оценщиком не влечет юридических последствий для целей Закона об оценочной деятельности.

9. В Проекте не содержится описание правового режима Реестра. В проектируемой статье 11.1 Закона об оценочной деятельности лишь указывается, что Реестр ведется Росреестром или подведомственным ему государственным учреждением.

При этом не определяется, является ли Реестр информационной системой и, если является, каков ее правовой режим (государственная или негосударственная информационная система).

Следует отметить, что правовой режим действующих в настоящее время государственных реестров, как правило, поименован в соответствующих законодательных актах (например, часть 9 статьи 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» - Единый государственный реестр недвижимости, часть 1 статьи 9 Федерального закона от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ним» – Единый государственный реестр прав на воздушные суда; статья 4.2 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» – Единый федеральный реестр туроператоров, часть 5 статьи 98 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» – реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам). Эти реестры недвусмысленно обозначены как государственные (федеральные) информационные системы.

Частью 1 статьи 4 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» Единый государственный реестр юридических лиц и Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей законодательно определяются в качестве федеральных информационных ресурсов.

Отсутствие указания на то, что Реестр является государственной информационной системой, также может привести к ряду коллизий, поскольку правовой режим информационной системы различается в зависимости от ее вида.

В частности, негосударственные информационные системы характеризуются следующими особенностями правового режима:

в отсутствие указания в законе на иное оператором такой системы будет являться собственник используемых для обработки содержащейся в базах данных информации технических средств, которым может являться частное лицо (часть 2 статьи 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации));

для негосударственных информационных систем возможно использование размещенных за пределами Российской Федерации баз данных и технических средств, не входящих в состав таких информационных систем (часть 2.1 статьи 13 Закона об информации);

порядок создания и эксплуатации негосударственной информационной системы определяется ее оператором (часть 6 статьи 13 Закона об информации);

к негосударственным информационным системам не применяются специальные требования к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, вывода из эксплуатации, хранения и защиты информации (части 6 – 8 статьи 14 Закона об информации);

содержащаяся в негосударственной информационной системе информация не квалифицируется в качестве официальной (часть 9 статьи 14 Закона об информации).

Таким образом, с учетом целей создания Реестра в Проекте следует определить его режим в качестве государственной информационной системы.

10. Часть 2 статьи 2 Проекта содержит отсрочку вступления в силу абзаца тринадцатого подпункта «б» пункта 1 статьи 1 Проекта, в котором указывается, что

в реестр сведений об отчетах подлежат включению сведения, не составляющие государственную тайну. По-видимому, ссылка на этот абзац является ошибочной.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части формирования реестра сведений, содержащихся в отчетах об оценке объектов оценки» 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
1 июля 2021 г.
№ 210-1/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 7 июня 2021 г. № 28-04-06/44313).

Наряду с внесением изменений в Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности) Проект предусматривает внесение изменений в следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (статья 2);

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (статья 3);

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 4);

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 5);

Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 236-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 6).

Согласно пояснительной записке Проект разработан во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2021 г. № ММ-П13-4235 и в соответствии с пунктом 3 поручения Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2020 г. № ДГ-П13-14590 о представлении предложений по внесению в нормативные правовые акты изменений, направленных на ускорение процедур, связанных с реализацией мероприятий по сокращению участия Российской Федерации в хозяйственных обществах, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности, и реорганизации (ликвидации) федеральных унитарных предприятий до 31 декабря 2021 г.

Между тем из содержания Проекта очевидно, что его предметом являются не только и не столько отношения, связанные с участием Российской Федерации в хозяйственных обществах, сколько изменение подхода к определению стоимости любого имущества, которое может быть передано Российской Федерацией государственным корпорациям и публично-правовым компаниям (далее – госкомпания) в качестве имущественных взносов.

В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (пункт 1 статьи 7.1, пункт 3 статьи 7.2) и Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (часть 3 статьи 6) госкомпания

являются собственниками принадлежащего им имущества, в том числе собственниками имущества, переданного госкомпаниям Российской Федерацией в качестве имущественных взносов.

Согласно статье 8 Закона об оценочной деятельности федеральное имущество, подлежащее передаче госкомпаниям в качестве имущественного взноса Российской Федерацией, подлежит обязательной оценке. Расходы, связанные с проведением такой оценки, вознаграждение оценщику оплачиваются за счет средств федерального бюджета.

Разработчики Проекта исходят из того, что при передаче имущества в указанных случаях отсутствуют признаки взаимности, и считают расходы федерального бюджета на проведение оценочных мероприятий необоснованными, в связи с чем предлагают отказаться от обязательной оценки в рассматриваемых ситуациях.

Для оценки этого подхода необходимо исходить из специфики правового статуса госкомпаний.

Как известно, правила статьи 66.2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) об обязательной независимой оценке неденежного вклада в уставный капитал хозяйственного общества продиктованы необходимостью обеспечить соответствие действительной стоимости имущества хозяйственного общества, составляющего уставный капитал, требованиям о минимальном размере уставного капитала. Это требование в свою очередь традиционно обосновывается необходимостью создания минимальных гарантий интересов кредиторов общества.

Между тем в практике деятельности многих хозяйственных обществ наблюдается также внесение участниками (акционерами) таких вкладов в имущество общества, которые не увеличивают уставный капитал общества (статья 27 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и статья 32.2 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»).

Пополнение имущества общества за счет таких вкладов не меняет объема корпоративных прав участника, при этом имущественное положение общества может упрочиться, а акции (доли в капитале) общества могут стать более привлекательным объектом для потенциальных покупателей. Иными словами, общество может оставить уставный капитал в размере, равном минимально необходимому в силу закона, но при этом «насытить» свою имущественную массу за счет дополнительных вкладов участников (акционеров).

Разумеется, внесение таких дополнительных вкладов не нарушает интересов кредиторов общества – кредиторы общества получают удовлетворение в ходе исполнительного производства или банкротства за счет всего имущества общества, а не только того имущества, которое составляет уставный капитал. Независимая оценка дополнительных вкладов по действующему законодательству в данном случае не требуется в связи с тем, что внесение этих вкладов не влечет перераспределение объема корпоративных прав участников.

В свою очередь госкомпания – почти всегда уникальное образование, действующее на основании специального федерального закона, поэтому ее правовое положение нельзя полностью отождествлять с правовым положением хозяйственных обществ.

Госкомпаниям не основаны на членстве, у них нет участников, как нет и уставного капитала, разделенного на доли (вклады). Следовательно, применительно к госкомпаниям не существует проблемы несоответствия истинной стоимости вклада, внесенного в уставный капитал участником, той стоимости этого вклада, которая признана участниками.

Неслучайно законы, на основании которых созданы и действуют госкомпания, оперируют термином «имущественный взнос», который обозначает то принадлежащее публично-правовому образованию имущество, которое передается в собственность госкомпания, но вовсе не обозначает акцию или долю в уставном капитале.

Оценивая устойчивость отношений гражданского оборота с участием госкомпаний, необходимо заключить, что отсутствие независимой оценки имущественных взносов, которые собственник (Российская Федерация) передает госкомпаниям, на интересы кредиторов госкомпаний не влияет. Кредиторы, как и в случае отношений с хозяйственными обществами, получают удовлетворение в рамках процедур обращения взыскания на имущество госкомпаний вне зависимости от того, как мог быть оценен тот или иной взнос учредителя на стадии его внесения.

Следовательно, *интересы участников отношений гражданского оборота вряд ли могут быть нарушены отсутствием обязательной независимой оценки* того имущества, которое публичный собственник передает создаваемым им госкомпаниям. И госкомпаниям, и публичный собственник в силу положений ГК РФ продолжают нести ответственность каждый перед своими кредиторами всем своим имуществом.

В то же время, вероятно, истинная стоимость того имущества, которое Российская Федерация передает госкомпаниям, *может влиять на различные последствия публично-правового характера* (размер налогооблагаемой базы, процедуры согласования сделок с имуществом, основания для привлечения к уголовной и административной ответственности должностных лиц госкомпаний и пр.). Следует заметить при этом, что применительно к недвижимому имуществу Проект предполагает использование кадастровой стоимости передаваемого имущества, которая в силу действующего законодательства должна быть максимально приближена к рыночной.

Оценка того, насколько вышеперечисленные и иные публично-правовые последствия зависят от действительной стоимости имущественного взноса Российской Федерации, определяемой на момент его внесения, выходит за пределы компетенции Совета.

Вместе с тем Совет считает важным подчеркнуть необходимость наличия в законодательстве инструментов, обеспечивающих действенный контроль за управлением имуществом госкомпаний, за целевым использованием ими имущества

и выполнением ими общественно полезных функций, а также недопустимость ослабления механизмов, препятствующих произвольному отчуждению имущества госкомпаний.

К сожалению, пояснительные материалы к Проекту не содержат достаточного обоснования для предлагаемого упрощения процедур передачи имущественных взносов. Доводом том, что правила об определении цены передаваемого имущества, действующие в отношении государственной корпорации «Роскосмос», нужно распространить на любое имущество всех госкомпаний, сам по себе недостаточно убедителен в отсутствие в пояснительной записке тщательного анализа практики применения соответствующих правил, закрепленных в частях 16 и 17 статьи 37 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», и подробного обоснования полного исключения всех рисков отрицательных последствий в результате введения предлагаемых правил.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть поддержан при условии дополнительного обоснования предлагаемого законодательного решения.

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

1 июля 2021 г.

№ 210-7/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих права и обязанности, в том числе требования при заключении и исполнении договоров на проведение оценки»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих права и обязанности, в том числе требования при заключении и исполнении договоров на проведение оценки» (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 31 мая 2021 г. № 16846-ИТ/Д20и).

Проект подготовлен Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение пункта 211 раздела VI плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 3205-р, 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» (пункт 20), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2020 г. № 1723-р.

Как следует из пояснительной записки, Проект подготовлен в целях защиты прав и законных интересов потребителей и заказчиков оценочных услуг, в том числе при заключении договоров на проведение оценки объектов, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Проект ранее дважды рассматривался Советом. В Экспертном заключении от 15 октября 2020 г. № 203-9/2020 Совет дал отрицательную оценку законопроекту, указав, что законопроект требует концептуальной переработки. Совет отметил, что необходимость дополнительного регулирования в рамках специального закона, предложенного в законопроекте, недостаточно обоснована.

Совет обратил внимание на то, что изменение порядка взыскания убытков с оценщиков и оценочных компаний является недостаточно обоснованным и что задача, направленная на оптимизацию привлечения к ответственности оценщиков и оценочных компаний, может быть решена путем разработки стандартов самими саморегулируемыми организациями оценщиков.

Совет также указал на необходимость обеспечения защиты государственных интересов в связи с риском получения и распространения конфиденциальной информации при оценке имущества, принадлежащего полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. При этом Совет отметил недостаточную обоснованность выделения в особую категорию договоров об оценке объектов, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям.

Впоследствии переработанный Проект был заново рассмотрен Советом. В Экспертном заключении от 25 марта 2021 г. № 206-5/2021 Совет повторно дал отрицательную оценку Проекту, отметив необоснованность изменения порядка взыскания убытков с оценщиков и оценочных компаний, а также отсутствие механизмов, направленных на обеспечение конфиденциальности информации о государственном и муниципальном имуществе, которое подлежит оценке. Совет указал на неполноту проектируемой статьи 15.1.1 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности), устанавливающей требования для оценщиков и оценочных компаний при оценке государственного и муниципального имущества, в части требований, которые предъявляются к оценщикам при оценке государственного имущества.

Анализ представленного в третий раз текста Проекта позволяет сделать вывод, что замечания Совета учтены частично. Так, в проектируемую статью 15.1.1 Закона об оценочной деятельности внесены положения, устанавливающие требования к оценщикам при оценке объектов, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации или субъектам Российской Федерации. Кроме того, данная статья дополнена положением об обязанности оценочных компаний обеспечить конфиденциальность информации об оценке государственного или муниципального имущества. Однако Проект по-прежнему не содержит достаточного обоснования изменения действующего порядка взыскания убытков.

При этом и сами внесенные в текущий Проект изменения не лишены недостатков.

Проектируемая редакция части 5 статьи 9 Закона об оценочной деятельности по-прежнему исходит из того, что оценивать объекты, находящиеся в собственности Российской Федерации или ее субъектов, могут лишь оценочные компании. Также необходимо отметить, что закрепленная в проектируемой статье 15.1.1 Закона об оценочной деятельности обязанность обеспечить конфиденциальность информации об оценке государственного или муниципального имущества фактически не

сопровождается механизмом, определяющим порядок реализации такой обязанности и последствия ее несоблюдения. Это обстоятельство делает обязанность заведомо неисполнимой.

Как следует из текста проектируемой статьи 15.1.1 Закона об оценочной деятельности, обязанность по обеспечению конфиденциальности информации распространяется на оценочные компании. Однако при этом ничего не говорится об оценщиках, занимающихся частной практикой, что порождает вопрос о том, должны ли они соблюдать требование об обеспечении конфиденциальности подобной информации.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих права и обязанности, в том числе требования при заключении и исполнении договоров на проведение оценки» может быть поддержан при условии его доработки в соответствии с замечаниями, содержащимися в настоящем заключении.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

2.8. Интеллектуальные права



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
22 апреля 2021 г.
№ 208-2/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством культуры Российской Федерации (письмо от 17 марта 2021 г. № 3376-01.1-7-АМ).

Проект подготовлен в соответствии с пунктом 12 Плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Интеллектуальная собственность», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 2027-р.

Как следует из пояснительной записки к Проекту, он направлен на установление порядка правомерного использования отдельных видов произведений и объектов смежных прав в тех случаях, когда их авторов или иных правообладателей затруднительно установить в целях получения разрешения на

использование таких результатов интеллектуальной деятельности. Для решения указанной задачи в Проекте предусмотрено право заинтересованных лиц использовать такие произведения и объекты смежных прав без согласия правообладателей при условии уплаты компенсационного вознаграждения на основании решения уполномоченной организации.

Кроме того, Проект предусматривает внесение изменений в ряд норм четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), направленных на уточнение понятий отдельных видов использования произведений и некоторых объектов смежных прав.

Безусловно, проблема использования произведений, авторы или иные правообладатели которых неизвестны, либо неизвестно их место нахождения (так называемых «орфанных» или «сиротских» произведений), в Российской Федерации существует, поэтому сама идея Проекта не вызывает возражений. Положенная в основу Проекта концепция передачи функций по сбору вознаграждения за использование таких объектов уполномоченной организации, которой может быть и организация, осуществляющая коллективное управление авторскими и смежными правами, также не вызывает возражений, поскольку подобный подход (чаще в виде выдачи лицензий на использование) применяется в целом ряде других стран.

В то же время многие положения Проекта вызывают возражения и вопросы. Совет, рассмотрев представленный Проект, считает необходимым высказать следующие соображения.

1. Предлагаемые в Проекте механизмы решения проблемы «сиротских произведений» недостаточно проработаны. Поскольку предложения, содержащиеся в Проекте, приведут к неизбежным ограничениям исключительных прав, необходимо четко очертить границы реализации таких ограничений и в каждом случае обосновать их необходимость.

Согласно пункту 5 статьи 1229 ГК РФ ограничения исключительных прав на произведения науки, литературы или искусства либо на объекты смежных прав устанавливаются в определенных особых случаях при условии, что такие

ограничения не противоречат обычному использованию произведений либо объектов смежных прав и не ущемляют необоснованным образом законные интересы правообладателей. Формулировки Проекта не в полной мере соответствуют данному правилу и могут привести к нарушению интересов правообладателей.

Также обращает на себя внимание отсутствие попыток разработчиков Проекта вписать предлагаемые новые нормы в уже имеющиеся положения ГК РФ, касающиеся правового регулирования отношений в сходных ситуациях.

Так, в Проекте предлагается ввести новый институт «компенсационного вознаграждения». При этом ни в самом Проекте, ни в пояснительной записке к нему не содержится положений, обосновывающих необходимость создания специального института, его отличия от уже существующего вознаграждения за использование объектов авторских и смежных прав без согласия правообладателя (например, статьи 1244, 1245, 1326 ГК РФ), тогда как вводить новое понятие следует только в случае, если необходимость этого доказана.

2. В Проекте учтены не все особенности правового регулирования номинального счета.

Так, пунктом 3 проектируемой статьи 1244.2 ГК РФ предусматривается, что принятое от пользователей компенсационное вознаграждение вносится уполномоченной организацией на номинальный счет, открываемый ею в соответствии с главой 45 указанного Кодекса.

В соответствии с пунктом 1 статьи 860.1 ГК РФ номинальный счет может открываться для совершения операций с денежными средствами, права на которые принадлежат как одному, так и нескольким лицам-бенефициарам.

Между тем в Проекте не уточняется, какой вариант номинального счета в нем реализуется.

При этом следует отметить, что наличие множественности бенефициаров номинального счета может создать определенные затруднения при определении доли конкретного бенефициара при поступлении на счет денежных средств.

Указанная проблема более остро проявляется в ситуации, когда потенциальными бенефициарами выступают правообладатели, информация о которых отсутствует на момент поступления денежных средств.

3. Вызывают многочисленные вопросы и возражения положения Проекта об уполномоченной организации, которая должна осуществлять сбор вознаграждения за «сиротские произведения» и его выплату авторам или иным правообладателям, о порядке взаимодействия этой организации с авторами (правообладателями) и пользователями, а также о порядке распоряжения этой организацией аккумулируемыми ею денежными средствами.

3.1. Прежде всего не вполне ясен статус уполномоченной организации, упоминаемой в Проекте. Непонятно, почему такой организации посвящена отдельная статья, чем эта организация отличается от иных организаций по управлению правами на коллективной основе и, прежде всего, от аккредитованных организаций, действующих в настоящее время (статья 1244 ГК РФ).

Согласно Проекту уполномоченная организация определяется из числа организаций по управлению правами на коллективной основе, созданных в соответствии со статьей 1242 ГК РФ. В то же время такие организации должны являться основанными на членстве некоммерческими организациями (пункт 1 статьи 1242 ГК РФ). Основанием полномочий организации по управлению правами на коллективной основе является договор о передаче полномочий по управлению правами, заключаемый такой организацией с правообладателем в письменной форме, за исключением аккредитованных организаций (пункт 3 статьи 1242 ГК РФ). В ситуации, когда целью организации является сбор вознаграждения за использование произведений и объектов смежных прав, автор (правообладатель) которых неизвестен, трудно представить себе, как может подобная организация действовать на основе договоров о передаче полномочий по управлению правами, и кто именно должен стать ее членами.

С другой стороны, описание уполномоченной организации в проектируемой статье 1244.2 ГК РФ не позволяет сделать вывод о том, что эта организация будет

действовать по правилам статьи 1244 ГК РФ как организация, получившая государственную аккредитацию. Хотя для такого предположения есть основания, и ряд положений проектируемой статьи 1244.2 ГК РФ сформулирован по аналогии с нормами, регулирующими деятельность аккредитованных организаций (например, ссылка на неприменение ограничений, предусмотренных антимонопольным законодательством; право предъявлять требования в суде от имени неопределенного круга правообладателей).

Из текста Проекта также неясно, должна ли уполномоченная организация быть единственной в стране или подобными функциями могут быть наделены несколько организаций. В последнем случае возникает вопрос, как должны будут авторы (правообладатели) узнавать об использовании их произведений и о том, куда им нужно обратиться за получением вознаграждения.

В связи с отсутствием четкого указания на статус уполномоченной организации, упоминаемой в проектируемой статье 1244.2 ГК РФ, возникает неопределенность в связи с основанием ее полномочий (в том числе полномочия предъявить требования в суде от имени неопределенного круга правообладателей), наличием или отсутствием статуса аккредитованной организации, возможностью правообладателя полностью или частично отказаться от управления этой организацией его правами (как установлено пунктом 4 статьи 1244 ГК РФ). В подобных случаях возникает возможность обойти нормы ГК РФ об аккредитации со ссылкой на неизвестность правообладателя. Это может резко снизить эффективность самого института аккредитованных организаций.

Таким образом, целесообразность выделения в Проекте положений об уполномоченной организации в отдельную статью вызывает вопросы. По-видимому, следует установить статус данной организации в качестве еще одной аккредитованной организации. Для устранения возможных пробелов и противоречий целесообразно включение положений о ней в статьи 1242 – 1244.1 ГК РФ с тем, чтобы на нее распространялись общие для данных организаций нормы, а также были указаны ее особенности.

Еще одним вариантом может быть наделение соответствующими полномочиями государственной организации, поскольку функции рассмотрения заявлений и выдачи уведомлений заявителям выглядят совершенно чужеродными для организаций по коллективному управлению правами. Их отношения с пользователями и авторами (правообладателями) должны быть лишены подобного публично-правового содержания и осуществляться скорее путем заключения специальных договоров, которые могли бы рассматриваться как разновидность принудительных лицензий, что, безусловно, потребует закрепления в нормах ГК РФ.

3.2. В Проекте предусмотрено, что часть средств из компенсационного вознаграждения направляется в специальный фонд. Согласно действующему законодательству такие фонды создаются с согласия правообладателей (пункт 4 статьи 1243 ГК РФ), однако в проектируемой статье 1244.2 ГК РФ отсутствует порядок образования указанного специального фонда, а в пояснительной записке не объясняется, для каких целей этот фонд предназначен. В связи со спецификой уполномоченной организации, предусмотренной проектируемой статьей 1244.2 ГК РФ, необходимо непосредственно в Кодексе указать назначение фонда, а также, возможно, и максимальный процент отчислений в этот фонд и на расходы уполномоченной организации от собранного вознаграждения.

3.3. Пункт 4 проектируемой статьи 1244.2 ГК РФ предусматривает, что уполномоченная организация вправе инвестировать находящиеся на ее номинальном счете денежные средства в интересах правообладателей на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых ею активов (объектов инвестирования), гарантируя право на беспрепятственное получение правообладателями причитающегося им компенсационного вознаграждения.

Вызывает сомнения не только предложенная модель аккумуляции и использования средств уполномоченной организацией, но и сама возможность таких действий со стороны уполномоченной организации, так как в результате ее непродуманных действий правообладатели могут быть лишены возможности в

течение длительного времени получать средства из-за того, что они инвестированы в активы с недостаточной ликвидностью, либо из-за падения стоимости таких активов. Стоит ли организацию, которая не является профессиональным участником финансового рынка, наделять подобными полномочиями?

Проект также предусматривает, что на пополнение средств номинального счета уполномоченная организация должна направлять 50 процентов дохода, полученного ею от инвестирования находящихся на номинальном счете уполномоченной организации денежных средств. Представляется, что данное положение вступает в противоречие с предусмотренной в Проекте обязанностью уполномоченной организации инвестировать находящиеся на номинальном счете уполномоченной организации денежные средства в интересах правообладателей.

Кроме того, пункт 4 проектируемой статьи 1244.2 ГК РФ содержит внутреннее противоречие. Так, согласно указанному пункту уполномоченная организация вправе инвестировать находящиеся на номинальном счете денежные средства в интересах правообладателей. При этом на пополнение средств номинального счета уполномоченная организация должна направлять 50 процентов полученного дохода. С учетом этого создается впечатление, что, инвестируя находящиеся на номинальном счете денежные средства, уполномоченная организация на номинальный счет направляет только сумму полученного дохода, в то время как инвестированные денежные средства не возвращаются.

Также требуется определить, куда будут направлены остальные 50 процентов дохода и как это будет согласовываться с целями деятельности уполномоченной организации при условии, что основная ее деятельность должна быть направлена на сбор вознаграждения, поиск авторов или иных правообладателей и распределение полученного вознаграждения среди них за вычетом сумм, удерживаемых уполномоченной организацией на покрытие необходимых расходов по сбору, распределению и выплате компенсационного вознаграждения.

Если исходить из того, что остальные 50 процентов дохода остаются у уполномоченной организации, то указанный порядок распределения доходов

требует финансового обоснования. Кроме того, подобное распределение полученного дохода может способствовать не столько выполнению уполномоченной организацией поставленных перед нею задач (поиск правообладателей и распределение полученного вознаграждения), сколько осуществлению указанным лицом хозяйственной деятельности с целью получения прибыли от инвестирования денежных средств правообладателей.

Вызывает удивление отсутствие в Проекте ответа на вопрос, что должно происходить в ситуации, когда установить авторов или иных правообладателей не удастся достаточно длительный период, а вознаграждение в их пользу уже собрано уполномоченной организацией. В ГК РФ следует предусмотреть, каким образом и на какие цели будут использованы поступившие в счет компенсационного вознаграждения средства.

Кроме того, наличие в Проекте детального описания механизма инвестирования находящихся на номинальном счете уполномоченной организации денежных средств в интересах правообладателей выходит за пределы регулирования четвертой части ГК РФ и может быть в основном вынесено в подзаконный акт (проектируемая статья 1244.2). В ГК РФ основное внимание целесообразно уделить гарантиям получения причитающегося вознаграждения авторами и иными правообладателями.

3.4. Проект содержит достаточно подробное описание механизма получения разрешения уполномоченной организации на использование отдельных объектов авторских и смежных прав без согласия правообладателей при условии выплаты компенсационного вознаграждения уполномоченной организации.

При этом положения проектируемой статьи 1244.2 ГК РФ построены таким образом, что пользователи играют активную роль в установлении правообладателей, а правообладатели – в получении причитающегося им вознаграждения. Представляется, что функции по установлению авторов или иных правообладателей, а также по выплате им вознаграждения должны быть закреплены в качестве

непосредственной обязанности уполномоченной организации и именно она сама должна играть активную роль в их осуществлении.

Кроме того, предложенный в Проекте вариант, когда автор должен доказывать принадлежность ему прав на произведение, противоречит базовым принципам авторского права, в соответствии с которыми принадлежность авторских прав презюмируется (статья 1257 ГК РФ). В спорных случаях такие вопросы подлежат разрешению в судебном порядке. Наделение уполномоченной организации правом оценивать принадлежность прав на объекты авторских или смежных прав представляется не соответствующим Конституции Российской Федерации. Эта норма должна быть изменена для облегчения получения авторами причитающегося им вознаграждения.

3.5. В проектируемой статье 1244.2 ГК РФ предусмотрено, что если владельцем номинального счета является уполномоченная организация, то при прекращении исполнения обязанностей уполномоченной организации такой владелец номинального счета заменяется на другого владельца, который в порядке и в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации, определен в качестве уполномоченной организации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере авторского права и смежных прав. При этом в Проекте не определено, в чем выражается прекращение исполнения обязанностей уполномоченной организацией, что может затруднить реализацию прав авторов и их правопреемников.

4. Ряд вопросов общего характера возникает в отношении статей 1280.1, 1326.1 в редакции Проекта.

4.1. Сферу действия проектируемой статьи 1280.1 ГК РФ составляют только некоторые объекты авторских прав: правомерно обнародованное музыкальное произведение с текстом или без текста, произведение изобразительного искусства, фотографическое произведение (но не произведения, полученные способами, аналогичными фотографии). Произведения литературы в этом списке отсутствуют.

Очевидно, следует обосновать в пояснительной записке выбор перечисленных видов объектов с тем, чтобы иметь возможность оценить оправданность распространения на них предложенного в Проекте механизма получения разрешения со стороны уполномоченной организации.

4.2. Возникают сомнения также и в отношении субъектного состава данных правоотношений: в проектируемых статьях 1280.1 и 1326.1 ГК РФ говорится о произведениях и фонограммах, в отношении которых «правообладатель не установлен». Возникает вопрос, распространяются ли данные положения на случаи, когда сам автор (правообладатель) известен, но неизвестно его место нахождения. Следует уточнить, будет ли Проект распространяться на подобные ситуации, или обосновать, почему для них предложенный порядок применяться не должен.

4.3. Необходимо также уточнить, в каких целях могут использоваться объекты, указанные в проектируемых статьях 1280.1 и 1326.1 ГК РФ. Представляется, что использование объектов авторских и смежных прав без согласия автора или иного правообладателя может быть оправдано в тех случаях, когда оно осуществляется в общественных интересах, в информационных, научных, учебных, культурных целях.

Вызывает вопросы перечень способов использования объектов смежных прав в проектируемой статье 1326.1 ГК РФ: речь в нем идет только о воспроизведении и распространении экземпляров фонограмм, а также о доведении до всеобщего сведения, однако проблемы с определением правообладателей могут возникнуть и в случаях, когда используется опубликованная в коммерческих целях фонограмма по статье 1326 ГК РФ (публичное исполнение, сообщение в эфир и по кабелю).

4.4. Вызывает сомнение оправданность возложения на пользователей обязанности по принятию необходимых и достаточных мер по установлению обладателей прав. Целесообразно было бы возложить обязанность по поиску обладателя права на уполномоченную организацию, которая могла бы заниматься этим более профессионально и аккумулировать доступ к имеющимся базам данных.

В противном случае можно ожидать, что в большинстве случаев заинтересованный пользователь не сможет найти правообладателя.

На уровне подзаконного акта следует указать не просто перечень необходимых и достаточных мер по поиску, но и минимальный перечень источников, проверка которых будет являться обязательным предварительным условием использования произведений в рамках проектируемых статей 1280.1 и 1326.1 ГК РФ. Результаты такого поиска должны сохраняться уполномоченной организацией на случай возникновения потребности в последующем использовании указанных объектов.

Целесообразно также решение вопроса о возможном возмещении правообладателям убытков, причиненных ошибками в функционировании предложенной системы.

Также желательно закрепление мер, направленных на обеспечение сохранения имени автора произведения в тайне, если он этого пожелает. Закон предоставляет авторам право выступать анонимно или под псевдонимом, и его право на сохранение своего имени в тайне должно уважаться.

5. Проектируемая статья 1275.1 ГК РФ предусматривает свободное использование общедоступными библиотеками экземпляров произведений, которые не переиздавались свыше десяти лет после их последнего издания на территории Российской Федерации «посредством федеральной государственной информационной системы». Таким образом, хотя сбор и распределение такого вознаграждения в соответствии с проектируемой статьей 1244.2 ГК РФ возлагается на уполномоченную организацию, в данном случае речь не идет о «сиротских произведениях». Поэтому в пункте 1 проектируемой статьи 1244.2 ГК РФ следует более четко сформулировать перечень задач уполномоченной организации с учетом различий между ситуациями, указанными в проектируемых статьях 1275.1, 1280.1 и 1326.1 ГК РФ.

5.1. В действующей редакции подпункта 1 пункта 2 статьи 1275 ГК РФ предусмотрено право общедоступных библиотек, а также архивов, доступ к

архивным документам которых не ограничен, создавать без согласия правообладателя и без выплаты ему вознаграждения единичные копии, в том числе в электронной форме, экземпляров произведений, принадлежащих им и правомерно введенных в гражданский оборот, имеющих исключительно научное и образовательное значение, при условии, что они не переиздавались свыше десяти лет с даты выхода в свет их последнего издания на территории Российской Федерации.

Данную норму необходимо учитывать и рассматривать в комплексе с предложенным в Проекте регулированием. Если в сходном случае за использование вводится выплата вознаграждения, целесообразно распространить этот порядок и на произведения, имеющие научное и образовательное значение. Может быть, имеет смысл предусмотреть разные сроки с даты последнего опубликования для разных категорий произведений, но нет никаких оснований для того, чтобы за одни категории произведений выплачивать вознаграждение, а за другие не выплачивать.

5.2. Проект не содержит каких-либо положений, позволяющих ограничить сферу правомочия общедоступных библиотек, предусмотренного в проектируемой статье 1275.1 ГК РФ. В частности, не установлены цели, для которых библиотеки будут оцифровывать экземпляры и размещать их в федеральной государственной информационной системе (далее – ФГИС) «Национальная электронная библиотека», а также не предусмотрены ограничения по видам произведений, экземпляры которых подлежат оцифровке. Норма сформулирована шире, чем норма абзаца пятого подпункта 1 пункта 2 статьи 1275 ГК РФ. Кроме того, на данный момент в ФГИС «Национальная электронная библиотека» включается не весь массив произведений, а только произведения, отобранные по определенным критериям, предусмотренным в Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» (научно-образовательная, культурная и историческая ценность; использование в программах общего образования и профессионального образования; уникальность изданий, обладающих индивидуальными особенностями; ограниченность доступа к ветхим изданиям).

В пояснительной записке к Проекту отмечается, что «указанные произведения часто являются востребованными, их издатели и авторы могут быть известны, однако установить обладателей исключительных прав на такие произведения и получить у них согласие, например, на оцифровку и распространение произведений библиотеки не могут».

Для произведений и объектов смежных прав, в отношении которых автора или иного правообладателя установить затруднительно, предусмотрена возможность получения разрешения на использование от уполномоченной организации после проведения пользователем надлежащего поиска (проектируемая статья 1244.2 ГК РФ). Для общедоступных библиотек в проектируемой статье 1275.1 ГК РФ необходимость проведения поиска автора (правообладателя) не установлена.

Таким образом, согласно Проекту библиотеки получают возможность оцифровывать неограниченные объемы экземпляров произведений, а также предоставлять к ним доступ через сеть «Интернет» неограниченному кругу лиц без проведения поиска правообладателя, что выглядит неоправданным нарушением требования пункта 5 статьи 1229 ГК РФ.

Следовательно, крайне важно предусмотреть в проектируемой статье 1275.1 ГК РФ ограничения по видам произведений и целям их использования. Необходимо также обязать уполномоченную организацию по инициативе библиотек (или ФГИС «Национальная электронная библиотека») предпринимать до начала использования произведения действия по поиску авторов или иных правообладателей и получению у них информации о том, планируется ли переиздание произведения в ближайшее время, и если таковое действительно предполагается (например, автором заключен издательский договор, переиздание указано в издательском плане), это должно служить основанием для отказа от использования произведений в порядке, предусмотренном настоящей статьей. Данная процедура может быть до определенной степени формализована, а порядок информирования авторов (правообладателей) может быть предусмотрен в подзаконном акте Правительства Российской Федерации.

Проект также нуждается в дополнении в части предоставления права автору или иному правообладателю потребовать исключения произведения, права на которое принадлежат ему, из ФГИС «Национальная электронная библиотека».

6. Проект последовательно проводит идею расширения определений способов использования объектов авторских и смежных прав с целью включения в них трансляции объектов авторских и смежных прав в режиме реального времени в сети «Интернет».

В Проекте предлагается уточнить подпункты 7, 8 пункта 2 статьи 1270, подпункты 1, 2 пункта 2 статьи 1317, подпункты 2, 3 пункта 2 статьи 1324 ГК РФ таким образом, что сообщением объектов авторских и смежных прав в эфир или по кабелю должно признаваться сообщение соответствующих объектов по радио, телевидению или посредством информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети «Интернет».

Подобные трансляции в режиме реального времени в зависимости от статуса лица, осуществляющего вещание, могут охватываться как действующими формулировками соответствующих положений закона о сообщении в эфир или по кабелю (если субъектами описанных в них правоотношений выступают организации эфирного или кабельного вещания – статья 1329 ГК РФ), так и положениями о публичном показе и публичном исполнении (если субъектами описанных правоотношений выступают иные, чем организации эфирного или кабельного вещания, лица). В ГК РФ отсутствует закрытый перечень технических средств, посредством которых происходит сообщение, демонстрация или представление соответствующего объекта, что позволяет применять указанные статьи и к случаям трансляций в режиме реального времени. С этой точки зрения дополнение перечисленных определений не требуется.

Кроме того, включение в определение понятия «сообщение в эфир и по кабелю» сообщения для всеобщего сведения произведений, исполнений и фонограмм посредством информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети «Интернет», может привести к дальнейшему расширению свободного

использования таких объектов с выплатой вознаграждения (пункт 3 статьи 1263 и статья 1326 ГК РФ).

Представляется, что внесение предложенных в Проекте изменений в этой части нецелесообразно.

7. Нецелесообразным представляется также изменение формулировки подпунктов 3 и 7 пункта 2 статьи 1317 ГК РФ, так как доведение до всеобщего сведения допустимо как в отношении «живого» исполнения, так и его записи, поскольку доведение до всеобщего сведения может объединять предоставление доступа к «живому» исполнению с доступом к его записи, осуществляемой во время исполнения. Соответственно, пользователь будет иметь выбор слушать/смотреть прямую трансляцию или перейти к интересующему его моменту передачи в прошлом.

8. С учетом предложенных Проектом положений следует уточнить перечень подзаконных актов, в которые также потребуется внести изменения.

8.1. Согласно части 5 статьи 1 Соглашения о порядке управления авторскими и смежными правами на коллективной основе (заключено странами Евразийского экономического союза в г. Москве 11 декабря 2017 г.), если в соответствии с законодательством государства-члена организация наделяется полномочиями по коллективному управлению правами и сбору вознаграждения как в интересах правообладателей, непосредственно передавших соответствующие полномочия такой организации, так и тех правообладателей, которые не отказались от управления правами в их интересах, государство-член предусматривает в своем законодательстве наделение соответствующего государственного органа полномочиями по осуществлению государственного контроля за деятельностью такой организации. В соответствии с пунктом 6 статьи 1244 ГК РФ аккредитованные организации осуществляют свою деятельность под контролем уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере авторского права и смежных прав (уполномоченный федеральный орган исполнительной власти). Поскольку

предполагается, что уполномоченная организация, исходя из положений Проекта, будет осуществлять действия по управлению правами в отношении тех объектов авторских и смежных прав, в отношении которых у нее не будут заключены договоры с авторами или иными правообладателями, ее деятельность должна быть подконтрольна уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по контролю и надзору в сфере авторского права и смежных прав. Исходя из этого, потребуется внесение изменений в приказ Министерства культуры Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 580 «Об утверждении перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельных видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Министерства культуры Российской Федерации и его территориальных органов, а также Порядка ведения перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельных видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Министерства культуры Российской Федерации и его территориальных органов», приказ Министерства культуры Российской Федерации от 23 декабря 2011 г. № 1224 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за деятельностью аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами».

8.2. Проект предполагает принятие целого ряда подзаконных актов. Следует в связи с этим определить общие подходы к решению вопросов, которые относятся к сфере регулирования гражданского законодательства, на уровне ГК РФ с тем, чтобы в дальнейшем эти подходы получили развитие на уровне подзаконных актов.

8.3. Использование федеральной государственной информационной системы для доведения до всеобщего сведения экземпляров произведений общедоступными библиотеками (проектируемая статья 1275.1 ГК РФ) потребует внесения изменений

в постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. № 169 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Национальная электронная библиотека» и методики отбора объектов Национальной электронной библиотеки», а также отражения данного нормативного правового акта в приложении к Проекту.

9. Многие положения Проекта нуждаются в редакционной правке. В частности, представляются некорректными: указание на личные неимущественные права иного, чем автор, правообладателя; на доведение до всеобщего сведения копии экземпляра произведений; на переиздание произведений (пункт 1 проектируемой статьи 1275.1 ГК РФ).

Выглядит излишним содержание пункта 8 проектируемой статьи 1244.2 ГК РФ, предусматривающего право автора или иного правообладателя в случае, если исключительное право на объект авторских и смежных прав нарушено неправомерными действиями в соответствии со статьей 1244.2, требовать применения к нарушителю мер защиты исключительного права в соответствии со статьей 1252 ГК РФ. Автор или иной правообладатель могут руководствоваться общими положениями о защите исключительного права без специального указания об этом в проектируемой статье 1244.2 ГК РФ.

Излишним является также указание на неприменение к уполномоченной организации ограничений, предусмотренных антимонопольным законодательством (если уполномоченная организация имеет статус аккредитованной, то происходит дублирование положений пункта 2 статьи 1244 ГК РФ).

В Проекте используется три термина для обозначения одного и того же лица: «заявитель», «пользователь», «лицо, намеревающееся использовать произведение».

Список подобных юридико-технических недостатков можно продолжить.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс 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 мая 2021 г.

№ 209-6/2021

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса 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 23 апреля 2021 г. № 12640-ВФ/Д01и).

Проект подготовлен в соответствии с пунктами 4 и 6 Плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Интеллектуальная собственность», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 2027-р, и предусматривает закрепление возможности регистрации товарных знаков на имя граждан, их участия в распоряжении правами на зарегистрированные товарные знаки, а также закрепляет требование о регистрации

залога исключительных прав на зарегистрированную программу для ЭВМ и базу данных.

Проект федерального закона о внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в части возможности государственной регистрации товарных знаков и знаков обслуживания на имя граждан ранее рассматривался Советом (Экспертное заключение от 17 декабря 2020 г. № 204-3/2020).

В настоящее время Проект представлен в доработанном виде. Текст изменений, касающихся товарных знаков, существенно сокращен в сравнении с прежней редакцией Проекта. Ряд замечаний Совета учтен. Так, Совет высказывал замечание о том, что расширение круга лиц, которые могут являться обладателями прав на товарные знаки, требует дополнительного обоснования. Дополнительное обоснование в представленном варианте законопроекта дано в пояснительной записке.

Совет, рассмотрев представленный Проект, считает необходимым высказать следующие соображения.

1. Частично учтены замечания Совета, касающиеся пункта 1 статьи 1477 ГК РФ. В предлагаемой редакции слова «индивидуальных предпринимателей» заменяются словом «граждан» (ранее указывалось на граждан Российской Федерации и иностранных граждан). Вместе с тем предложение об исключении статьи 1478 ГК РФ не принято в связи с тем, что ее исключение позволит, по мнению авторов Проекта, регистрировать товарные знаки не только юридическим лицам и гражданам, но и различным структурам без образования юридического лица, что не будет способствовать стабильности гражданского оборота. В то же время в § 3 главы 76 ГК РФ, посвященном географическим указаниям и наименованиям места происхождения товара, нет специального перечня лиц, которым может принадлежать соответствующее исключительное право, хотя и в этом случае может возникнуть аналогичный вопрос.

2. Замечания Совета, касающиеся формулировки абзаца второго пункта 1 статьи 1505 ГК РФ в редакции Проекта, учтены, положения о порядке наследования прав на товарный знак исключены.

Вместе с тем Совет ставил вопрос о целесообразности закрепления положений о порядке наследования прав на товарный знак в части третьей ГК РФ, например, в статье 1165 или в главе 65, регламентирующей особенности наследования отдельных видов имущества. В предлагаемой редакции данный вопрос не решен, что может вызвать затруднения в правоприменительной практике.

3. Совет также указывал, что изменение в подпункте 4 пункта 1 статьи 1514 ГК РФ нуждается в редактировании, поскольку смерть индивидуального предпринимателя в указанном случае по своим последствиям не будет отличаться от смерти гражданина, не имеющего такого статуса. В представленной редакции в подпункте 4 пункта 1 статьи 1514 ГК РФ слова «или регистрацией прекращения гражданином деятельности в качестве индивидуального предпринимателя – правообладателя» предлагается дополнить словами «, а также смерти гражданина-правообладателя без перехода прав и обязанностей в порядке универсального правопреемства (реорганизация юридического лица, наследование)».

Между тем указанная редакция подпункта 4 пункта 1 статьи 1514 ГК РФ противоречит концепции Проекта о принадлежности товарного знака гражданам. Прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя-правообладателя не может являться основанием для прекращения правовой охраны товарного знака, поскольку обладателем исключительного права на товарный знак может быть гражданин, не имеющий статуса индивидуального предпринимателя. В связи с этим в подпункте 4 пункта 1 статьи 1514 ГК РФ слова «или регистрацией прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя – правообладателя» необходимо заменить словами «или смерти гражданина-правообладателя, если отсутствуют основания для универсального правопреемства (реорганизация, наследование)».

4. В связи с введением в ГК РФ положений, допускающих возможность приобретения и регистрации прав на товарные знаки гражданами, необходимо решить вопрос о внесении в государственные реестры сведений о правообладателях, позволяющих идентифицировать их (идентификационный номер налогоплательщика, основной государственный регистрационный номер), поскольку отсутствие этих сведений вызывает существенные затруднения в установлении действительного правообладателя. Представленный Проект решения данной проблемы не предлагает.

5. Содержавшееся в предыдущей версии Проекта предложение предусмотреть в пункте 5 статьи 1262 ГК РФ необходимость государственной регистрации не только перехода исключительного права на зарегистрированную программу для ЭВМ или базу данных, но и залога исключительного права на указанные объекты интеллектуальных прав, ранее в целом было поддержано Советом. Вместе с тем Совет отметил, что с учетом необходимости снижения рисков, возникающих у участников оборота объектов интеллектуальных прав, такое решение представляется половинчатым и недостаточным, поскольку не решает вопроса об отражении в реестре иных юридически значимых фактов, а также не закрепляет правовых последствий для лиц, добросовестно полагающихся на данные реестра. Авторы Проекта с этими предложениями не согласились, аргументируя это увеличением материальных и временных затрат в связи с необходимостью регистрации иных сделок. Однако отказ от регистрации ряда юридически значимых актов, например, ареста исключительного права, сводит на нет эффект от введения регистрации залога исключительных прав на программу для ЭВМ и базу данных.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан при условии его доработки.

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
23 сентября 2021 г.
№ 211-2/2021**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 1263
части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 1263 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством культуры Российской Федерации (письмо от 10 августа 2021 г. № 12131-01.1-7-АМ).

Проект подготовлен во исполнение подпункта «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 31 мая 2021 г. № Пр-916 по итогам встречи с лауреатами премии Президента Российской Федерации для молодых деятелей культуры и лауреатами премии Президента Российской Федерации в области литературы и искусства для детей и юношества 25 марта 2021 г., а также пункта 1 поручения Правительства Российской Федерации от 7 июня 2021 г. № ТГ-П44-7343.

Проект находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Как следует из пояснительной записки к Проекту, он направлен на расширение перечня авторов аудиовизуального произведения за счет включения в их число художника-постановщика анимационного фильма. Основным доводом в пользу включения художника-постановщика в число авторов аудиовизуального произведения в пояснительной записке к Проекту назван тот значительный вклад, который он вносит в создание анимационного фильма. То есть Проект в целом направлен на повышение статуса художника-постановщика анимационного фильма и никаких иных доводов в пользу предлагаемых изменений не содержит.

Сама по себе идея улучшения положения художников-аниматоров представляется правильной и заслуживает поддержки, однако предлагаемые в Проекте меры никак не будут способствовать такому результату.

Совет, рассмотрев представленный Проект, считает необходимым высказать следующие соображения.

1. Российская Федерация относится к странам, в которых считается, что создателями любого произведения могут быть только люди, поскольку только они способны к творческой деятельности.

Кинематографическое произведение согласно статье 14 bis⁴ Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений 1886 г. (далее – Бернская конвенция)⁵ подлежит охране как оригинальное произведение⁶. Обладатель авторского права на кинематографическое произведение пользуется теми же правами, что и автор оригинального произведения. При этом определение

⁴ Статья 14 bis была принята во время Стокгольмского пересмотра Бернской конвенции в 1967 г. и, по мнению комментаторов, представляет собой компромисс между различными правовыми системами стран-участниц. См. К. Мазуйе. Комментарий к Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений. Международные конвенции об авторском праве. Комментарий. М.: Прогресс. С.100.

⁵ Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений (Заключена в г. Берне 9 сентября 1886 г.) (с изм. от 28 сентября 1979 г.) // Документ вступил в силу для России 13 марта 1995 г. (Бюллетень международных договоров, № 9, 2003) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ К кинематографическим произведениям приравниваются произведения, созданные способом, аналогичным кинематографии (пункт 1 статьи 2 Бернской конвенции).

того, кто признается обладателем авторского права на кинематографическое произведение, является прерогативой страны, в которой истребуется охрана.

В то же время, поскольку в странах – участницах Бернской конвенции существует различный подход к тому, кто должен считаться автором кинематографического произведения (включая признание авторского права юридических лиц), в Бернской конвенции установлен общий принцип «презумпции законности» в отношении стран, в которых авторами кинематографического произведения признаются авторы, внесшие вклад в его создание. Пункт 2 (b) статьи 14 bis Бернской конвенции предусматривает, что авторы, которые обязались внести вклад в создание кинематографического произведения, «не вправе при отсутствии любого противоположного или особого условия противиться воспроизведению, распространению, публичному представлению и исполнению, сообщению по проводам для всеобщего сведения, передаче в эфир или любому другому публичному сообщению произведения, а также субтитрованию и дублированию его текста». Таким образом, достигается ситуация, в которой при отсутствии договора с авторами об обратном изготовитель кинематографического произведения может пользоваться полной свободой распространения этого произведения.

В пункте 3 статьи 14 bis Бернской конвенции содержится исключение в отношении нескольких категорий авторов, вносящих свой вклад в кинематографическое произведение. В нем указано, что положения пункта 2 (b) статьи 14 bis (если национальное законодательство не содержит противоположных положений) не применяется к «авторам сценариев, диалогов и музыкальных произведений, созданных для постановки кинематографического произведения», также не применяются они и к режиссеру-постановщику.

Таким образом, данная группа авторов выделяется из остальных авторов, внесших вклад в создание кинематографического произведения. В ряде стран именно эта группа авторов признается не просто авторами, внесшими тот или иной вклад в создание фильма, а авторами фильма в целом (см., например, статью L113-7

Кодекса интеллектуальной собственности Франции⁷, статью 87 Закона об авторском праве Испании⁸).

В статье 1263 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), посвященной правам на аудиовизуальное произведение, реализован похожий подход. Согласно пункту 1 статьи 1263 ГК РФ аудиовизуальным произведением считается произведение, состоящее «из зафиксированной серии связанных между собой изображений (с сопровождением или без сопровождения звуком)» и предназначенное «для зрительного и слухового (в случае сопровождения звуком) восприятия с помощью соответствующих технических устройств». Там же специально указано, что к аудиовизуальным произведениям относятся кинематографические произведения, а также произведения, выраженные средствами, аналогичными кинематографическим (теле- и видеофильмы и другие подобные произведения) независимо от способа их первоначальной или последующей фиксации. Такое разъяснение позволяет связать определение аудиовизуальных произведений с содержанием Бернской конвенции, в которой упоминаются только кинематографические произведения. Под аудиовизуальными произведениями понимаются и анимационные (мультипликационные) фильмы.

В статье 1263 ГК РФ авторы аудиовизуального произведения разделены на две группы. В пункте 2 статьи 1263 ГК РФ перечислены лица, которые признаются авторами фильма в целом. К ним отнесены: режиссер-постановщик, автор сценария, композитор, являющийся автором музыкального произведения (с текстом или без текста), специально созданного для этого аудиовизуального произведения. Пункт 4 статьи 1263 ГК РФ предусматривает, что изготовителю аудиовизуального произведения принадлежит исключительное право на аудиовизуальное

⁷ Code de la propriété intellectuelle (version consolidée au 1er janvier 2021) // <https://wipo.lex.wipo.int/ru/text/582998> (date of access 28.08.2021).

⁸ Texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes (aprobado por el Real Decreto Legislativo N° 1/1996 de 12 de abril de 1996, y modificado hasta el Real Decreto-Ley N° 26/2020 de 7 de julio de 2020) // <https://wipo.lex.wipo.int/ru/text/577658> (date of access 28.08.2021).

произведение в целом, если иное не вытекает из договоров, заключенных им с авторами соответствующего произведения, перечисленными в пункте 2 статьи 1263 ГК РФ. Это означает, что, заключив договоры со всеми тремя авторами фильма, изготовитель полностью приобретает права на соответствующий фильм, становится обладателем исключительного права на фильм в целом (абзац второй пункта 4 статьи 1263 ГК РФ). Это также вытекает из положений о сложном объекте (пункт 1 статьи 1240 ГК РФ).

Наряду с авторами аудиовизуального произведения в пункте 5 статьи 1263 ГК РФ упоминается целый ряд других авторов произведений, которые вошли в аудиовизуальное произведение составной частью. То есть эти лица признаются авторами лишь своего вклада в создание аудиовизуального произведения. Это могут быть как произведения, существовавшие до создания аудиовизуального произведения (песня, произведение изобразительного искусства, оригинальное литературное произведение, положенное в основу сценария), так и произведения, специально созданные для фильма (эскизы костюмов и декораций, изображения рисованных персонажей мультфильма и т.п.). Предусмотрено, что такие авторы сохраняют исключительное право на свои произведения, если только не передадут его изготовителю аудиовизуального произведения или иному лицу. При этом согласно абзацу второму пункта 1 статьи 1240 ГК РФ лицо, организовавшее создание сложного объекта (применительно к аудиовизуальному произведению – продюсер), в отношении произведения, специально созданного или создаваемого для включения в сложный объект, по умолчанию считается приобретающим исключительное право на него по договору об отчуждении этого права.

Таким образом, в настоящее время в отношении авторов, создающих свой вклад специально для включения его в аудиовизуальное произведение, ГК РФ в качестве общего правила установлено правило о переходе исключительного права к изготовителю аудиовизуального произведения (продюсеру). Перенос фигуры художника-постановщика анимационных фильмов из пункта 5 в пункт 2 статьи 1263 ГК РФ ничего в этой ситуации не изменит. Возможности автора фильма (пункт 2

статьи 1263 ГК РФ) сохранить за собой какие-то права на использование своего творческого вклада даже еще меньше, чем автора произведения, вошедшего в аудиовизуальное произведение в качестве составной части (пункт 5 статьи 1263 ГК РФ).

2. Выделение группы авторов, которые признаются авторами фильма в целом, свойственно далеко не всем правовым порядкам. Например, таких правил нет в Германии⁹, Нидерландах¹⁰, Австрии¹¹. В этих странах общий порядок передачи прав изготовителю предусмотрен для всех лиц, внесших свой вклад в создание аудиовизуального произведения.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Директивы Европейского Парламента и Совета № 2006/116/ЕС от 12 декабря 2006 г. «О сроке охраны авторских прав и некоторых смежных прав (кодифицированная версия)»¹² (далее – Директива ЕС о сроках) главного режиссера кинематографического или аудиовизуального произведения следует признавать автором. И хотя там же указано, что других авторов вправе определять государства-члены ЕС, в пункте 2 статьи 2 предусмотрено, что срок охраны такого произведения должен истекать через 70 лет после смерти последнего из следующих лиц (вне зависимости от того, признаются ли они соавторами в национальном правовом порядке): главный режиссер, автор сценария, автор диалогов и автор музыки, специально созданной для использования в кинематографическом или аудиовизуальном произведении. Таким образом, подчеркивается важная роль в создании таких произведений именно этих категорий

⁹ Act on Copyright and Related Rights (Copyright Act, as amended up to Act of September 1, 2017) // <https://wipolex.wipo.int/ru/text/474282> (date of access 28.08.2021).

¹⁰ Wet van 23 september 1912, houdende nieuwe regeling van het auteursrecht (Auteurswet 1912, tekst geldend op: 01-09-2017) // <https://wipolex.wipo.int/ru/text/468398> (date of access 28.08.2021).

¹¹ Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz 1936, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 105/2018) // <https://wipolex.wipo.int/ru/text/503812> (date of access 28.08.2021).

¹² Directive 2006/116/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the term of protection of copyright and certain related rights (codified version) // OJ L372. 27.12.2006. Pp. 12 - 18.

авторов. Указанные положения в настоящее время имплементированы в большинство законодательств стран – членов ЕС.

Таким образом, следует признать, что отнесение определенной категории лиц, участвующих в создании аудиовизуального произведения, к его авторам выполняет прежде всего формальные функции. Во-первых, этот перечень позволяет сузить круг лиц, переход исключительных прав от которых к изготовителю аудиовизуального произведения свидетельствует о возникновении у него самостоятельного исключительного права на аудиовизуальное произведение в целом. Во-вторых, наличие ограниченного перечня авторов фильма способствует более легкому определению срока действия исключительных прав на то или иное конкретное аудиовизуальное произведение. С этой точки зрения любое расширение перечня авторов аудиовизуального произведения, указанного в пункте 2 статьи 1263 ГК РФ, представляется нецелесообразным.

3. В ряде стран в перечень авторов аудиовизуального произведения входит более широкий круг лиц, чем это предусмотрено Бернской конвенцией и Директивой ЕС о сроках. Так, в пункте 1 статьи 12 Закона Республики Беларусь «Об авторском праве и смежных правах»¹³ авторами аудиовизуального произведения признаются наряду с режиссером-постановщиком, автором сценария и композитором, оператор-постановщик и художник-постановщик. Эти же авторы названы в статье 13 Закона Кыргызской Республики «Об авторском праве и смежных правах»¹⁴, в статье 13 Закона Республики Казахстан «Об авторском праве и смежных правах»¹⁵ и в статье 15 Закона Республики Узбекистан «Об авторском

¹³ Закон Республики Беларусь от 17 мая 2011 г. № 262-З «Об авторском праве и смежных правах» (с изменениями, внесенными в соответствии с Федеральным конституционным законом от 15 июля 2019 г. № 216-З) // <https://wipolex.wipo.int/ru/text/583665> (дата обращения 28.08.2021).

¹⁴ Закон Кыргызской Республики № 6 от 14 января 1998 г. «Об авторском праве и смежных правах» (в редакции Закона КР № 42 от 9 марта 2017 г.) // <https://wipolex.wipo.int/ru/text/445943> (дата обращения 28.08.2021).

¹⁵ Закон Республики Казахстан № 6-І от 10 июня 1996 г. «Об авторском праве и смежных правах» (с изменениями, внесенными Законом Республики Казахстан № 161-VI от 20 июня 2018 г.) // <https://wipolex.wipo.int/ru/text/538010> (дата обращения 28.08.2021).

праве и смежных правах»¹⁶. Однако необходимо заметить, что в этих случаях под художником-постановщиком понимается лицо, осуществляющее указанную деятельность при создании любого аудиовизуального произведения (а не только анимационного).

Что касается других случаев расширения круга авторов аудиовизуального произведения, то следует отметить Закон об авторском праве и смежных правах Болгарии 1993 г.¹⁷, в котором имеется целый раздел V «Создание и использование фильмов и других аудиовизуальных произведений». В пункте 1 статьи 62 данного Закона наряду с тем, что авторское право на фильм или другое аудиовизуальное произведение принадлежит режиссеру, автору сценария и оператору-постановщику, прямо установлено, что авторское право на анимационный фильм принадлежит художнику-постановщику. Все остальные авторы, включая композитора, произведения которых вошли в аудиовизуальное произведение, обладают авторским правом только на собственные произведения.

В Законе об авторском праве и смежных правах Хорватии¹⁸ предусмотрено, что в случаях, когда изображение или анимация составляют существенную часть аудиовизуального произведения, главный художник или главный аниматор рассматривается в качестве соавтора аудиовизуального произведения наряду с главным режиссером, автором сценария, автором диалогов, главным оператором и композитором – автором музыки, созданной специально для такого произведения (статья 116 (1)(2)).

Характерно, что в законодательстве Болгарии, Хорватии и Республики Беларусь содержатся положения, которые предусматривают помимо обычных

¹⁶ Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-42 от 20 июля 2006 г. «Об авторском праве и смежных правах» (с изменениями в соответствии с Законом РУз № ЗРУ-476 от 18 апреля 2018 г.) // <https://wipolex.wipo.int/ru/text/473104> (дата обращения 28.08.2021).

¹⁷ Закон за авторското право и сродните му права (ДВ, бр. 56/1993, с изменениями по состоянию на 13 декабря 2019 г.) // <https://wipolex.wipo.int/ru/text/583436> (дата обращения 28.08.2021).

¹⁸ Copyright and Related Rights Act (#167/2003 in force from October 30, 2003) // <https://wipolex.wipo.int/en/text/537702> (дата обращения 28.08.2021).

правил о переходе исключительных прав от авторов аудиовизуального произведения к его изготовителю, также перечень случаев, в которых к этим авторам могут вернуться их исключительные права на аудиовизуальное произведение. Следует отметить также и то, что в целом ряде стран отнесение тех или иных категорий лиц к авторам аудиовизуального произведения в целом означает их право на получение отчислений от доходов, полученных изготовителем от использования такого аудиовизуального произведения.

Представляется, что именно такой подход к совершенствованию положений действующего российского законодательства мог бы в большей мере соответствовать идее улучшения положения художников-постановщиков анимационных фильмов и повышению их статуса, чем простое включение их в действующий перечень авторов аудиовизуальных произведений. Очевидно, требуется более тщательная концептуальная (и, возможно, комплексная) проработка вопроса о списке авторов аудиовизуального произведения и тех правах, которые могут им принадлежать.

4. Предлагаемая разработчиками Проекта редакция изменений в статье 1263 ГК РФ не может быть признана приемлемой.

Формулировка подпункта 4 пункта 2 статьи 1263 ГК РФ («художник-постановщик аудиовизуального произведения, полностью созданного в анимационной (мультипликационной) форме») создает возможности различного толкования. Например, потребуется установить, что понимается под произведением, «полностью созданным в анимационной форме». Кроме того, возникнут вопросы о том, почему в такой ситуации охрана не распространяется на всех художников-постановщиков? Этот вопрос будет тем более закономерен, что художник-постановщик в анимационном фильме почти наверняка имеет свой самостоятельный, обособляемый вклад в такое произведение (изображения персонажей, кадров фильма), тогда как для других видов фильмов видение художника может сливаться с работой оператора-постановщика и не выражаться в очевидных самостоятельных творческих результатах.

По тем же причинам неудачным представляется и предложение дополнить пункт 5 статьи 1263 ГК РФ словами «(за исключением случая, предусмотренного подпунктом 4 пункта 2 настоящей статьи)». Это будет подчеркивать обособление художника-постановщика анимационного фильма от других художников-постановщиков при недостаточной ясности того, на каких основаниях это происходит, а также в каких случаях произведение можно считать полностью созданным в анимационной форме.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 1263 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан, так как нуждается в концептуальной и содержательной доработке.

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
23 декабря 2021 г.
№ 214-5/2021**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 1263 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1263 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством культуры Российской Федерации (письмо от 22 ноября 2021 г. № 18484-01.1-7-ВО).

Проект подготовлен во исполнение подпункта «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 31 мая 2021 г. № Пр-916 по итогам встречи с лауреатами премии Президента Российской Федерации для молодых деятелей культуры и лауреатами премии Президента Российской Федерации в области литературы и искусства для детей и юношества 25 марта 2021 г., а также пункта 1 поручения Правительства Российской Федерации от 7 июня 2021 г. № ТГ-П44-7343.

Проект ранее рассматривался Советом (см. Экспертное заключение от 23 сентября 2021 г. № 211-2/2021) и не был поддержан, так как нуждался в концептуальной и содержательной доработке. Представленный Проект существенно изменен, большинство замечаний Совета учтены.

Совет считает возможным в целом согласиться с предложенным изменением пункта 2 статьи 1263 ГК РФ с учетом следующих замечаний.

1. Ссылка в пояснительной записке к Проекту на то, что в правоприменительной практике не возникнет сложностей при толковании положения Проекта, поскольку законодательное определение понятия «анимационный фильм» будет внесено в Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (проект федерального закона № 1262401-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (в части полного государственного финансирования производства и проката отдельных категорий фильмов)), представляется недостаточно убедительной. Во-первых, данный законопроект находится на стадии рассмотрения в первом чтении. Во-вторых, предложенное в нем определение анимационного фильма не вполне подходит для целей Проекта.

Анимационный фильм в проекте федерального закона № 1262401-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» определяется как «созданный в анимационной форме на основе сценария фильм, в котором использованы специально созданные, в том числе при помощи компьютерной графики, идвигающиеся на экране рисованные или объемно-кукольные образы и объекты». Из данного определения неясно, в чем состоит «анимационная форма», в которой создается фильм, кроме того, под это определение подпадают не только мультипликационные фильмы, но и художественные фильмы, в которых используются приемы компьютерной графики (сейчас таких фильмов создается

очень много), а также различная рекламная продукция, вплоть до рекламных баннеров.

В Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) в настоящее время отсутствует упоминание об «анимационном фильме», равно как и о «мультипликационном фильме». В то же время в ряде нормативных актов и разъяснений высших судов используется термин «мультипликационный фильм». В связи с этим возможно возникновение сложностей при толковании содержания этих понятий и установлении их соотношения. Возможно, следует, вводя в ГК РФ определение «анимационный фильм», указать на его синонимичность с термином «мультипликационный фильм».

2. Вызывает сомнение отсутствие в Проекте положений о введении в действие предлагаемого изменения пункта 2 статьи 1263 ГК РФ. Если изменение начнет применяться к гражданским правоотношениям, возникшим после введения его в действие, то оно коснется художников-постановщиков только тех анимационных фильмов, которые будут созданы после принятия изменения. Проблема недостаточного обеспечения авторов анимационных произведений, ставших классикой российского кинематографа, не получит в этом случае никакого решения, поскольку вознаграждение по статье 1245 ГК РФ будет выплачиваться только художникам вновь созданных произведений (см. страницу 3 пояснительной записки к Проекту).

3. Необходимо изучить вопрос о том, как повлияет принятие изменения, которое предлагается внести в пункт 2 статьи 1263 ГК РФ, на применение существующих в настоящее время минимальных ставок вознаграждения авторам кинематографических произведений, производство (съемка) которых осуществлено до 3 августа 1992 г., за использование этих произведений путем передачи в эфир и по кабелю, воспроизведения (тиражирования) на всех видах материальных носителей и распространения (продажи, сдачи в прокат), а также путем их публичного показа, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 1998 г. № 524 и предусматривающих выплату вознаграждения

художникам-постановщикам «старых» мультипликационных фильмов за их использование.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1263 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан при условии его доработки.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

2.9. Вопросы кодификации в смежных отраслях



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
23 декабря 2021 г.
№ 214-1/2021**

РЕШЕНИЕ

о структуре проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Прежде чем рассмотреть вопрос о структуре проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Проект КоАП), Совет обращает внимание на единые требования к систематизации норм права в кодифицированных актах и на использование в них законодательной техники.

Спустя тридцать лет с момента становления российской правовой системы необходимо признать, что залогом ее успешного развития стала мощная доктринальная база, в том числе обеспечившая в достаточной мере четкую систематизацию правовых норм и институтов, поступательное развитие отдельных отраслей законодательства.

Как отмечал С.С. Алексеев, один из главных отечественных ученых в области теории права, системность права – такое его объективное свойство, которое, складываясь в силу экономических и иных социальных потребностей, нуждается вместе с тем (для своего поддержания и развития) в целенаправленной

правотворческой работе. Систематизация в праве выполняет существенные социальные, экономические, нормативные функции.

Совет полагает важным напомнить об основных требованиях к систематизации норм права в кодифицированных актах.

Кодификация – такой вид правотворчества, при котором обеспечивается системное нормативное регулирование определенного вида общественных отношений путем издания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта, выражающего содержание и юридическую специфику структурно обособленного подразделения системы права. Кодекс обычно стоит во главе системы источников определенной отрасли законодательства, является формирующим началом таких качественно самостоятельных подразделений системы права, как отрасли права.

Поскольку кодификация представляет собой наиболее высокий вид правотворчества, то неотъемлемым свойством кодифицированных актов является наличие в них нормативных обобщений высокого уровня – таких общих норм, которые позволяют юридически объединить весь нормативный материал. В кодифицированном акте прежде всего закрепляются единые принципы, цементирующие весь нормативный материал, а также фиксируются базовые, опорные категории соответствующего подразделения системы права.

Высокий уровень нормативных обобщений, присущий кодификации, воплощается в общей части кодифицированного акта. Наличие общей части в нормативном акте, как правило, свидетельствует об обособлении данной общности юридических норм в структуре права, а уровень обобщений является показателем юридической самобытности этого массива правовых норм и позволяет ему найти самостоятельное место в правовой системе.

Следует учитывать, что принятие нового кодифицированного акта дает возможность с максимальной полнотой урегулировать определенную группу общественных отношений, то есть устранить существовавшие до этого пробелы. Нередко устранение пробелов становится возможным за счет применения к

соответствующей группе общественных отношений положений общей части кодифицированного акта, позволяющих за счет категориального аппарата и отраслевых принципов обеспечить практическое разрешение почти любого экономического или социального конфликта.

Немалое значение имеет такое свойство кодифицированного акта, как его защищенность от «случайных», необдуманных изменений или от внесения в него казуистических норм. В этой связи может только приветствоваться правило о запрете внесения в наиболее значимые Кодексы изменений посредством принятия таких федеральных законов, которые одновременно изменяют и иные законодательные акты.

В отечественном праве сложилась традиция использования различных наименований кодифицированных актов – «Уложение», «Основы законодательства», «Кодекс», «Устав». Вместе с тем к самому понятию и к термину «кодекс» следует относиться максимально внимательно, используя их преимущественно при кодификации в основных и комплексных отраслях права.

С точки зрения юридико-технических требований результатом разработки Кодекса должен стать единый, юридически и логически цельный, внутренне согласованный по содержанию акт. За счет этого кодификация решает главные задачи систематизации – достижение единого, юридически и логически цельного регулирования определенной группы общественных отношений.

Внутренняя согласованность кодифицированных актов во многом достигается за счет правильного структурирования нормативного материала, использования таких структурных единиц, как части, разделы, подразделы, главы, параграфы, а также за счет сквозной порядковой нумерации статей акта.

Наиболее точные правила структурирования нормативного материала представлены в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года), которые были подготовлены Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации и Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации (опубликованы в справочной правовой системе «Консультант Плюс», далее – Методические рекомендации).

Применительно к соответствию проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях единым требованиям к кодифицированным актам Совет отмечает следующее.

Проект КоАП подготовлен Министерством юстиции Российской Федерации и был размещен для публичного обсуждения на официальном сайте <https://regulation.gov.ru/>. Проект КоАП рассмотрен Советом по своей инициативе, при этом задачей Совета не является оценка предложенных в документе политико-правовых решений. Совет считает необходимым обратить внимание лишь на формальную (структурную) сторону предлагаемого Проекта КоАП.

Следует прежде всего отметить, что основным отличием Проекта КоАП от действующей редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является выведение из сферы действия документа вопросов процессуального характера. Все стадии производства по делам об административном правонарушении планируется урегулировать в новом документе, который также разработан Министерством юстиции Российской Федерации и размещен для публичного обсуждения на <https://regulation.gov.ru/> - проекте Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Проект ПКоАП).

Таким образом, разработчики Проекта КоАП считают необходимым четко разграничить процессуальное административное право и материальное право в области административных правонарушений, сделав Кодекс об административных правонарушениях актом, содержащим лишь нормы материального права (на это обращалось внимание и в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая опубликована в справочной правовой системе «Консультант Плюс»).

Общие положения Проекта КоАП демонстрируют наличие в нем принципов отрасли законодательства – таковых в тексте документа названо четыре (принцип

законности, принцип равенства всех перед законом, принцип справедливости, принцип гуманизма).

В разделе I Проекта КоАП, который носит название «Общая часть», содержатся также общие положения об административном правонарушении и об административном наказании, что сближает структуру материального права в области административных правонарушений со структурой Уголовного кодекса Российской Федерации, которая в свою очередь отвечает отечественным традициям кодификации.

Вместе с тем иные характеристики Проекта КоАП не вполне отвечают свойствам кодифицированного акта.

Так, логичным выглядит противопоставление общей части и особенной части Проекта КоАП (соответственно раздел I и раздел II документа), но совершенно выбивается из этой логики следующий за ними раздел III Проекта КоАП «Субъекты административной юрисдикции», в котором перечисляются юрисдикционные органы, обладающие теми или иными полномочиями в сфере административного производства.

С учетом того обстоятельства, что Проект КоАП концептуально отграничен от Проекта ПКоАП, наличие в акте материального права норм, которые описывают полномочия юрисдикционных органов, противоречит такой концепции. Более того, совершенно очевидно, что положения о субъектах административной юрисдикции не могут не располагаться в разделе I «Общие положения» Проекта ПКоАП.

К сожалению, в Проекте КоАП нет нормы, аналогичной положению пункта 2.1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации или положению части второй статьи 8 Федеральный закон от 13.06.1996 N 64-ФЗ "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации". Между тем было бы целесообразно введение в кодифицированный акт запрета на изменение Кодекса посредством принятия федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской

Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования, отличный от предмета кодифицированного акта.

Представляется также необходимым указать на несоответствие Проекта КоАП и Проекта ПКоАП пункту 9 Методических рекомендаций, в соответствии с которым статья законопроекта является его основной структурной единицей и имеет сквозной порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами. В соответствии с пунктом 12 Методических рекомендаций нумерация статей, глав, разделов и других структурных единиц законопроекта должна быть сквозной. Недопустима, например, отдельная нумерация статей каждой главы или отдельная нумерация глав каждого раздела. В то же время оба Проекта, впрочем, как и действующая редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, этому правилу не соответствуют.

Нельзя также признать допустимым включение в текст нового кодифицированного акта примечаний к статьям. Такой раздел статьи, как примечание, в принципе нежелателен, так как содержащееся в нем уточнение чаще всего представляет собой часть гипотезы нормы, оторванную от нее и помещенную в конце статьи, после санкции. В случае, если такую часть нормы, выделяемую в Проекте КоАП в качестве примечания, нет возможности поместить в состав гипотезы, она может быть представлена в виде одной из структурных единиц статьи – части или пункта с порядковым номером.

Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства обращает внимание на необходимость структурной переработки проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников

Раздел III.

IV. О проекте федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»

Справка

к проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», направленному на совершенствование регулирования совместного обладания исключительным правом

1. В последние годы вопрос о возможности выделения долей в исключительном праве и распоряжения этими долями активно обсуждается в доктрине, а также неоднократно становился предметом рассмотрения судами. Предприниматели для удобства ведения своей деятельности хотели бы иметь возможность выделения долей в исключительном праве и определенную свободу в распоряжении такими долями. Наиболее часто подобные вопросы возникают в связи с инвестиционными проектами по разработке объектов патентных прав, а также при создании таких затратных произведений авторских прав как кинофильмы.

Спорным является вопрос о допустимости совместного обладания исключительным правом на товарный знак (прямой запрет совместного обладания исключительным правом в пункте 2 статьи 1229 ГК установлен только в отношении фирменного наименования).

Недостаточно ясно, в каком порядке должен осуществляться выход лица из числа сообладателей исключительного права. В судебной практике возникали также вопросы об уплате пошлины за поддержание патента в силе при наличии соправообладателей, о порядке взыскания убытков или компенсации по иску одного из правообладателей в пользу всех остальных правообладателей, о порядке разрешения споров между такими правообладателями.

2. Вопрос о возможности выделения долей в исключительном праве уже ставился в Концепции развития гражданского законодательства РФ, одобренной 7 октября 2009 г., в пункте 4.4. раздела VII которой было записано: «Требует изучения вопрос о допустимости распоряжения одним из правообладателей своим правом в тех случаях, когда исключительное право принадлежит ему совместно с другим лицом (лицами), в частности, о возможности передачи им своей доли в праве такому

лицу». Там же был сформулирован и вопрос о применимости к товарным знакам общего правила о том, что исключительное право может принадлежать нескольким лицам совместно (пункт 2 статьи 1229 ГК).

В проекте внесения изменений в часть четвертую ГК, который был принят в 2014 году (Федеральный закон РФ от 12 марта 2014 №35-ФЗ), первоначально было предложено дополнить пункт 3 статьи 1229 ГК тремя новыми положениями:

1) каждый из правообладателей вправе передать (возмездно или безвозмездно) свою долю в исключительном праве всем лицам, совместно с которыми он обладает этим правом, в равных долях (направлена на решение вопроса о возможности выхода лица из числа сообладателей права);

2) отчуждение автором-правообладателем своей доли в исключительном праве третьим лицам не допускается, если иное не предусмотрено разделом VII ГК или соглашением правообладателей, тогда как доля в исключительном праве, принадлежащая не самому автору, может быть отчуждена третьему лицу с согласия всех остальных правообладателей (таким образом предусматривалась возможность образования идеальных долей в праве, но только для производных правообладателей);

3) правообладатель вправе завещать свою долю в исключительном праве (подтверждалась возможность выделения доли в праве при наследовании).

Таким образом, предлагавшиеся изменения носили достаточно ограниченный характер, поскольку разработчики исходили из того, что идеальные доли в исключительном праве должны выделяться только в ограниченном числе случаев. В то же время более широкие возможности использования долей в исключительном праве предоставлялись в проекте благодаря тому, что в нем впервые была предусмотрена возможность установления порядка распоряжения исключительным правом путем заключения соглашения между правообладателями.

К сожалению, достичь согласия по поводу предложенной редакции при обсуждении проекта в рабочей группе в Государственной Думе не удалось. В результате, было решено от нее отказаться, ограничившись упоминанием о

возможности определения порядка распоряжения исключительным правом по соглашению между правообладателями.

Не вошло в окончательную редакцию проекта и предложение рабочей группы включить в пункт 2 статьи 1229 ГК более четкое указание в отношении того, возможно ли совместное обладание исключительным правом на товарный знак (предполагалось, что в ней должен быть более определенно сформулирован запрет совместного обладания исключительным правом, как это сделано в отношении фирменного наименования).

Как впоследствии выяснилось, для правообладателей осталось недостаточно понятным, что указание пункта 3 статьи 1229 ГК на возможность по соглашению осуществлять распоряжение исключительным правом, принадлежащим им совместно, подразумевает в том числе достижение соглашения о выделении долей в таком праве. Также остался недостаточно ясным и вопрос о возможности совместного обладания исключительным правом на товарный знак.

Теоретическое обсуждение проблем, связанных с распоряжением исключительным правом, которое принадлежит нескольким лицам совместно, продолжалось членами Совета по кодификации и сотрудниками Исследовательского центра частного права в различных форматах. В частности, этим вопросам в значительной мере была посвящена Научно-практическая конференция ИЦЧП «Сделки с исключительными правами», проходившая 21 декабря 2017 г. в Москве. На Петербургском международном юридическом форуме в 2019 году ИЦЧП и Судом по интеллектуальным правам был проведен круглый стол «Совместное осуществление исключительного права» с участием иностранных специалистов.

По итогам проведенных дискуссий и обсуждений можно сделать вывод о том, что совместное обладание исключительным правом действительно требует более подробного законодательного регулирования.

3. Таким образом, предпосылки к созданию рабочей группы Совета по кодификации для внесения изменений в те нормы четвертой части ГК, которые касаются совместного обладания исключительным правом, сложились уже давно. А

непосредственным толчком для создания этой рабочей группы послужил проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – «Проект»), который был направлен на экспертизу в Совет по кодификации Министерством науки и высшего образования Российской Федерации (письмо от 15 апреля 2019 г. № МН-826/МЛ).

Данный Проект был разработан Центром компетенции (Фондом «Сколково») в соответствии с пунктом 01.01.004.007 плана мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденного на заседании Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности 27 декабря 2018 г. (протокол № 6). В Проекте содержались предложения по внесению изменений в статью 1229 ГК в целях более подробного регулирования вопросов, связанных с совместным обладанием исключительным правом на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, прежде всего, в целях закрепления возможности выделения долей в исключительном праве.

В указанном Проекте были сделаны шаги в направлении разрешения вышеуказанных проблем. Но, поскольку по Проекту возникли концептуальные замечания, он был отозван Министерством науки и высшего образования Российской Федерации по инициативе Фонда «Сколково», и одновременно было принято решение образовать рабочую группу Совета по кодификации для дальнейшей работы над Проектом в составе членов Совета по кодификации, представителей Верховного Суда РФ и Суда по интеллектуальным правам, Фонда «Сколково», Министерства науки и высшего образования, специалистов в области интеллектуальных прав.

Рабочая группа в течение года (с февраля 2020 по февраль 2021 года) провела 6 заседаний (из которых только первое прошло в очном формате), в промежутках между которыми были подготовлены альтернативный вариант Проекта изменений в

ГК, а также четыре варианта редакций, направленные на согласование позиций, выраженных в двух первоначальных вариантах Проекта.

Значительная работа была также проведена между заседаниями рабочей группы. Так, участники рабочей группы от Фонда «Сколково» обсуждали варианты редакций с представителями правообладателей и другими заинтересованными лицами. Министерство науки и высшего образования разослало один из промежуточных проектов в другие министерства и ведомства и получило от них замечания и предложения, которые также были обсуждены на заседании рабочей группы, и некоторые предложения были учтены в тексте Проекта. Участники рабочей группы многие вопросы обсуждали в письменном виде, обменивались замечаниями на предложенные редакции Проекта. Большая работа по техническому и методическому обеспечению рабочей группы была проведена сотрудниками отдела законодательства об интеллектуальных правах ИЦЧП: были подготовлены 9 сравнительных и сводных таблиц по текстам различных редакций проектов, готовились списки вопросов к заседаниям, протоколы заседаний рабочей группы, которые рассылались участникам рабочей группы. Также был подготовлен и разослан членам рабочей группы аналитический материал «Сравнительно-правовой анализ подходов к регулированию совместного обладания авторскими правами» (автор А.Е. Туркина, 2,75 а.л.).

Итогом этой работы стало достижение определенного компромисса между участниками работы над Проектом. Последняя из его редакций была одобрена участниками рабочей группы с учетом наличия вариантов решения нескольких наиболее спорных вопросов.

4. В основу Проекта положена уже сложившаяся в российской доктрине позиция о том, что исключительное право является единым и неделимым имущественным правом. Вместе с тем представляется допустимым выделение идеальных долей в исключительном праве в тех случаях, когда имеется несколько лиц, которые совместно обладают исключительным правом и определенно выражают свою волю на то, чтобы такие доли в этом праве были выделены.

Таким образом, по общему правилу, исключительное право, принадлежащее нескольким лицам – сообладателям, рассматривается в Проекте как их совместное право, принадлежащее им без выделения долей, в результате чего любые действия по распоряжению этим правом требуют согласия всех его сообладателей, то есть получения согласия каждого из них. В этом смысле Проект не отступает от ныне действующих норм пунктов 2 и 3 статьи 1229 ГК РФ.

Вместе с тем Проект предусматривает, что в определенных случаях доли в исключительном праве могут быть выделены, и последовательно проводит эту позицию не только в главе 69 ГК, но и в следующих главах четвертой части ГК с учетом специфики тех или иных объектов интеллектуальных прав.

В Проекте предусмотрено, что доли в исключительном праве, принадлежащем совместно нескольким правообладателям, могут быть определены законом, соглашением правообладателей, а в случае спора – судом. По общему правилу они признаются равными, хотя иное может быть предусмотрено законом или соглашением правообладателей.

В качестве варианта в Проект включено по предложению Фонда «Сколково» положение о том, что при переходе исключительного права в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) это право сразу переходит к правообладателям в долях, если соглашением правообладателей не предусмотрено иное (размер долей в этом случае определяется законом, договором или иной сделкой).

Мнения членов рабочей группы разошлись в отношении формулировки того, как именно следует описать согласие всех сообладателей на распоряжение правом. В качестве основного варианта предлагается формулировка «с согласия каждого автора (правообладателя)», а в качестве альтернативного варианта – «с согласия всех авторов (правообладателей)».

5. Заключение правообладателями соответствующего соглашения рассматривается в Проекте как наиболее типичное основание выделения долей в праве. Такое соглашение должно включать условие о порядке принятия

правообладателями решений о распоряжении исключительным правом, о порядке выхода правообладателя из состава обладателей исключительного права и иные условия, указанные в соответствующих главах настоящего раздела. Вместе с тем это не означает, что данные условия признаются существенными, а их отсутствие в конкретном соглашении должно повлечь признание такого соглашения незаключенным. В Проекте используется прием, который уже использован в статье 1235 ГК в отношении условий лицензионного договора: если соответствующее условие в соглашении отсутствует, то будут действовать общие положения, которые установлены для таких случаев в статье 1229 ГК или иных статьях ГК, посвященных совместному обладанию исключительным правом.

Так, при отсутствии в соглашении условия о порядке принятия правообладателями решений о распоряжении исключительным правом правообладатель вправе распоряжаться своей долей в исключительном праве (отчуждать его, передавать в залог и т.п.) только с согласия всех остальных правообладателей.

При отсутствии соглашения о порядке выхода правообладателя из состава обладателей исключительного права каждое из лиц, совместно обладающих исключительным правом, вправе отказаться от исключительного права в пользу остальных правообладателей. В этом случае определяются доли в исключительном праве, и такое лицо безвозмездно передает свою долю всем остальным правообладателям пропорционально их долям.

Аналогичным образом и в положениях других глав может быть предусмотрено то, каким образом должна разрешаться спорная ситуация, при отсутствии соглашения правообладателей о порядке ее разрешения. Например, в новом пункте 6 статьи 1348 ГК в редакции Проекта предлагается установить, что в случае, если кто-либо из соавторов-патентообладателей хочет досрочно прекратить действие патента, но остальные патентообладатели с ним не согласны, такой патентообладатель вправе отказаться от исключительного права. В этом случае его доля в исключительном праве безвозмездно переходит ко всем остальным

патентообладателям пропорционально их долям, он прекращает участие в расходах на поддержание патента в силе, но сохраняет право на дальнейшее безвозмездное использование запатентованного решения без расширения объема такого использования.

Все подобные правила действуют постольку, поскольку законом или соглашением правообладателей не предусмотрено иное.

Таким образом, единственным обстоятельством, несоблюдение которого влечет недействительность соглашения, в Проекте признается несоблюдение его письменной формы, что прямо закрепляется в пункте 3 статьи 1229 ГК в редакции Проекта.

При отсутствии соглашения о выделении долей в исключительном праве, доли в праве признаются не выделенными, продолжают действовать общие правила совместного обладания исключительным правом.

В случаях, когда требуется государственная регистрация исключительного права, должно быть зарегистрировано и выделение долей в таком праве, равно как и действия, направленные на распоряжение такими долями. В связи с этим Проект предусматривает, что запись о наличии долей в исключительном праве вносится в соответствующий государственный реестр. При отсутствии сведений о выделении долей в государственном реестре доли будут считаться не выделенными.

6. Рабочая группа решила отказаться от закрепления в Проекте в общем виде возможности выделения долей в праве, принадлежащем одному правообладателю. Это связано с тем, что для исключительного права, принадлежащего автору произведения, этот вариант неприемлем, поскольку право всегда первоначально возникает у автора и не может быть разделено им с другим лицом. Сообладание таким правом может возникнуть только в случае отчуждения или иного перехода права в целом к другим лицам (например, при его наследовании). Разделение права на доли, таким образом, допустимо только для таких последующих правообладателей.

Вместе с тем для патентных прав и иных исключительных прав, возникающих на основании государственной регистрации, возможность получения патента совместно автором и другим лицом (например, его работодателем) существует и сейчас, поэтому постановка вопроса о возможности выделения долей в таком исключительном праве даже одним патентообладателем представляется допустимой. В связи с этим в Проекте предлагается закрепить в новом пункте 6 статьи 1358 ГК РФ возможность для патентообладателя выделить долю в составе принадлежащего ему единолично исключительного права для целей распоряжения ею (отчуждения другому лицу). При этом в соглашении патентообладателя с приобретателем доли должны быть определены условия распоряжения правом, и в государственный реестр изобретений, полезных моделей или промышленных образцов должна быть внесена запись об образовании долей в исключительном праве, в противном случае доли будут считаться невыделенными.

7. Вопрос о совместном обладании исключительным правом на товарный знак носит спорный характер, в связи с чем в последние годы он был предметом обсуждения в доктрине и судебной практике (см. определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2018 г. №305-КГ18-2488 по заявлению компании Ле Публикасьон Конде Наст С.А. и ОАО "Синергия капитал" о признании незаконным решения Роспатента об отказе в регистрации отчуждения 50% исключительных прав на товарные знаки по свидетельствам Российской Федерации № 295229, 433377).

Члены рабочей группы не смогли прийти к единому мнению по поводу решения этого вопроса. Поэтому в Проекте в качестве основного варианта предусмотрена возможность совместного обладания исключительным правом на товарный знак. В то же время в него включен и другой вариант – оставить действующее регулирование без изменений.

В случае выбора основного варианта статью 1478 ГК предлагается дополнить пунктом 2, согласно которому исключительное право на товарный знак может принадлежать двум и более лицам совместно, если это не послужит причиной введения в заблуждение потребителей относительно товара или его изготовителя.

Если обладателями свидетельства на товарный знак являются два или более лица, то им предоставляется возможность выделить доли в исключительном праве, заключив соглашение в письменной форме и внося соответствующую запись в государственный реестр товарных знаков.

В новом пункте 6 статьи 1484 ГК в редакции Проекта предлагается ввести некоторые дополнительные ограничения, касающиеся возможности образования долей в исключительном праве на товарный знак и распоряжения ими. Они выражаются в указании на то, что образование доли в исключительном праве на товарный знак, переход доли в исключительном праве на товарный знак (в том числе в результате отчуждения или обращения взыскания), а также использование товарного знака каждым из правообладателей по собственному усмотрению не допускается, если это может явиться причиной введения в заблуждение потребителей относительно товара или его изготовителя.

Если будет отдано предпочтение второму варианту, согласно которому никакие изменения в главу 76 ГК не должны вноситься, то представляется логичным вернуться к пункту 2 статьи 1229 ГК, прямо указав в нем, что на товарный знак не распространяется общее правило о возможности обладания исключительным правом на товарный знак одновременно двумя или несколькими лицами.

8. Доходы от совместного использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации либо от совместного распоряжения исключительным правом на такой результат или на такое средство, а также расходы правообладателей, производимые в общих интересах (в частности, расходы по оплате патентных пошлин) в Проекте предлагается по общему правилу распределять между всеми правообладателями в равных долях, а в случае выделения в исключительном праве долей – пропорционально таким долям. При этом иной порядок может быть предусмотрен законом или соглашением между правообладателями.

9. В Проекте сохранено действующее положение пункта 3 статьи 1229 ГК о том, что каждый из правообладателей вправе самостоятельно принимать меры по

защите своих прав на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации. Вместе с тем в нем дополнительно предусмотрено, что правообладатель обязан незамедлительно принять разумные и достаточные меры для уведомления остальных правообладателей о своих действиях (абзац 2 пункта 3.2 статьи 1229 в редакции Проекта). В случае взыскания по требованию одного из правообладателей убытков или компенсации за нарушение исключительного права в полном объеме, такой правообладатель обязан распределить полученное среди остальных правообладателей в равных долях, а в случае выделения в исключительном праве долей – пропорционально таким долям, если законом или соглашением между правообладателями не предусмотрено иное.

10. Споры между правообладателями, возникающие в связи с принадлежащим им совместно исключительным правом (в частности, о порядке использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, распоряжения исключительным правом, распределения доходов и расходов) подлежат разрешению в суде. Это положение включено в Проект в связи с тем, что на практике суды зачастую отказываются рассматривать подобные дела.

11. Обсуждение рабочей группой вопроса о том, что в Проекте необходимо предусмотреть регулирование на случай обращения взыскания на долю в исключительном праве, привело к тому, что был сформулирован новый пункт 6 статьи 1229 ГК, в котором в общем виде устанавливаются правила обращения взыскания как на исключительное право в целом, так и на долю в исключительном праве.

Согласно этому пункту не допускается обращение взыскания на исключительное право (долю в исключительном праве) правообладателя, который является автором соответствующего результата интеллектуальной деятельности или его наследником, за исключением случая обращения взыскания по договору залога, который заключен автором (наследником) и предметом которого является указанное в договоре и принадлежащее автору (наследнику) исключительное право на конкретный результат интеллектуальной деятельности. Таким образом, положения,

которые ранее содержались в пункте 1 статьи 1284 и пункте 1 статьи 1319 ГК и касались только авторов объектов авторских прав и авторов исполнений (и их наследников), предлагается распространить на всех авторов в смысле пункта 1 статьи 1228 ГК (и их наследников).

Обращение взыскания на исключительное право или на долю в исключительном праве не допускается также, если в ГК предусмотрено, что не допускается отчуждение такого права (в отношении фирменных наименований, коллективных знаков, наименований места происхождения товаров, географических указаний, коммерческих обозначений), а также в иных случаях, когда Кодексом установлен запрет на обращение взыскания на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации (секретные изобретения). Обращение взыскания на исключительное право или долю в исключительном праве допускается лишь при недостаточности любого иного имущества правообладателя для покрытия долгов.

В Проекте также предусмотрен порядок обращения взыскания на исключительное право, принадлежащее нескольким правообладателям совместно, или на долю в исключительном праве. В таких случаях кредитор вправе требовать выделения доли правообладателя в исключительном праве и/или отчуждения его доли остальным правообладателям по цене, соразмерной ее рыночной стоимости, с обращением вырученных средств на погашение долга. В случае отказа остальных правообладателей от приобретения доли кредитор вправе в судебном порядке требовать обращения взыскания на долю в исключительном праве должника путем продажи этой доли с публичных торгов.

12. К другим важным изменениям, которые предлагаются в Проекте, можно отнести дополнение статьи 1232 ГК пунктом 2.1, содержащим требование государственной регистрации выделения долей в исключительном праве, а также действий по распоряжению такими долями. Предлагается также включить в пункт 2 и пункт 2.1 этой статьи наряду с другими способами распоряжения исключительным правом (долей в праве) передачу в доверительное управление.

13. Поправка внесена также в статью 1234 ГК с целью распространения ее положений на договор об отчуждении доли в исключительном праве.

14. Предлагается внести изменения в пункт 2 статьи 1283 ГК, касающийся прекращения исключительного права в случаях, предусмотренных статьей 1151 ГК. Это предложение основано на том, что в случае выделения долей в исключительном праве, обладание исключительным правом на произведение даже при нераздельном соавторстве становится похоже на раздельное соавторство, тогда как действующая редакция данного пункта строится как раз на противопоставлении случаев раздельного и нераздельного соавторства. В связи с этим в Проекте предлагается установить, что в случае смерти одного из соавторов его исключительное право прекращается в отношении созданной им части произведения, имеющей самостоятельное значение, а в отношении произведения в целом доля умершего автора в исключительном праве переходит ко всем пережившим соавторам в равных долях. Вариант предусматривает сохранение действующей редакции.

15. Поскольку в целом ряде глав, посвященных конкретным видам результатов интеллектуальной деятельности, есть норма, касающаяся соавторов и их совместного обладания исключительным правом (а в отношении патентных прав также и специальная норма о сопатентообладателях), то Проект вносит соответствующие изменения в эти нормы, принимая во внимание имеющуюся специфику таких результатов (см., статьи 1258, 1314, 1348 и 1358, 1411 и 1451 ГК).

Так, в статью 1314 ГК об отношениях членов коллектива исполнителей предлагается включить только ссылку на применение к ним правил пункта 3.2 статьи 1229 ГК по поводу защиты исключительных прав и распределения доходов от использования совместного исполнения, но не распространять на них положения о возможности выделения долей в исключительном праве.

В пункте 3 статьи 1348 ГК предлагается закрепить, что соглашением соавторов-патентообладателей может быть предусмотрено право каждого из них по своему усмотрению предоставлять право использования изобретения, полезной модели или промышленного образца третьим лицам на условиях простой

(неисключительной) лицензии. В этом случае соглашением патентообладателей может быть предусмотрен порядок осуществления их взаимных расчетов в целях распределения доходов в соответствии с установленными долями. Данный порядок распоряжения правами и распределения расходов может быть удобен соавторам-патентообладателям, если каждый из них собирается активно участвовать в использовании запатентованного результата или, напротив, если они имеют неравные возможности для его использования.

В пункте 4 статьи 1348 ГК предусматривается, что распоряжение правом на получение патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец осуществляется только с согласия каждого соавтора. Такое же правило устанавливается в абзаце втором пункта 3 статьи 1451 ГК в редакции Проекта в отношении распоряжения правом на получение свидетельства о государственной регистрации топологии интегральной микросхемы. Данные формулировки не предполагают возможности предусмотреть иной порядок в соглашении сторон в связи с тем, что только таким образом в подобных случаях могут быть обеспечены гарантии защиты интересов всех соавторов.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации

Статья 1

Внести в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 52, ст. 5496; 2008, № 27, ст. 3122; № 45, ст. 5147; 2010, № 8, ст. 777; № 9, ст. 899; № 41, ст. 5188; 2011, № 50, ст. 7364; 2014, №11 ст.1100) следующие изменения:

1) в статье 1229:

а) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. В случае, когда исключительное право на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации принадлежит нескольким лицам совместно, каждый из правообладателей может использовать такой результат или такое средство по своему усмотрению, если настоящим Кодексом или соглашением между правообладателями не предусмотрено иное.

Распоряжение исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации осуществляется с согласия каждого правообладателя, если настоящим Кодексом или соглашением между правообладателями не предусмотрено иное.

Взаимоотношения лиц, которым исключительное право принадлежит совместно, определяются соглашением между ними.»;

б) дополнить пунктами 3.1 и 3.2 следующего содержания:

«3.1. Доли в исключительном праве, принадлежащем совместно нескольким правообладателям, могут быть определены законом, соглашением правообладателей, а в случае спора – судом. Доли в исключительном праве признаются равными, если иное не предусмотрено законом или соглашением правообладателей.

В соглашении правообладателей о выделении долей должны быть определены условия о порядке принятия правообладателями решений о распоряжении исключительным правом, о порядке выхода правообладателя из состава обладателей исключительного права и иные условия, указанные в соответствующих главах настоящего раздела. Соглашение о выделении долей должно быть заключено в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность соглашения.

Правообладатель вправе распоряжаться своей долей в исключительном праве путем отчуждения ее третьему лицу (в том числе внесения в уставный капитал юридического лица, внесения в качестве вклада в простое товарищество), передачи

в залог с согласия всех остальных правообладателей, если иное не предусмотрено соглашением правообладателей.

Каждое из лиц, совместно обладающих исключительным правом, вправе отказаться от исключительного права в пользу остальных правообладателей. В этом случае определяются доли в исключительном праве, и такое лицо безвозмездно передает свою долю всем остальным правообладателям пропорционально их долям, если соглашением между правообладателями не предусмотрено иное.

3.2. Доходы от совместного использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации либо от совместного распоряжения исключительным правом на такой результат или на такое средство, а также расходы правообладателей, производимые в общих интересах (в частности, расходы по оплате патентных пошлин) распределяются между всеми правообладателями в равных долях, а в случае выделения в исключительном праве долей – пропорционально таким долям, если законом или соглашением между правообладателями не предусмотрено иное.

Каждый из правообладателей вправе самостоятельно принимать меры по защите своих прав на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации. Правообладатель обязан незамедлительно принять разумные и достаточные меры для уведомления остальных правообладателей о своих действиях. В случае взыскания по требованию одного из правообладателей убытков или компенсации за нарушение исключительного права в полном объеме, такой правообладатель обязан распределить полученное среди остальных

правообладателей в равных долях, а в случае выделения в исключительном праве долей – пропорционально таким долям, если законом или соглашением между правообладателями не предусмотрено иное.

Споры между правообладателями, возникающие в связи с принадлежащим им совместно исключительным правом (в частности, о порядке использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, распоряжения исключительным правом, распределения доходов и расходов) подлежат разрешению в суде.»;

в) дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6. Не допускается обращение взыскания на исключительное право (долю в исключительном праве) правообладателя, который является автором соответствующего результата интеллектуальной деятельности или его наследником, за исключением случая обращения взыскания по договору залога, который заключен автором (наследником) и предметом которого является указанное в договоре и принадлежащее автору (наследнику) исключительное право на конкретный результат интеллектуальной деятельности. Не допускается обращение взыскания на исключительное право или его долю, если настоящим Кодексом не допускается отчуждение такого права (фирменные наименования, коллективные знаки, наименования места происхождения товара, географические указания, коммерческие обозначения), а также в иных случаях, когда настоящим Кодексом установлен запрет на обращение взыскания на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации. Обращение взыскания на

исключительное право или долю в исключительном праве допускается лишь при недостаточности любого иного имущества правообладателя для покрытия долгов.

В случае обращения взыскания на исключительное право, принадлежащее нескольким правообладателям совместно, или на долю в исключительном праве кредитор вправе требовать выделения доли правообладателя в исключительном праве и/или отчуждения его доли остальным правообладателям по цене, соразмерной ее рыночной стоимости, с обращением вырученных средств на погашение долга. В случае отказа остальных правообладателей от приобретения доли кредитор вправе в судебном порядке требовать обращения взыскания на долю в исключительном праве должника путем продажи этой доли с публичных торгов.»;

2) в статье 1232:

а) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. В случаях, когда результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации подлежит в соответствии с настоящим Кодексом государственной регистрации, отчуждение исключительного права на такой результат или на такое средство по договору, залог этого права, передача его в доверительное управление, предоставление права использования такого результата или такого средства по договору, а равно и переход исключительного права на такой результат или на такое средство без договора, также подлежат государственной регистрации, порядок и условия которой устанавливаются Правительством Российской Федерации.»;

б) дополнить пунктом 2.1 следующего содержания:

«2.1. В случаях, когда результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации подлежит в соответствии с настоящим Кодексом государственной регистрации, выделение доли (долей) в исключительном праве, отчуждение, залог, передача в доверительное управление, переход без договора доли в исключительном праве также подлежат государственной регистрации, порядок и условия которой устанавливаются Правительством РФ.»;

3) статью 1234 дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6. Положения настоящей статьи применяются к договору об отчуждении доли в исключительном праве.»;

4) пункты 3 и 4 статьи 1258 изложить в следующей редакции:

«3. Распоряжение исключительным правом на произведение (в том числе в случаях, предусмотренных пунктом 5 статьи 1233 и статьей 1286.1 настоящего Кодекса) осуществляется с согласия каждого соавтора, если соглашением между ними не предусмотрено иное.

К отношениям соавторов, связанным с защитой исключительного права, распоряжением исключительным правом, выделением долей в исключительном праве, с распределением доходов от использования произведения и распоряжения правом, а также расходов, осуществляемых соавторами в общих интересах, соответственно применяются правила пунктов 3 - 3.2 статьи 1229 настоящего Кодекса.

Указанные правила применяются также в случае, если исключительное право на произведение принадлежит совместно соавторам и другим лицам (наследникам

соавторов или иным правопреемникам) или если исключительное право на произведение принадлежит нескольким правообладателям, ни один из которых не является автором данного произведения.

4. Исключить.»;

5) пункт 2 статьи 1283 изложить в следующей редакции:

«2. В случаях, предусмотренных статьей 1151 настоящего Кодекса, входящее в состав наследства исключительное право на произведение прекращается и произведение переходит в общественное достояние. При этом в случае смерти одного из соавторов его исключительное право прекращается в отношении созданной им части произведения, имеющей самостоятельное значение, а в отношении произведения в целом доля умершего автора в исключительном праве переходит ко всем пережившим соавторам в равных долях.»;

б) пункты 3 и 4 статьи 1314 изложить в следующей редакции:

«3. К отношениям членов коллектива исполнителей, связанным с распоряжением исключительным правом, защитой исключительных прав и распределением доходов от использования совместного исполнения соответственно применяются правила пунктов 3 и 3.2 статьи 1229 настоящего Кодекса.

4. Исключить.»;

7) в статье 1348:

а) пункты 3 и 4 изложить в следующей редакции:

«3. К отношениям соавторов, связанным с защитой исключительных прав, распоряжением исключительным правом на изобретение, полезную модель или

промышленный образец, выделением долей в исключительном праве, распределением доходов от использования таких изобретения, полезной модели или промышленного образца и распоряжения правом, а также расходов, осуществляемых соавторами в общих интересах, соответственно применяются правила пунктов 3-3.2 статьи 1229 настоящего Кодекса.

Соглашением соавторов-патентообладателей может быть предусмотрено право каждого из них по своему усмотрению предоставлять право использования изобретения, полезной модели или промышленного образца третьим лицам на условиях простой (неисключительной) лицензии (подпункт 1 пункта 1 статьи 1236). В этом случае соглашением патентообладателей может быть предусмотрен порядок осуществления их взаимных расчетов в целях распределения доходов в соответствии с установленными долями.

4. Распоряжение правом на получение патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец осуществляется с согласия каждого соавтора»;

б) дополнить пунктами 5 и 6 следующего содержания:

«5. Соавторы при подаче заявки на получение патента или на любом более позднем этапе (в том числе после получения патента) могут определить доли каждого из них в исключительном праве.

Доли соавторов в исключительном праве признаются равными, если иное не предусмотрено их соглашением. В соглашении соавторов должны быть определены условия, предусмотренные в пункте 3.1 статьи 1229 настоящего Кодекса, а также установлен порядок оплаты расходов на поддержание патента в силе и порядок

прекращения патента. Соглашение о выделении долей должно быть заключено в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность соглашения.

Запись о наличии долей в исключительном праве вносится в государственный реестр изобретений, полезных моделей или промышленных образцов. При отсутствии сведений о выделении долей в государственном реестре доли будут считаться не выделенными.

6. В случае если кто-либо из соавторов-патентообладателей выражает желание досрочно прекратить действие патента, но остальные патентообладатели с ним не согласны, такой патентообладатель вправе отказаться от исключительного права. В этом случае его доля в исключительном праве безвозмездно переходит ко всем остальным патентообладателям пропорционально их долям, если их соглашением не предусмотрено иное.

Лицо, отказавшееся по указанным в данном пункте основаниям от доли в исключительном праве, прекращает участие в расходах на поддержание патента в силе, но сохраняет право на дальнейшее безвозмездное использование запатентованного решения без расширения объема такого использования.»;

8) в статье 1358:

а) пункт 5 изложить в следующей редакции:

«5. Если обладателями патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец являются два и более лица, к отношениям между ними

применяются положения пунктов 3-6 статьи 1348 и пунктов 3-3.2 статьи 1229 настоящего Кодекса.»;

б) дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6. Патентообладатель вправе выделить в составе принадлежащего ему единолично исключительного права доли с целью распоряжения ими. Доли в исключительном праве признаются равными, если иное не предусмотрено соглашением патентообладателя и приобретателя доли в исключительном праве.

В соглашении патентообладателя с приобретателем доли должны быть определены условия распоряжения правом (пункт 5 статьи 1348). Соглашение о выделении долей должно быть заключено в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность соглашения.

В государственный реестр изобретений, полезных моделей или промышленных образцов вносится запись об образовании долей в исключительном праве. При отсутствии сведений об образовании долей в государственном реестре доли будут считаться не выделенными.»;

9) пункты 3 и 4 статьи 1411 изложить в следующей редакции:

«3. К отношениям соавторов, связанным с защитой исключительного права на селекционное достижение, распоряжением исключительным правом, выделением долей в исключительном праве, распределением доходов от использования селекционного достижения и распоряжения правом, а также расходов, осуществляемых соавторами в общих интересах, соответственно применяются правила пунктов 3-6 статьи 1348 и пунктов 3-3.2 статьи 1229 настоящего Кодекса.

Указанные правила применяются также в случае, если исключительное право на селекционное достижение принадлежит совместно соавторам и другим лицам (наследникам соавторов или иным правопреемникам) или если исключительное право на селекционное достижение принадлежит нескольким патентообладателям, ни один из которых не является автором данного селекционного достижения.»;

4. Исключить.»;

10) пункт 3 статьи 1451 изложить в следующей редакции:

«3. К отношениям соавторов, связанным с защитой исключительного права на топологию, распоряжением исключительным правом, выделением долей в исключительном праве, распределением доходов от использования топологии и распоряжения правом, а также расходов, осуществляемых в общих интересах, соответственно применяются правила пунктов 3–3.2 статьи 1229 настоящего Кодекса.

Распоряжение правом на получение свидетельства о государственной регистрации топологии интегральной микросхемы осуществляется с согласия каждого соавтора.»;

11) статью 1478 дополнить пунктом 2 следующего содержания:

«2. Исключительное право на товарный знак может принадлежать двум и более лицам совместно, если это не послужит причиной введения в заблуждение потребителей относительно товара или его изготовителя.»;

12) статью 1484 дополнить пунктами 4 - 6 следующего содержания:

«4. Если обладателями исключительного права на товарный знак являются два и более лица, к отношениям между ними применяются положения пунктов 3 - 3.2 статьи 1229 настоящего Кодекса.

5. Заявители при подаче заявки на товарный знак или на любом более позднем этапе государственной регистрации, а также правообладатели после получения свидетельства могут определить доли каждого из них в исключительном праве.

Доли в исключительном праве на товарный знак признаются равными, если иное не предусмотрено соглашением правообладателей. В соглашении о выделении долей должны быть определены условия, предусмотренные в пункте 3.1 статьи 1229 настоящего Кодекса, а также установлен порядок взаимоотношений правообладателей в случаях досрочного прекращения правовой охраны товарного знака. Соглашение о выделении долей должно быть заключено в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность соглашения.

Запись о наличии долей в исключительном праве вносится в государственный реестр товарных знаков. При отсутствии сведений о выделении долей в государственном реестре доли будут считаться не выделенными.

6. Образование доли в исключительном праве на товарный знак, переход доли в исключительном праве на товарный знак (в том числе в результате отчуждения или обращения взыскания), а также использование товарного знака каждым из правообладателей по собственному усмотрению не допускается, если это может явиться причиной введения в заблуждение потребителей относительно товара или его изготовителя.».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении ста восьмидесяти дней после дня его официального опубликования.

2. Положения Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) применяются к правоотношениям, возникшим после дня вступления в силу настоящего Федерального закона. По правоотношениям, возникшим до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, положения Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) применяются к тем правам и обязанностям, которые возникнут после дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

Пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую
Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – «Законопроект») разработан в соответствии с пунктом 01.01.004.007 плана мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённого на заседании Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18.12.2017 № 2).

Законопроект направлен на решение вопросов о порядке выделения долей в исключительном праве и о распоряжении такими долями. В последние годы эти проблемы активно обсуждаются в доктрине и неоднократно становились предметом рассмотрения судов. Множественность правообладателей широко распространена на практике, что обусловлено, прежде всего, участием большого числа авторов в создании результатов интеллектуальной деятельности (прежде всего, высокотехнологичных) в современном информационном обществе. На стадии использования результатов интеллектуальной деятельности также зачастую возникают ситуации, когда исключительным правом обладает несколько (или даже много) правообладателей. Интересы таких лиц могут не совпадать, что приводит к высокой конфликтности отношений в данной сфере. Особенно остро ощущаются эти проблемы в сфере предпринимательской деятельности, поскольку споры между правообладателями способны не только нарушить их коммерческие планы, но и негативно влиять на экономические процессы в целом, мешая использованию современных научно-технических разработок.

Действующие положения пунктов 2 и 3 статьи 1229 ГК РФ, хотя и указывают на возможность по соглашению осуществлять распоряжение исключительным правом, принадлежащим правообладателям совместно, не дают достаточно ясного и однозначного ответа на вопрос, подразумевает ли заключение такого соглашения в

том числе возможность выделения долей в исключительном праве. Также нуждается в решении вопрос о допустимости совместного обладания исключительным правом на товарный знак. В настоящее время складывается судебная практика, не признающая совместное обладание исключительным правом на товарный знак допустимым, хотя прямой запрет совместного обладания исключительным правом в пункте 2 статьи 1229 ГК РФ установлен только в отношении фирменного наименования.

Все это свидетельствует о необходимости расширения содержания норм Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященных совместному обладанию исключительным правом.

В основу Законопроекта положена уже сложившаяся в российской доктрине позиция о том, что исключительное право является единым и неделимым имущественным правом. Вместе с тем выделение идеальных долей в таком праве допустимо в тех случаях, когда имеется несколько лиц, которые совместно обладают исключительным правом и определенно выражают свою волю на то, чтобы такие доли в этом праве были выделены.

Таким образом, по общему правилу, исключительное право, принадлежащее нескольким лицам – сообладателям, рассматривается в Законопроекте как их совместное право, принадлежащее им без выделения долей, в результате чего любые действия по распоряжению этим правом требуют согласия всех его сообладателей, то есть получения согласия каждого из них. Вместе с тем Законопроект предусматривает, что в определенных случаях доли в исключительном праве могут быть выделены, и последовательно проводит эту позицию не только в главе 69 ГК РФ, но и в следующих главах четвертой части ГК РФ с учетом специфики тех или иных объектов интеллектуальных прав.

В Законопроекте предусмотрено, что доли в исключительном праве, принадлежащем совместно нескольким правообладателям, могут быть определены законом, соглашением правообладателей, а в случае спора – судом. По общему

правилу они признаются равными, хотя иное может быть предусмотрено законом или соглашением правообладателей.

Заключение правообладателями соглашения рассматривается в Законопроекте как наиболее типичное основание выделения долей в праве. Такое соглашение должно включать условие о порядке принятия правообладателями решений о распоряжении исключительным правом, о порядке выхода правообладателя из состава обладателей исключительного права и иные условия, указанные в других главах раздела VII ГК РФ. Вместе с тем данные условия не считаются существенными, поэтому их отсутствие в конкретном соглашении не влечет признания такого соглашения незаключенным. Если соответствующее условие в соглашении отсутствует, то будут действовать общие положения, которые установлены для таких случаев в статье 1229 ГК РФ или иных статьях Кодекса, посвященных совместному обладанию исключительным правом (аналогичный порядок установлен в статье 1235 ГК РФ о лицензионном договоре).

Так, при отсутствии в соглашении условия о порядке принятия правообладателями решений о распоряжении исключительным правом правообладатель будет вправе распоряжаться своей долей в исключительном праве (отчуждать его, передавать в залог и т.п.) только с согласия всех остальных правообладателей. А при отсутствии соглашения о порядке выхода правообладателя из состава обладателей исключительного права каждое из лиц, совместно обладающих исключительным правом, вправе отказаться от исключительного права в пользу остальных правообладателей. В этом случае определяются доли в исключительном праве, и такое лицо безвозмездно передает свою долю всем остальным правообладателям пропорционально их долям.

Аналогичным образом и в положениях других глав предусмотрено то, каким образом должна разрешаться спорная ситуация, при отсутствии соглашения правообладателей о порядке ее разрешения. Например, в новом пункте 6 статьи 1348 ГК РФ предлагается установить, что в случае, если кто-либо из соавторов-патентообладателей выражает желание досрочно прекратить действие патента, но

остальные патентообладатели с ним не согласны, такой патентообладатель вправе отказаться от исключительного права. В этом случае его доля в исключительном праве безвозмездно переходит ко всем остальным патентообладателям пропорционально их долям, он прекращает участие в расходах на поддержание патента в силе, но сохраняет право на дальнейшее безвозмездное использование запатентованного решения без расширения объема такого использования.

Все подобные правила действуют постольку, поскольку законом или соглашением правообладателей не предусмотрено иное.

Таким образом, единственным обстоятельством, несоблюдение которого влечет недействительность соглашения, в Законопроекте признается несоблюдение его письменной формы, что прямо закрепляется в пункте 3 статьи 1229 ГК РФ.

В случаях, когда в соответствии с Гражданским кодексом требуется государственная регистрация исключительного права, выделение долей в таком праве, а также действия, направленные на распоряжение такими долями, тоже должны быть зарегистрированы. В связи с этим Законопроект предусматривает, что запись о наличии долей в исключительном праве вносится в соответствующий государственный реестр. При отсутствии сведений о выделении долей в государственном реестре доли будут считаться не выделенными.

Законопроект не предусматривает в качестве общего правила возможности выделения долей в праве, принадлежащем одному правообладателю. Это связано с тем, что для исключительного права, принадлежащего автору произведения, такой вариант неприемлем, поскольку право всегда первоначально возникает у автора и не может быть разделено им с другим лицом. Сообладание таким правом может возникнуть только в случае отчуждения или иного перехода права в полном объеме к другим лицам (например, при его наследовании или отчуждении). Разделение права на доли, таким образом, допустимо только для таких последующих правообладателей.

Вместе с тем для патентных прав и других исключительных прав, возникающих на основании государственной регистрации, возможность получения

патента совместно автором и иным лицом (например, его работодателем) существует и сейчас, поэтому постановка вопроса о возможности выделения долей в таком исключительном праве даже одним патентообладателем представляется допустимой. В связи с этим предлагается закрепить в новом пункте 6 статьи 1358 ГК РФ право патентообладателя выделить долю в составе принадлежащего ему единолично исключительного права для целей распоряжения ею (отчуждения другому лицу). При этом в соглашении патентообладателя с приобретателем доли должны быть определены условия распоряжения правом, и в государственный реестр изобретений, полезных моделей или промышленных образцов должна быть внесена запись об образовании долей в исключительном праве, в противном случае доли будут считаться невыделенными.

В Законопроекте предлагается допустить возможность совместного обладания исключительным правом на товарный знак и выделения в этом праве долей. Вместе с тем, учитывая специфику товарного знака как объекта интеллектуальных прав, предлагается установить ограничения совместного обладания таким исключительным правом, образования в нем долей, а также перехода доли в исключительном праве на товарный знак (в том числе в результате отчуждения или обращения взыскания) и использования товарного знака каждым из правообладателей по собственному усмотрению. Все эти действия не должны допускаться, если это может явиться причиной введения в заблуждение потребителей относительно товара или его изготовителя.

В Законопроекте наряду с порядком распределения доходов от совместного использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации либо от совместного распоряжения исключительным правом на такой результат или на такое средство, предусмотрен общий порядок распределения расходов правообладателей, производимых в общих интересах (в частности, расходов по оплате патентных пошлин): по общему правилу их следует распределять между всеми правообладателями в равных долях, а в случае выделения в исключительном праве долей – пропорционально таким долям. Иной

порядок может быть предусмотрен законом или соглашением между правообладателями.

Законопроект, сохраняя действующее положение пункта 3 статьи 1229 ГК РФ о том, что каждый из правообладателей вправе самостоятельно принимать меры по защите своих прав на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, дополнительно предусматривает, что правообладатель обязан незамедлительно принять разумные и достаточные меры для уведомления остальных правообладателей о своих действиях (абзац 2 пункта 3.2 статьи 1229 ГК РФ). Если по требованию одного из правообладателей будут взысканы убытки или компенсация за нарушение исключительного права в полном объеме (то есть за нарушение, касающееся всех соправообладателей в полном объеме, а не в причитающейся данному правообладателю части), такой правообладатель обязан распределить полученное среди остальных правообладателей в равных долях, а в случае выделения в исключительном праве долей – пропорционально таким долям, если законом или соглашением между правообладателями не предусмотрено иное.

Положение о том, что споры между правообладателями, связанные с принадлежащим им совместно исключительным правом (в частности, о порядке использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, распоряжения исключительным правом, распределения доходов и расходов, а также о выделении долей в исключительном праве) подлежат разрешению в суде, включено в Законопроект в связи с тем, что на практике суды зачастую отказываются рассматривать подобные дела.

В Законопроекте сформулирован новый пункт 6 статьи 1229 ГК РФ, в котором в общем виде устанавливаются правила обращения взыскания как на исключительное право в целом, так и на долю в исключительном праве. Положения, которые ранее содержались в пункте 1 статьи 1284 и пункте 1 статьи 1319 ГК РФ и касались только авторов произведений и авторов исполнений (и их наследников), предлагается распространить на всех авторов в смысле пункта 1 статьи 1228 ГК РФ (и их наследников).

Кроме того, обращение взыскания на исключительное право или на долю в исключительном праве не допускается, если в ГК РФ предусмотрено, что не допускается отчуждение такого права (фирменные наименования, коллективные знаки, наименования мест происхождения товаров, географические указания, коммерческие обозначения), а также в иных случаях, когда Кодексом установлен запрет на обращение взыскания на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации (например, секретные изобретения). Обращение взыскания на исключительное право или долю в исключительном праве допускается лишь при недостаточности любого иного имущества правообладателя для покрытия долгов.

В Законопроекте также предусмотрен порядок обращения взыскания на исключительное право, принадлежащее нескольким правообладателям совместно, или на долю в исключительном праве. В таких случаях кредитор вправе требовать выделения доли правообладателя в исключительном праве и/или отчуждения его доли остальным правообладателям по цене, соразмерной ее рыночной стоимости, с обращением вырученных средств на погашение долга. В случае отказа остальных правообладателей от приобретения доли кредитор вправе в судебном порядке требовать обращения взыскания на долю в исключительном праве должника путем продажи этой доли с публичных торгов.

К другим важным изменениям, которые предлагаются в Проекте, можно отнести дополнение статьи 1232 ГК РФ пунктом 2.1, содержащим требование государственной регистрации выделения долей в исключительном праве, а также действий по распоряжению такими долями. Предлагается также включить в пункт 2 и пункт 2.1 этой статьи наряду с другими способами распоряжения исключительным правом (долей в праве) передачу в доверительное управление, поскольку доверительный управляющий наделяется достаточно широкими полномочиями по управлению имуществом (исключительным правом).

Изменение внесено также в статью 1234 ГК РФ с целью распространения правил, касающихся договора об отчуждении исключительного права, на договор об отчуждении доли в исключительном праве.

Изменения в пункте 2 статьи 1283 ГК РФ, посвященном прекращению исключительного права в случаях, предусмотренных статьей 1151 ГК РФ, обусловлены тем, что в случае выделения долей в исключительном праве, обладание исключительным правом на произведение даже при нераздельном соавторстве становится похоже на раздельное соавторство, тогда как действующая редакция данного пункта строится как раз на противопоставлении случаев раздельного и нераздельного соавторства. В связи с этим в новой редакции предлагается установить, что в случае смерти одного из соавторов его исключительное право прекращается в отношении созданной им части произведения, имеющей самостоятельное значение, а в отношении произведения в целом доля умершего автора в исключительном праве переходит ко всем пережившим соавторам в равных долях.

Поскольку в целом ряде глав, посвященных конкретным видам результатов интеллектуальной деятельности, есть нормы, касающиеся соавторов и их совместного обладания исключительным правом (а в отношении патентных прав есть также специальная норма о сопатентообладателях), то Законопроект вносит в них соответствующие изменения с учетом специфики конкретных видов результатов интеллектуальной деятельности (статьи 1258, 1314, 1348 и 1358, 1411 и 1451 ГК РФ).

Так, в статью 1314 ГК РФ об отношениях членов коллектива исполнителей предлагается включить только ссылку на применение к ним правил пункта 3.2 статьи 1229 ГК РФ в отношении защиты исключительных прав и распределения доходов от использования совместного исполнения, но не распространять на них положения пункта 3.1 статьи 1229 ГК РФ о возможности выделения долей в исключительном праве.

В пункте 3 статьи 1348 ГК РФ предлагается закрепить, что соглашением соавторов-патентообладателей может быть предусмотрено право каждого из них по своему усмотрению предоставлять право использования изобретения, полезной модели или промышленного образца третьим лицам на условиях простой (неисключительной) лицензии. В этом случае соглашением патентообладателей может быть предусмотрен порядок осуществления их взаимных расчетов в целях распределения доходов в соответствии с установленными долями. Данный порядок распоряжения правами и распределения расходов может быть удобен соавторам-патентообладателям, если каждый из них собирается активно участвовать в использовании запатентованного результата или, напротив, если они имеют неравные возможности для его использования.

Правило пункта 3 статьи 1348 ГК РФ, равно как и другие специальные положения, содержащиеся в этой статье, распространяются также на соавторов селекционных достижений, а также иных лиц, совместно обладающих исключительным правом на селекционное достижение (пункт 3 статьи 1411 ГК РФ).

В пункте 4 статьи 1348 ГК РФ предусматривается, что распоряжение правом на получение патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец осуществляется только с согласия каждого соавтора. Такое же правило устанавливается в абзаце втором пункта 3 статьи 1451 ГК РФ в отношении распоряжения правом на получение свидетельства о государственной регистрации топологии интегральной микросхемы. Данные формулировки не предполагают возможности предусмотреть иной порядок в соглашении сторон в связи с тем, что только таким образом в подобных случаях могут быть обеспечены гарантии защиты интересов всех соавторов.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Реализация решений, предлагаемых законопроектом, не окажет влияния на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Принятие законопроекта не потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета.

