



## **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  
28 февраля 2023 г.  
№ 226-1/2023**

### **ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проектам федеральных законов № 270852-8 «О внесении изменений в  
часть первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской  
Федерации» и № 270838-8 «О внесении изменений в отдельные  
законодательные акты Российской Федерации в связи с внедрением  
цифрового рубля»**

Проекты федеральных законов № 270852-8 «О внесении изменений в часть первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект о внесении изменений в ГК РФ) и № 270838-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с внедрением цифрового рубля» (далее – Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты, вместе также Проекты) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (письмо от 11 января 2023 г. № 3.1-6/2, письмо от 11 января 2023 г. № 3.1-10/1). Ввиду тесной связи предложений, содержащихся в Проектах, настоящее экспертное заключение содержит в себе их общую оценку.

Согласно пояснительной записке к Проектам целями внесения предлагаемых изменений является развитие платежной инфраструктуры в части расширения применения цифровых технологий, повышения

доступности, скорости, удобства и безопасности расчетов при снижении издержек посредством обеспечения осуществления безналичных расчетов без открытия банковского счета, а также интеграция института цифрового рубля в систему налогового регулирования и налогового контроля.

В соответствии с положениями Проектов цифровой счет (так называемый кошелек) станет особой разновидностью банковского счета. Предполагается, что в отличие от обладателей безналичных денежных средств обладатели цифровых рублей не будут нести риск несостоятельности (банкротства) банков и каких-либо посредников. Проектом о внесении изменений в отдельные законодательные акты предусматривается создание единой платформы цифрового рубля, оператором которой будет являться Банк России.

Проектом о внесении изменений в ГК РФ предлагается ввести в главу 45 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) параграф 5 «Цифровой счет (кошелек)», состоящий из общих положений о цифровом «кошельке», положений о номинальном цифровом «кошельке» опекуна (попечителя) и публичном депозитном «кошельке». В рамках данного параграфа предлагается урегулировать вопросы заключения и расторжения договора так называемого цифрового кошелька, порядка совершения операций по цифровому «кошельку», оснований и очередности списания цифровых рублей и т.д.

Также согласно Проекту о внесении изменений в ГК РФ предполагается дополнение статьи 1128.1 ГК РФ в части завещательных распоряжений правами по цифровому счету (кошельку), а также внесение уточнений в статьи 128, 140, 185, 334, 358.9 ГК РФ.

Помимо этого предлагается внесение изменений в Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о ЦБ), Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»,

Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Закон о национальной платежной системе), Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Ввиду неизбежности перехода финансовых и платежных систем к использованию новых технологий, в том числе цифровых, *сама по себе идея о цифровой форме существования национальной валюты не может вызывать возражений*. Вместе с тем ее реализация в законодательстве требует предварительной проработки ряда концептуальных вопросов, ответы на которые, к сожалению, в Проектах не просматриваются.

1. Вызывает сомнения целесообразность использования в ГК РФ терминов «оператор платформы цифрового рубля», «участник платформы цифрового рубля». Поскольку договор цифрового счета (кошелька) определен разработчиками как разновидность договора банковского счета, стоит использовать устоявшуюся терминологию по отношению к сторонам данного договора: клиент (владелец счета) и банк. Возможно также дополнительно указать, что в качестве банка в отношениях по договору цифрового счета выступает Банк России.

Использование в ГК РФ термина «кошелек» также не может быть поддержано, так как термина «цифровой счет» или «счет цифрового рубля» («счет цифровых рублей») достаточно для отграничения данного вида счета от остальных.

Также некоторые нормы, которыми предлагается дополнить ГК РФ, уже содержатся в общих положениях о банковском счете, которые предполагается распространять на договор цифрового счета. В частности, речь идет о пункте 1 статьи 860.18 (повторяет пункт 1 статьи 855), пункте 2 статьи 860.19 (дублирует пункт 7 статьи 859), пунктах 3, 4 статьи 860.20 (повторяют пункты 3, 4 статьи 860.6), абзаце первом пункта 1 статьи 860.21 (повторяет пункт 1 статьи 860.15), пункте 2 статьи 860.21 ГК РФ (повторяет пункт 2 статьи 860.15). Такого рода дублирование существующих положений гражданского законодательства негативно скажется на системности ГК РФ и может угрожать правовой определенности при применении соответствующих норм.

Кроме того, Проект о внесении изменений в ГК РФ содержит слишком много норм, содержащих отсылки к другим законам или допускающих установление иного регулирования в других законах («если иное не предусмотрено законом» и т.п.). В данной ситуации более желательной была бы концентрация норм гражданского права непосредственно в ГК РФ, а не в иных законах, что способствовало бы большей предсказуемости правоприменения.

2. В соответствии с пунктом 1 статьи 358.9 ГК РФ в редакции Проекта о внесении изменений в ГК РФ предмет залога не могут быть права по договору цифрового счета (кошелька). Данное положение представляется необоснованным. Проект о внесении изменений в ГК РФ также предлагает исключить возможность обременения залогом прав по договору цифрового счета (кошелька) в случае наложения ареста на счет (пункт 5 статьи 334 ГК РФ).

В настоящее время предмет залога могут быть права по договору банковского счета при условии открытия банком клиенту залогового счета (пункт 1 статьи 358.9 ГК РФ). В этом случае права залогодержателя удовлетворяются в особом порядке, предусмотренном статьей 358.14 ГК РФ,

путем списания банком денежных средств с залогового счета залогодателя и выдачи их залогодержателю или зачисления их на счет, указанный залогодержателем. Проект о внесении изменений в ГК РФ не предусматривает возможности залога прав из договора цифрового счета (кошелька), что может привести к ограничению возможности использования цифровых рублей для исполнения денежных обязательств залогодателя.

Предлагаемый Проектом о внесении изменений в ГК РФ запрет залога прав по договору цифрового счета затрагивает также публичные интересы, так как лишает возможности получить права залогодержателя налоговые органы, имеющие право наложить арест на счет (часть 1 статьи 72 Налогового кодекса Российской Федерации).

Учитывая то, что цифровой счет (кошелек) является разновидностью банковского счета, при решении вопроса о возможности залога прав из договора цифрового счета (кошелька) целесообразно использовать подход, содержащийся в положениях о залоге прав по счету (статьи 358.9 – 358.14 ГК РФ). Поскольку положения Проекта о внесении изменений в ГК РФ не исключают возможности открытия одному клиенту более чем одного счета цифровых рублей, для целей залога денежных средств такому клиенту может быть открыт отдельный залоговый счет цифровых рублей.

3. Значительные изменения предлагается внести в Закон о национальной платежной системе, где в проектируемых нормах раскрываются значения понятий «платформа цифрового рубля», «участник платформы цифрового рубля», «пользователь платформы цифрового рубля».

Насколько можно понять из предлагаемых положений, Банк России, хотя и будет обязанным лицом по договору цифрового счета (кошелька), исполнение своих обязательств по договору частично возложит на третьих лиц – участников платформы цифрового рубля. Именно участники платформы будут принимать распоряжения пользователей платформы цифрового рубля о перечислении цифровых рублей, проверять их полномочия по распоряжению, реквизиты распоряжения и подтверждать

возможность исполнения распоряжения. В свою очередь исполнять распоряжение будет сам Банк России.

Однако структура всех этих правоотношений в Проектах представлена крайне размыто, нет ясности в том, в каком качестве в них участвуют указанные посредники (участники платформы цифрового рубля), не определены порядок выбора финансовых посредников (кредитных организаций) и основания возникновения у них прав и обязанностей.

В частности, нет ответа на вопрос о том, каково существо договорного правоотношения, возникающего между Банком России и такими посредниками, что неизбежно породит судебные споры об основаниях и пределах ответственности посредников перед клиентами (владельцами счетов цифровых рублей) и перед Банком России. Предлагаемая в Проекте о внесении изменений в ГК РФ норма (пункт 6 статьи 860.16 ГК РФ) о возможности представления интересов оператора платформы цифрового рубля участником перед пользователями такой платформы в пределах заключенного между оператором и участником договора также не раскрывает юридической сущности отношений указанных лиц. Данная норма как будто бы намекает на посреднический (представительский) характер отношений оператора и пользователя с участником платформы и приближает его статус к статусу коммерческого представителя. Однако вопрос о статусе участника платформы цифрового рубля даже с учетом концептуальной переработки Проектов остается открытым.

Несмотря на то, что Проекты не содержат положений об основаниях возникновения правоотношений между участником и пользователем платформы цифрового рубля и лишь дают основание догадываться о возможности заключения договора между оператором платформы цифрового рубля и участником такой платформы, участник несет самостоятельную ответственность перед пользователями платформы в соответствии с частью 4 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе, кроме того, участник вправе взимать с пользователя плату за совершение операций

с цифровыми рублями в соответствии с частью 5 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе. Иными словами, получается, что пользователь состоит в правоотношении с представителем оператора, хотя Проекты в целом это исключают.

Указанные отношения участника и пользователя платформы цифрового рубля дублируют отношения оператора и пользователя платформы по договору цифрового счета (кошелька), поскольку на основании статьи 856 ГК РФ оператор несет схожую по своей природе ответственность и также вправе взимать с пользователя платформы плату за свои услуги согласно утвержденным тарифам в соответствии с частью 3 проектируемой статьи 30.9 Закона о национальной платежной системе. Без четкого разграничения обязанностей оператора и участника платформы цифрового рубля, без исчерпывающего описания оснований возникновения правоотношений с их участием никакое правовое регулирование отношений по поводу цифрового рубля невозможно.

Та структура правовых связей, которая просматривается в Проектах, оставляет без ответа и ряд иных вопросов – определение пределов ответственности оператора и участников платформы цифрового рубля перед пользователями такой платформы, наличие у участника платформы обратного (регрессного) требования к оператору. И наоборот, в Проектах явным образом прослеживается дублирование обязательств участника и оператора платформы цифрового рубля перед пользователем.

В силу того, что из Проектов вытекает наличие гражданско-правовых отношений между участником, оператором и пользователем платформы цифрового рубля, разработчикам следует четко определить статус участника платформы, а также указать основания возникновения правоотношений, в которых он участвует.

4. Проект о внесении изменений в ГК РФ предусматривает внесение изменения в пункт 3 статьи 185 ГК РФ в части закрепления возможности выдачи письменного полномочия на совершение операций по цифровому

счету (кошелек) непосредственно участнику платформы цифрового рубля или оператору платформы цифрового рубля в соответствии с законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе. Однако следует обратить внимание разработчиков на то, что действующие положения пункта 3 статьи 185 ГК РФ принципиально допускают возможность представления письменного уполномочия соответствующему третьему лицу. В то же время Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты не содержит описания предполагаемых особенностей представления уполномочия Банку России, что не позволяет сделать вывод о целесообразности корректировки статьи 185 ГК РФ.

5. В соответствии с частью 4 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе участник платформы цифрового рубля несет ответственность перед пользователем платформы цифрового рубля за убытки, возникшие в результате непредоставления доступа к платформе цифрового рубля, доступа к цифровому счету (кошелек), неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по переводу цифровых рублей.

В связи с тем, что, как уже отмечалось в настоящем экспертном заключении, существо правоотношения между пользователем платформы и участником платформы, а также статус участника цифровой платформы Проектами практически не определены и из положений Проектов не вытекают, возникают сомнения в возможности привлечения к ответственности участника цифровой платформы, по крайней мере основания такой ответственности неясны.

Положения Проектов о взимании участником платформы комиссий с пользователей платформы не вносят ясность в указанную проблему.

В пункте 4 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе указывается, что ответственность за убытки при непредоставлении доступа к платформе или цифровому счету (кошелек) возникает только у участников платформы, но не у оператора. Банк России



также может быть привлечен к такой ответственности, однако только в тех случаях, когда он допустил нарушения в ходе осуществления функций участника, но не оператора.

В то же время обязанность по предоставлению доступа пользователю к цифровому счету (кошельку) возложена не только на участника цифровой платформы, но и на Банк России (пункт 2 части 3 проектируемой статьи 30.7 Закона о национальной платежной системе). Предполагается, что договор цифрового счета (кошелька) заключается между пользователем цифрового счета (кошелька) и Банком России (пункт 1 проектируемой статьи 860.16 ГК РФ).

Исходя из этого разработчикам Проектов следует также решить вопрос о том, будет ли участник цифровой платформы нести ответственность за непредоставление доступа к цифровому счету (кошельку) по вине Банка России. Обязанность по предоставлению доступа к платформе цифрового рубля необходимо квалифицировать и описать более подробно с учетом участия в правоотношениях двух обязанных субъектов (оператора и участника).

6. Согласно проектируемой статье 82.6.3 Закона о ЦБ оператор платформы цифрового рубля несет ответственность за сохранность цифровых рублей, правильность учета информации об операциях с цифровыми рублями. Из этих норм не до конца понятно, при осуществлении каких именно функций Банк России выступает как оператор платформы, а каких – как участник, и как это сказывается на ответственности Банка России, а также освобождается ли в каких-то случаях от ответственности Банк России, несмотря на нарушение своих обязанностей. Представляется, что за нарушение каждой из указанных в Проекте о внесении изменений в отдельные законодательные акты обязанностей Банка России, вне зависимости от того действует он как оператор или как участник, должна наступать гражданско-правовая ответственность. Составы привлечения Банка

России к ответственности должны соответствовать объему и характеру его обязанностей.

Остается также неясным, каким образом указанная ответственность будет соотноситься с ответственностью оператора платформы по договору цифрового счета (кошелька), которая наступает в соответствии со статьей 856 ГК РФ, и с ответственностью участника платформы в соответствии с частью 5 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе.

В целом следует отметить, что Проекты не позволяют в достаточной мере четко разграничить гражданско-правовой и публично-правовой статусы Банка России в рассматриваемых правоотношениях, что требует дополнительного прояснения ряда вопросов, в том числе вопроса о том, какова функция Банка России применительно к появлению цифровых рублей в гражданском обороте. Поскольку Проекты не содержат описание того момента, когда в гражданском обороте впервые появляются цифровые рубли, остаются основания для предположения о том, что Банк России вправе осуществлять выпуск цифровых рублей и объем совокупной денежной массы в связи с этим может увеличиться.

7. Отсутствие ясности в отношениях между оператором и пользователями платформы цифрового рубля также приводит к вопросам о том, кто именно и кому должен платить вознаграждение (комиссию).

Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты предполагает три вида вознаграждения: комиссию оператора, которую ему платит пользователь, комиссию участника, которую ему платит пользователь, и вознаграждение участника, которое ему платит оператор (абзац одиннадцатый пункта 1 статьи 30.9, пункт 5 статьи 30.8, абзац одиннадцатый пункта 1 проектируемой статьи 30.9 Закона о национальной платежной системе). При этом Правила платформы цифрового рубля будут содержать регулирование лишь первого и третьего вида вознаграждения, не регулируя размер комиссии, которую взимает участник с пользователя.

Участник же будет получать вознаграждение как от оператора, так и от пользователя. Проектируемое удвоение вознаграждения, получаемого участником, представляется необоснованным.

Кроме того, требуется более детально определить, на основании каких договоров участник получает комиссию от пользователя и вознаграждение от оператора, а также каковы его обязанности по указанным договорам, поскольку в случае, если он получает оба вида вознаграждения за совершение одних и тех же действий, установление в законе правила о двойном вознаграждении вряд ли возможно.

8. В соответствии с частью 6 проектируемой статьи 7.1 Закона о национальной платежной системе обязательство по уплате цифровых рублей считается исполненным с момента их зачисления на цифровой счет (кошелек) получателя. Между тем, поскольку указанная норма планируется к внесению в Закон о национальной платежной системе, есть риск ее квалификации в качестве императивной, что создает риск противоречия указанного положения статьям 314 и 316 ГК РФ.

9. Проекты не предусматривают порядок первичного наполнения цифрового счета (счета цифрового рубля) и порядок перевода наличных денежных средств в безналичные, а безналичных денежных средств – в цифровые рубли. Обратный процесс перевода цифровых рублей в безналичные денежные средства (если такой перевод будет допускаться) в Проектах также не урегулирован.

Как уже отмечалось, остался нераскрытым вопрос о том, будет ли выпуск цифровых рублей производиться путем дополнительной эмиссии денежных средств.

Кроме того, в Проектах не предусмотрены основание и порядок передачи Банку России банками-участниками полученных от владельцев расчетных счетов наличных денежных средств после их перевода в цифровые рубли и порядок зачисления цифровых рублей на цифровой счет (счет цифрового рубля).

10. Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты не предполагает внесение изменений в Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон об РЦБ). В результате этого не представляется возможным ответить на вопросы о том, можно ли вносить цифровые рубли на брокерский счет (часть 3 статьи 3 Закона об РЦБ), депозитарный счет (часть 12 статьи 7, статья 8.2 Закона об РЦБ), счет депо (статья 8.4 Закона об РЦБ), индивидуальный инвестиционный счет (статья 10.2-1 Закона об РЦБ) и т.д., а также о том, могут ли брокер, дилер, депозитарий и другие субъекты иметь цифровые счета (кошельки).

х х х

Вывод: проекты федеральных законов № 270852-8 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» и № 270838-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с внедрением цифрового рубля» могут быть поддержаны при условии их 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  
28 февраля 2023 г.  
№ 226-2.1/2023****ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ****законодательства по проекту федерального закона № 263321-8  
«О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса  
Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 263321-8 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

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

Проект предполагает внесение изменений в статьи 42 и 45 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) с целью установления сокращенных сроков для подачи заинтересованными лицами заявления о признании безвестно отсутствующими «граждан, проходящих военную службу в Вооруженных силах Российской Федерации, или в войсках национальной гвардии Российской Федерации», а также устраняет взаимосвязь между процедурой объявления гражданина умершим и фактом прекращения военных действий, во время проведения которых гражданин

пропал без вести.

Согласно пояснительной записке внесение предлагаемых изменений и дополнений обусловлено необходимостью сокращения сроков, установленных для признания военнослужащих и приравненных к ним категорий лиц безвестно отсутствующими и объявления их умершими, в сложившихся на текущий момент обстоятельствах. По мнению разработчиков Проекта сохранение установленных статьями 42 и 45 ГК РФ правил признания граждан безвестно отсутствующими и объявления умершими чревато задержкой назначения и выплат пенсий и пособий, а также несвоевременным предоставлением социальных льгот семьям, потерявшим кормильца, пропавшего без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель вследствие военных действий. Кроме того, наследники гражданина-военнослужащего, пропавшего без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель вследствие военных действий, не имеют возможности в течение длительного времени принять наследство в установленном порядке и оформить свидетельство о праве на наследство.

Приведенные разработчиками Проекта доводы свидетельствуют о том, что проблема в большей мере заключается в затруднительности оказания своевременной социальной помощи семьям тех военнослужащих, относительно судьбы которых отсутствуют сведения.

Вместе с тем действующее законодательство о социальном обеспечении не всегда связывает момент возникновения соответствующего социального права лишь со вступлением в законную силу решения суда об объявлении военнослужащего умершим. Так, например, в соответствии с частью 1.1 статьи 24 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» в случае гибели (смерти) военнослужащего в период прохождения военной службы по контракту, признания его безвестно отсутствующим или объявления его умершим супруга (супруг), при ее (его)

отсутствии проживавшие совместно с указанным военнослужащим совершеннолетние дети, законные представители (опекуны, попечители) либо усыновители несовершеннолетних детей (инвалидов с детства независимо от возраста) указанного военнослужащего и лица, находившиеся на иждивении указанного военнослужащего (в случае недееспособности или ограниченной дееспособности указанных лиц их законные представители (опекуны, попечители), в равных долях, а в случае, если указанный военнослужащий не состоял в браке, не имел детей или иных лиц, находившихся на его иждивении, не находившиеся на его иждивении родители в равных долях имеют право на получение денежных компенсаций.

Иными словами, для получения соответствующих выплат члены семьи военнослужащего могут инициировать не только процедуру объявления его умершим, но и процедуру признания его безвестно отсутствующим в связи с тем, что его родственники и иные близкие, находящиеся по месту его постоянного жительства, *не могут получить от соответствующих государственных органов или от воинских учреждений информацию о месте его пребывания* (например, о том, что их член семьи находится в расположении соответствующей воинской части) или *получают от таких органов или учреждений информацию о том, что место пребывания этого военнослужащего по ряду причин объективного характера установить не удастся*. Указанные обстоятельства вполне подпадают под описанное в статье 42 ГК РФ основание.

В тех случаях, когда нормы пенсионного или иного социального законодательства не позволяют назначить соответствующие выплаты или предоставить соответствующие льготы членам семьи того военнослужащего, относительно которого нет сведений о месте его пребывания, представляется более правильным путь внесения изменений и дополнений в нормы законодательства, регламентирующего назначение пенсий, пособий и иных компенсационных выплат военнослужащим и членам их семей. Так, возможно предложить включение в перечень оснований для назначения

пенсий, пособий, компенсационных выплат и предоставления иных социальных льгот семьям военнослужащих не только решения суда об объявлении гражданина умершим, решения суда о признании гражданина безвестно отсутствующим, но также *решения об установлении факта смерти гражданина* (абзац третий статьи 64 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»).

Кроме того, для облегчения доказывания факта смерти гражданина, исполнявшего воинский долг, компетентные органы государственной власти могут дополнительно проработать вопрос о форме соответствующего письменного документа, в котором содержались бы показания очевидцев гибели военнослужащего, в том числе его командира, и который мог бы быть представлен суду в качестве доказательства по делу об установлении факта смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах.

Применительно к гражданско-правовым последствиям исчезновения военнослужащего при выполнении воинского долга необходимо учитывать следующее.

В результате вступления в законную силу решения суда о признании гражданина безвестно отсутствующим возникает правовая презумпция того, что такой *гражданин жив*. Его правосубъектность сохраняется, а принадлежащие такому лицу имущественные и неимущественные права и охраняемые законом интересы защищаются посредством специальных механизмов, в том числе с помощью установления доверительного управления его имуществом (статья 43 ГК РФ).

В то же время решение суда об объявлении гражданина умершим порождает презумпцию того, что этот *гражданин умер*, его правосубъектность прекращается. Разумеется, в этом случае наступает универсальное правопреемство, а в случаях, когда правопреемство невозможно, отношения с участием гражданина, объявленного умершим, прекращаются (например, прекращается заключенный с ним брак).

Совершенно очевидно, что интересам личности в большей мере



отвечает первая из названных презумпций, поскольку в случае последующей явки гражданина, какой бы маловероятной не была такая явка, он сможет снова владеть своим имуществом, сохраненным для него доверительным управляющим. Последующая явка гражданина, объявленного умершим, в подавляющем большинстве случаев не позволяет восстановить его имущественную сферу, так как унаследованное его правопреемниками имущество может быть отчуждено ими по возмездным сделкам добросовестным приобретателям, истребование от которых невозможно (пункт 2 статьи 46 ГК РФ).

Учитывая отмеченные различия, законодателю следует максимально осторожно относиться к изменению оснований и последствий признания граждан безвестно отсутствующими и объявления их умершими.

По мысли разработчиков Проекта в случае, если военнослужащий пропал без вести «в связи с военными действиями», необходимо последовательно инициировать два судебных процесса – вначале о признании этого гражданина безвестно отсутствующим (обязательный этап), а затем об объявлении его умершим. Применительно к первому процессу из текста Проекта не удастся установить предполагаемое основание для признания военнослужащего безвестно отсутствующим – «в связи с военными действиями может быть по заявлению заинтересованных лиц признан судом безвестно отсутствующим, если в шести месяцев нет сведений о месте его пребывания». Кроме того, как уже отмечалось, действующее регулирование не исключает возможности признания военнослужащего безвестно отсутствующим.

Регулирование второго этапа (объявление гражданина умершим) предлагается изменить таким образом, чтобы предусмотренный действующим законодательством двухлетний срок отсчитывать не со дня окончания военных действий, а со дня признания гражданина безвестно отсутствующим.

Прежде всего следует учитывать, что военные действия могут

завершиться еще до того, как в отношении конкретного гражданина будет вынесено решение суда о признании его безвестно отсутствующим (и даже до возбуждения производства по такому делу). Таким образом, в результате применения проектируемых норм наследники такого гражданина могут оказаться в гораздо более неблагоприятном положении, чем в случае применения действующего законодательства.

Важно также учитывать, что в условиях обязательной двухэтапной процедуры, при которой объявлению гражданина умершим обязательно должно предшествовать признание его безвестно отсутствующим, заинтересованные лица вынуждены будут дважды инициировать судебное разбирательство, в ходе которого суд вынужден будет дважды давать оценку одним и тем же фактам и документам. Кроме того, заявители вынуждены будут затрачивать значительные усилия и, вполне вероятно, нести расходы по оплате юридических услуг.

Дополнительно следует обратить внимание разработчиков Проекта на упомянутую выше процедуру установления факта смерти в порядке особого производства, предусмотренную действующим законодательством (часть 2 статьи 264 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации), которая при наличии достаточных доказательств возможной гибели лица позволяет в относительно краткие сроки создать правовую презумпцию смерти гражданина. При указанных обстоятельствах институт объявления гражданина умершим вряд ли нуждается в реформировании.

С учетом приведенных доводов целесообразность внесения изменений и дополнений в статьи 42 и 45 ГК РФ представляется весьма сомнительной, а предложенное решение – не соответствующим интересам как граждан, относительно которых нет сведений о месте их пребывания, так и интересам членов их семей.

Следует констатировать также наличие существенных юридико-технических замечаний к Проекту. Установление безвестного отсутствия или объявление умершим гражданина в порядке, предусмотренном гражданским

законодательством, должно быть направлено на создание юридического механизма, обеспечивающего определенность правового положения такого гражданина и гарантии сбережения его имущества.

В то же время определение, предлагаемое для категории граждан, на которых распространяется действие проектируемого второго абзаца статьи 42 ГК РФ («проходящие военную службу в Вооруженных силах Российской Федерации или в войсках национальной гвардии Российской Федерации»), представляется некорректным. Такая редакция не подразумевает возможность распространения правил подачи заявления о признании гражданина безвестно отсутствующим на лиц, проходивших службу не в рядах Вооруженных сил Российской Федерации, а в иных воинских формированиях, а также в государственных органах, направивших их в зону военных действий (например, в МВД России, МЧС России, в ФСБ России, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, в Следственном комитете Российской Федерации и др.), а также на иных («гражданских») лиц, хотя и не принимавших участия в военных действиях, но находившихся на территории их проведения. При этом обстоятельства, при которых перечисленные лица без вести пропали на территориях проведения военных действий, могут быть тождественны обстоятельствам безвестного отсутствия граждан, проходящих службу в Вооруженных силах Российской Федерации или в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

Ни содержание Проекта, ни пояснительная записка не дают ответа на вопрос о причинах появления именно такого суженного перечня лиц, на которых в случае принятия Проекта в предложенной редакции будут распространяться правила проектируемого абзаца второго статьи 42 ГК РФ. Вместе с тем проектируемое законоположение должно находиться во взаимосвязи с другими положениями ГК РФ и в общей системе правового регулирования, учитывать закрепленные Конституцией Российской Федерации принципы правового и социального государства (часть 1 статьи 1; статья 7), а также принципы равенства перед законом и судом (часть 1 статьи

19) и пропорциональности (статья 55), которыми ограничиваются пределы законодательного усмотрения при установлении и введении процедур, касающихся осуществления прав граждан.

Вызывает также возражения дефиниция «военные действия», используемая как в Проекте, так и в действующей редакции пункта 2 статьи 45 ГК РФ. Данный термин не определяет должным образом события, следствием которых стало безвестное отсутствие гражданина, и не находится во взаимосвязи с терминологией, используемой в иных законах и нормативных правовых актах. Так, статья 359 Уголовного кодекса Российской Федерации наравне с «военными действиями» указывает на «вооруженный конфликт». Часть 8 главы 1 Военной доктрины Российской Федерации<sup>1</sup> дает определения таким понятиям, как «вооруженный конфликт», «локальная война», «региональная война» и прочие. Указанные понятия относятся к разновидностям «военного конфликта». Отсутствие четкого определения «военных действий» и невозможность соотнести его с уже существующей в иных отраслях законодательства терминологией может повлечь за собой неопределенность при решении судом вопроса о применимости положений проектируемых абзаца второго статьи 42 и пункта 2 статьи 45 ГК РФ.

Еще одним юридико-техническим недостатком Проекта является то, что из его положений невозможно определить момент, с которого начинается отсчет срока для признания гражданина безвестно отсутствующим.

В заключение следует подчеркнуть, что поднятая разработчиками проблема, вне всякого сомнения, может иметь важное социальное значение, однако для ее разрешения требуется комплексный анализ различных положений российского законодательства и обеспечение их согласованного применения.

---

<sup>1</sup> «Военная доктрина Российской Федерации» утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

Вывод: проект федерального закона № 263321-8 «О внесении изменений в часть первую 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  
28 февраля 2023 г.  
№ 226-2.2/2023**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства первым заместителем руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе Вяткиным Д.Ф. (письмо от 21 февраля 2023 г. № ДВ-4/94).

Проект подготовлен Рабочей группой по обеспечению взаимодействия органов публичной власти и организаций по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации, социальной и правовой защиты граждан Российской Федерации, принимающих участие в специальной военной операции, и членов их семей. Проект не внесен в Государственную Думу.

В соответствии с Проектом предполагается дополнение Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» новой статьей 23, в которой планируется изложить специальные правила признания безвестно

отсутствующими и объявления умершими определенных категорий граждан, участвовавших в специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской области и Запорожской области или в ходе вооруженной провокации на Государственной границе Российской Федерации и приграничных территориях субъектов Российской Федерации, прилегающих к районам проведения специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики (далее – граждане, участвовавшие в специальной военной операции).

Категории граждан, участвовавших в специальной военной операции, на которых предполагается распространить особые процедуры, определены в Проекте следующим образом – лица, призванные на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации; лица, проходившие в Вооруженных Силах Российской Федерации военную службу по контракту; лица, находившиеся на военной службе (службе) в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в воинских формированиях и органах, указанных в пункте 6 статьи 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»; лица, заключившие контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации.

В силу положений Проекта на указанные категории граждан не будет распространяться действие статьи 42 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), при этом основания и порядок признания их безвестно отсутствующими будет определять федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны. В случае, если у заинтересованных лиц появится также необходимость объявления умершими лиц из числа указанных категорий граждан, вместо предусмотренного действующей редакцией пункта 2 статьи 45 ГК РФ срока (не ранее чем по истечении двух

лет со дня окончания военных действий) будет применяться иной срок – 3 месяца со дня признания данного гражданина безвестно отсутствующим.

Проект предполагает, что новые правила будут распространяться на отношения, возникшие с 24 февраля 2022 года.

Как отмечается в сопроводительных материалах к Проекту, его *целью является обеспечение защиты прав и законных интересов семей указанных категорий граждан, участвовавших в специальной военной операции*. В пояснительной записке к Проекту указывается: «В условиях интенсивных боевых действий не всегда представляется возможным установить юридический факт гибели военнослужащего. При этом зачастую имеются достоверные свидетельства очевидцев, подтверждающих смерть данного военнослужащего». Далее разработчики Проекта отмечают, что «без установления юридического факта гибели военнослужащего его семья не имеет возможности получения ряда мер поддержки... отсутствует также возможность наследования имущества погибшего военнослужащего».

1. Приведенные аргументы свидетельствуют прежде всего о том, что разработчики Проекта подыскивают правовое разрешение для ситуаций, в которых по тем или иным причинам *не оформляется медицинская документация*, удостоверяющая случаи смерти (учетная форма № 106/у «Медицинское свидетельство о смерти», утвержденная приказом Минздрава России от 15 апреля 2021 г. № 352н).

В соответствии со статьей 64 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» основанием для государственной регистрации смерти является:

*документ о смерти*, выданный медицинской организацией, индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность, или в случае, предусмотренном Федеральным законом от 5 июня 2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике», другим уполномоченным лицом. Форма указанного документа и порядок его выдачи устанавливаются



федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения;

*решение суда* об установлении факта смерти или об объявлении лица умершим, вступившее в законную силу;

документ, выданный компетентными органами, о факте смерти лица, необоснованно репрессированного и впоследствии реабилитированного на основании закона о реабилитации жертв политических репрессий.

В отсутствие должных пояснений, которые могли бы содержаться в сопроводительных материалах к Проекту, не представляется возможным уяснить, с чем связаны трудности оформления документа о смерти (медицинское свидетельство о смерти) в отношении гражданина, участвовавшего в специальной военной операции, при наличии военно-медицинских организаций, специальных подразделений и специалистов, обеспечивающих право военнослужащих на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 16 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»).

На основании приказа Минздрава России от 15 апреля 2021 г. № 352н медицинское свидетельство о смерти оформляется следующими медицинскими работниками (далее – медицинские работники):

после патолого-анатомического вскрытия – врачом-патологоанатомом;

после проведения судебно-медицинской экспертизы или судебно-медицинского исследования трупа (далее – судебно-медицинская экспертиза (исследование) – врачом – судебно-медицинским экспертом;

в иных (исключительных) случаях на основании осмотра трупа, записи в медицинской документации – врачом (фельдшером), установившим смерть.

В этом же нормативном правовом акте указано, что в случаях смерти военнослужащих в период прохождения военной службы в медицинском свидетельстве о смерти независимо от причины смерти (заболевание, травма, отравление) делается дополнительная запись: «Смерть наступила в период

прохождения действительной военной службы».

Таким образом, в случаях, когда соответствующий специалист, обладающий правом оформить медицинское свидетельство о смерти, имеет возможность произвести осмотр трупа, перечисленные выше юридические процедуры вполне могут быть совершены в соответствии с действующим законодательством.

Результатом оформления медицинского свидетельства о смерти станет совершение органом записи актов гражданского состояния актовой записи о смерти гражданина.

Возможно предположить, что в действительности на практике оформление медицинского свидетельства о смерти сопряжено с иными трудностями. В таком случае законодатель, учитывая такие трудности, мог бы предусмотреть особый порядок оформления указанного медицинского документа, как это уже было сделано в части 10 статьи 9 Федерального закона от 5 июня 2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике».

2. В то же время в тех случаях, когда нет возможности произвести осмотр трупа и аутентификацию личности погибшего, однако, как отмечается в пояснительной записке к Проекту, «имеются достоверные свидетельства очевидцев, подтверждающих смерть данного военнослужащего», действующее законодательство допускает возможность установления факта смерти (а не объявления гражданина умершим).

При указанных обстоятельствах институт объявления гражданина умершим вряд ли нуждается в реформировании. Следует учитывать, что в результате процедуры объявления умершим, которая применяется в случаях отсутствия достоверных доказательств смерти, создается лишь правовая презумпция смерти гражданина. В этом случае правопорядок исходит из надежды, хотя и слабой, на то, что гражданин все же окажется среди живых. Последующая явка этого гражданина сопровождается попыткой восстановления его прежнего правового положения (статья 46 ГК РФ).

Если разработчики Проекта все-таки подразумевают ситуации, в которых нет и быть не может никакой надежды на то, что гражданин жив, то необходимо сориентировать их на возможность применения процедуры *установления факта смерти* в порядке особого производства.

Как уже отмечалось, действующее законодательство об актах гражданского состояния разграничивает две судебные процедуры – установление факта смерти и объявление гражданина умершим.

Более того, на разницу в этих процедурах напрямую указывает и статья 264 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), в силу которой суды рассматривают дела об установлении факта смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах в случае отказа органов записи актов гражданского состояния в регистрации смерти или других имеющих юридическое значение фактов. Установление факта смерти подпадает по действие главы 28 ГПК РФ «Установление фактов, имеющих юридическое значение». В то же время признание гражданина безвестно отсутствующим или объявление гражданина умершим представляет собой отдельную разновидность особого производства, урегулированную главой 30 ГПК РФ.

Отличие между этими процедурами подчеркнуто и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании», в пункте 38 которого отмечается, что «течение сроков принятия наследства, установленных статьей 1154 ГК РФ, согласно статье 191 ГК РФ начинается на следующий день после календарной даты, которой определяется возникновение у наследников права на принятие наследства: на следующий день после даты открытия наследства либо после даты вступления в законную силу решения суда об объявлении гражданина умершим (пункт 1 статьи 1154 ГК РФ); на следующий день *после даты смерти – дня, указанного в решении суда об установлении факта смерти* в определенное время (пункт 8 части 2 статьи 264 ГПК РФ), а если день не определен, – на следующий день после даты

вступления решения суда в законную силу... Согласно пункту 3 статьи 192 ГК РФ срок принятия наследства истекает в последний месяц установленного статьей 1154 ГК РФ шести- или трехмесячного срока в такой же по числу день, которым определяется его начало, – день открытия наследства, день вступления в законную силу решения суда об объявлении гражданина умершим, *день, указанный в решении суда об установлении факта смерти в определенное время* (пункт 8 части 2 статьи 264 ГПК РФ), а если день не определен, – день вступления решения суда в законную силу...».

Приведенные положения действующего регулирования позволяют инициировать по заявлению заинтересованных лиц особое производство об установлении факта смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах (в соответствии со статьей 265 ГПК РФ, то есть при невозможности получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты). Для обращения к этой процедуре *нет необходимости ожидать истечения шестимесячного срока.*

В качестве доказательств факта смерти при определенных обстоятельствах и в определенный день заявитель может представить как объяснения третьих лиц, так и свидетельские показания, аудио- и видеозаписи, письменные доказательства. В соответствии с абзацем третьим статьи 55 ГПК РФ объяснения третьих лиц, показания свидетелей могут быть получены путем использования систем видеоконференц-связи в порядке, установленном статьей 155.1 ГПК РФ, либо путем использования системы веб-конференции в порядке, установленном статьей 155.2 ГПК РФ.

Кроме того, для облегчения доказывания факта смерти гражданина, участвовавшего в специальной военной операции, компетентные органы государственной власти могут дополнительно проработать вопрос о форме соответствующего письменного документа, в котором содержались бы показания очевидцев гибели военнослужащего, в том числе его командира, и который мог бы быть представлен суду в качестве доказательства по делу об установлении факта смерти в определенное время и при определенных

обстоятельствах.

С учетом того, что разработчики Проекта предлагают разрешить одному из федеральных органов власти утвердить особый порядок признания граждан безвестно отсутствующими, представляется, что гораздо более обоснованным решением было бы наделение этого органа правом и обязанностью выдавать письменный документ (справку), содержащий пояснения очевидцев по факту гибели военнослужащего при определенных обстоятельствах. Соответствующий орган государственной власти мог бы утвердить форму такого документа (справки) и порядок его выдачи.

*Замена существующей судебной процедуры (признание гражданина безвестно отсутствующим) на проектируемую административную процедуру, существо которой можно будет уяснить только после принятия соответствующего подзаконного нормативного правового акта, вступит в конфликт с общим принципом судебной защиты гражданских прав и снизит правовую защищенность интересов граждан, по тем или иным причинам не дающих о себе вестей.* Эта идея разработчиков Проекта противоречит также конституционным положениям о судебной защите прав и законных интересов (статья 46 Конституции Российской Федерации) и потому вызывает концептуальные возражения.

В то же время введение новой административной процедуры по выдаче особой справки, на основании которой можно было бы инициировать судебную процедуру и значительно легче ее пройти, повысит правовую защищенность интересов граждан.

Не исключено также, что на основании такой справки могли бы также выплачиваться соответствующие социальные пособия и предоставляться соответствующие социальные льготы. Подобное решение потребует также уточнения положений Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», а также иных нормативных правовых актов, которые в

настоящее время упоминают термины «гибель (смерть)», «признание безвестно отсутствующим», «объявление умершим» и связывают производство выплат членам семьи умершего военнослужащего с этой терминологией.

Представляется, что производство выплат членам семьи умершего военнослужащего могло бы быть связано с предъявлением письменного документа (справки), содержащего пояснения очевидцев по факту гибели военнослужащего при определенных обстоятельствах. Такой подход позволил бы защитить интересы членов семьи военнослужащего значительно быстрее.

3. Есть вероятность, что разработчики Проекта имеют в виду урегулирование тех ситуаций, в которых ни один из командиров или сослуживцев гражданина, в отношении которого инициируется соответствующая процедура, не готов подтвердить, что непосредственно наблюдал смерть военнослужащего. Иными словами, в обстановке военных действий имели место угрожающие жизни военнослужащего обстоятельства (взрывы, прямое попадание снаряда в здание и т.п.), однако очевидцев его гибели нет.

Применительно к таким ситуациям приобрело практическую актуальность разграничение оснований для объявления гражданина умершим, закрепленных в пунктах 1 и 2 статьи 45 ГК РФ.

В силу пункта 2 статьи 45 ГК РФ особый порядок объявления гражданина умершим применяется в отношении военнослужащего, пропавшего без вести *в связи с военными действиями*.

В то же время на основании пункта 1 статьи 45 ГК РФ может быть объявлен умершим гражданин, который пропал без вести *при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от определенного несчастного случая*. Сокращенный срок для применения соответствующей процедуры в данном случае связан с высокой вероятностью гибели гражданина именно в

результате конкретного события. В этой ситуации имеет под собой достаточные основания презумпция того, что пропавший человек (тот, чьи останки не удалось обнаружить или идентифицировать) скорее мертв, чем жив.

Предвосхитить возникновение противоположных подходов в судебной практике (суды могут как удовлетворять заявления на основании пункта 1 статьи 45 ГК РФ, так и отказывать в их удовлетворении со ссылкой на пункт 2 статьи 45 ГК РФ) могло бы соответствующее разъяснение высшей судебной инстанции. В то же время для более оперативного создания правовой определенности законодатель действительно мог бы предпринять некоторые шаги.

Вместе с тем вряд ли может быть признан действенным и эффективным шагом законодателя тот, который закреплен в Проекте – членам семьи лица, участвовавшего в специальной военной операции, предлагается сначала обратиться в военное ведомство для признания этого лица безвестно отсутствующим, а еще через 3 месяца обратиться в суд для объявления этого лица умершим. Эти действия предлагается предпринимать при том условии, что обстоятельства пропажи лица, участвовавшего в специальной военной операции, *изначально свидетельствовали о его весьма вероятной гибели.*

В рассматриваемых обстоятельствах (при невозможности установления факта смерти гражданина) интересам членов семьи в гораздо большей степени отвечало бы объявление лица, участвовавшего в специальной военной операции, умершим в связи с тем, что он пропал без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от определенного несчастного случая.

Законодатель мог бы прямо предусмотреть, что при наличии обстоятельств, угрожавших смертью или дающих основание предполагать гибель от определенного несчастного случая, соответствующее лицо может быть объявлено умершим по правилам пункта 1 статьи 45 ГК РФ.

В заключение следует подчеркнуть, что разработчики Проекта в действительности преследуют значимые социальные цели и предлагают для их решения не коренное реформирование закрепленных в ГК РФ институтов безвестного отсутствия и объявления умершим, а по существу введение «временных» специальных положений в Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Такой подход представляется в большей мере обоснованным, чем подход, использованный разработчиками проекта федерального закона № 263321-8 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

Более глубокая проработка вопроса об оценке обстоятельств пропажи военнослужащего в сочетании с доработкой законодательства, предусматривающего социальные, жилищные и иные льготы для членов семей военнослужащих, могли бы в итоге способствовать поиску эффективного и справедливого решения указанной выше социальной проблемы.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан при условии его существенной доработки в соответствии с высказанными замечаниями.

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  
28 февраля 2023 г.  
№ 226-3/2023**

**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) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

Проект разработан 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 использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18 декабря 2017 г. № 2).

Подготовка Проекта осуществлялась рабочей группой по совершенствованию законодательства в области сообладания исключительными правами, образованной Советом (решения от 14 ноября 2019 г., протокол № 192, от 9 января 2020 г., протокол № 194 и от 15 октября 2020 г. протокол № 203).

Целью Проекта является решение проблем в области совместного обладания исключительным правом на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, в том числе связанных с порядком выделения долей в исключительном праве и распоряжением такими долями. Эти актуальные вопросы давно назрели и требуют решения, о чем свидетельствуют и научные дискуссии в этой области, и складывающаяся судебная практика. Особенно остро ощущаются проблемы совместного обладания исключительными правами в сфере предпринимательской деятельности.

Как указано в пояснительной записке к Проекту, в его основу положена «уже сложившаяся в российской доктрине позиция о том, что исключительное право является единым и неделимым имущественным правом». Вместе с тем Проектом допускается выделение в исключительном праве идеальных долей в тех случаях, когда имеется несколько лиц, которые совместно обладают исключительным правом и определенно выражают свою волю на то, чтобы такие доли были выделены. Таким образом, исключительное право, принадлежащее нескольким лицам – сообладателям, рассматривается в Проекте по общему правилу как их совместное право, принадлежащее им без выделения долей, в связи с чем любые действия по распоряжению этим правом требуют получения согласия каждого из его сообладателей. При этом предусматривается, что в определенных случаях доли в исключительном праве могут быть выделены, и эта позиция последовательно проводится как в главе 69 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), так и в следующих главах четвертой части ГК РФ с учетом специфики тех или иных объектов интеллектуальных прав. В частности, в соответствии с Проектом предлагается допустить возможность совместного обладания исключительным правом на товарный знак и выделения в этом праве долей при условии, что это в каждом отдельном случае не станет причиной введения в заблуждение потребителей относительно товара или его изготовителя.

Проект был рассмотрен на заседании Совета 22 апреля 2021 г. и в целом одобрен. Совет предложил доработать Проект с учетом состоявшегося обсуждения (протокол № 208). На заседании 1 июля 2021 г. по итогам рассмотрения и обсуждения Проект был одобрен Советом (протокол № 210).

В дальнейшем Проект был направлен в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. В заключении Государственно-правового управления Президента Российской Федерации был сделан ряд замечаний по содержанию Проекта (письмо от 18 ноября 2021 г. № А6-12902). Также Советом были получены замечания Минобороны России, Минэкономразвития России, Роспатента, Госкорпорации «Росатом» и Госкорпорации «Роскосмос». Рабочей группой в 2022 году была проведена доработка Проекта на основе полученных замечаний. В Проект был внесен ряд поправок, уточняющих его положения, но не затрагивающих существа предлагаемых изменений части четвертой ГК РФ.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» 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  
28 февраля 2023 г.  
№ 226-4/2023**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

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

Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития России (письмо от 30 декабря 2022 г. № 50895-ИТ/20и).

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

Анализ представленной редакции Проекта показывает, что при его доработке разработчиками учтены некоторые замечания, изложенные в последнем из приведенных выше экспертных заключений, например, в части урегулирования усложненных процедур реорганизации или отказа от ранее предлагаемых изменений в законодательство о государственной регистрации юридических лиц, не имеющих отношения к реорганизации.

Между тем Проект сохраняет недостатки предыдущей редакции, на которые обращал внимание Совет, а также порождает дополнительные замечания и вопросы.

1. В частности, как и ранее рассмотренные редакции, Проект характеризуется отсутствием единой концептуальной основы в регламентации процедур реорганизации юридических лиц и демонстрирует явную диспропорцию в регулировании процедур в разных организационно-правовых формах, фокусируясь лишь на коммерческих организациях (пункт 1 Экспертного заключения от 29 сентября 2022 г. № 222-5/2022).

2. Вызывают вопросы также положения, посвященные оспариванию решения о реорганизации или признанию реорганизации несостоявшейся. В этой части может быть поддержано лишь предлагаемое для усложненных процедур реорганизации правило о допустимости оспаривания решения о реорганизации (признания реорганизации несостоявшейся) одновременно с признанием недействительным решения о реорганизации (признанием реорганизации несостоявшейся) применительно ко всем участвующим в реорганизации юридическим лицам.

Однако данное правило, как представляется, вполне может быть закреплено в качестве универсального для любых процедур реорганизации.

В остальном применительно к оспариванию и признанию реорганизации несостоявшейся Проект сохраняет недостатки, на которые ранее обращал внимание Совет (пункт 4 Экспертного заключения от 29 сентября 2022 г. № 222-5/2022, абзац второй пункта 1 Экспертного заключения от 11 февраля 2021 г. № 205-3/2021).

Также обращают на себя внимание положения Проекта, указывающие на лиц, которые помимо участников реорганизуемых организаций вправе обращаться в суд с соответствующими требованиями. Так, положения абзаца первого нового пункта 8.4 и абзаца второго пункта 9 статьи 41 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Закон о сельхозкооперации), повторяя норму пункта 1 статьи 60.1

Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающих, что решение о реорганизации юридического лица может быть признано недействительным или реорганизация может быть признана несостоявшейся по требованию участников такого юридического лица, а также иных лиц, не являющихся участниками юридического лица, которым право требовать признания недействительным решения о реорганизации этого юридического лица либо признания реорганизации несостоявшейся предоставлено законом. Однако не представляется возможным уяснить, кто эти иные лица и о каком законе, предоставляющем им такое право, идет речь. Аналогичные изменения вносятся разработчиками и в другие федеральные законы в отношении иных организационно-правовых форм юридических лиц.

3. Не может быть поддержана предлагаемая Проектом норма о том, что решение о реорганизации сельскохозяйственного производственного кооператива вне зависимости от формы реорганизации, будь то слияние, присоединение, разделение, выделение или преобразование, «принимается общим собранием членов производственного кооператива единогласно (всеми членами производственного кооператива и ассоциированными членами производственного кооператива, имеющими право голоса)» (проектируемый абзац второй пункта 2 статьи 24 Закона о сельхозкооперации).

В настоящее время в силу положений статьи 24 Закона о сельхозкооперации решение о реорганизации в форме разделения, выделения, слияния и присоединения принимается простым большинством, и лишь в случае реорганизации в форме преобразования в хозяйственное товарищество или общество решение принимается единогласно. Данное правило относится к любым сельхозкооперативам – как производственным, так и потребительским. Распространение правила о единогласном решении на случаи слияния, присоединения, выделения или разделения производственного кооператива представляется неоправданно жестким.

Необходимо отметить, что согласно действующей редакции статьи 15 Федерального закона от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах» решение о реорганизации кооператива принимается тремя четвертями голосов присутствующих на общем собрании членов кооператива, а решение о преобразовании кооператива в хозяйственное товарищество или общество принимается по единогласному решению членов кооператива и этот порядок не подвергается разработчиками изменению.

В этой связи представляется оптимальным установить единые правила принятия решения о реорганизации применительно к любым кооперативам, взяв за основу подход, предусмотренный Законом о производственных кооперативах.

4. В Проекте предлагается норма, допускающая по сути смешанный «очно-заочный» режим голосования в случае усложненной реорганизации, а именно голосование по решению о реорганизации путем предоставления членом кооператива письменного согласия на реорганизацию без непосредственного участия в общем собрании (подпункт 1 пункта 8 статьи 41 Закона о сельхозкооперации в редакции Проекта). Между тем данная идея никак не обоснована разработчиками Проекта и к тому же не согласуется с положениями пункта 7 статьи 20 Закона о сельхозкооперации, принципиально не допускающими возможность принятия общим собранием решения о реорганизации без проведения заседания.

5. Значительная часть предлагаемых Проектом изменений посвящены заключению о реорганизации. Однако не все из них представляются уместными и в достаточной степени проработанными.

Так, Проектом предлагается отдельно описать требования к заключению о реорганизации сельскохозяйственного производственного кооператива, дополнив Закон о сельхозкооперации новой статьей 41.7, специально посвященной заключению о реорганизации и устанавливающей детальные требования к его содержанию.

Необходимо учитывать, что в рамках действующего регулирования деятельности сельхозкооперативов заключение о реорганизации составляется ревизионным союзом, членом которого является кооператив. В отличие от реорганизации юридических лиц иных организационно-правовых форм, например, хозяйственных обществ, где по замыслу разработчиков такое заключение составляется и утверждается органами юридического лица (советом директоров, коллегиальным или единоличным исполнительным органом общества), в сельхозкооперативах заключение о реорганизации традиционно составляется ревизионным союзом, выполняющим роль внешнего аудитора. Такое заключение подготавливается профессиональным ревизором-консультантом, являющимся работником ревизионного союза или привлекаемым ревизионным союзом по гражданско-правовому договору, действующим независимо при осуществлении своей деятельности и имеющим своей целью проверку целесообразности, обоснованности и законности проведения реорганизации с точки зрения обеспечения интересов членов кооператива. Подобного рода заключения составляются ревизионным союзом, например, в случаях совершения кооперативом сделок с конфликтом интересов или при досрочном освобождении от должности председателя или исполнительного директора кооператива (пункт 13 статьи 26, пункт 7 статьи 38 Закона о сельхозкооперации).

Между тем предлагаемый разработчиками подход к данному институту в случае с сельхозкооперативами не учитывает специфики и сложившейся практики деятельности ревизионных союзов, возлагая на последних функции по детальному обоснованию реорганизации и составлению документа, не имеющего ничего общего с действующим институтом ревизионного заключения.

В этой связи также выглядят весьма странно предлагаемые разработчиками Проекта нормы об обязательном приобщении к уведомлению о реорганизации двух документов: с одной стороны, обоснования целесообразности реорганизации, подписываемого



ревизионным союзом, с другой – заключения о реорганизации с детальным обоснованием реорганизации, подписываемого председателем ревизионного союза (положения новой редакции подпунктов 1 и 2 пункта 1 статьи 41 Закона о сельхозкооперации в редакции Проекта). Как соотносятся между собой эти два документа, не вполне ясно.

Представляется также сомнительным обязательное отражение в заключении о реорганизации кооператива некоторых сведений, например, о доле участия государства или муниципального образования в паевом фонде.

6. Не учтено также замечание Совета, касающееся предлагаемого Проектом правила об обязательности заключения о реорганизации для непубличных обществ (пункт 5 Экспертного заключения от 29 сентября 2022 г. № 222-5/2022). Представляется, что по крайней мере применительно к обществам с ограниченной ответственностью установление такого правила в качестве императивного должно быть пересмотрено.

7. Не учтены ранее высказанные замечания относительно необходимости изменения статей 14 и 23 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о государственной регистрации) в целях синхронизации положений материального права с процедурными нормами.

В настоящее время подпункт «ж» пункта 1 статьи 14 Закона о государственной регистрации предусматривает обязательное предоставление при государственной регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации, документа, подтверждающего представление в территориальный орган Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации определенных сведений, касающихся пенсионного страхования. Неисполнение соответствующего требования в соответствии с подпунктом «з» пункта 1 статьи 23 Закона о государственной регистрации влечет отказ в государственной регистрации. Между тем в действующей редакции подпункта «ж» пункта 1 статьи 14 Закона о государственной

регистрации указывается, что в случае, если предусмотренный документ не представлен заявителем, этот документ предоставляется по межведомственному запросу регистрирующего органа. Таким образом, уже действующие нормы создают неопределенность процедур и для заявителей, и для регистрирующего органа.

Предлагаемое Проектом регулирование в полной мере указанные проблемы не устраняет, а напротив, вызывает дополнительные вопросы.

В проектируемой редакции пункта 1 статьи 14 Закона о государственной регистрации то содержание, которое ранее составляло подпункт «ж» пункта 1 указанной статьи, теперь составляет подпункт «е». Подпункт «ж» пункта 1 статьи 14 Закона о государственной регистрации теперь касается только требований к предоставлению документа, подтверждающего присвоение выпуску акций регистрационного номера.

При этом содержание подпункта «з» пункта 1 статьи 23 Закона о государственной регистрации осталось неизменным. В то же время если ранее это правило касалось реакции на однотипное нарушение – непредоставление и при реорганизации (статья 14), и при ликвидации (статья 21), и при прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя (статья 22.3) в регистрирующий орган документа, подтверждающего представление в территориальный орган Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации определенных сведений, касающихся пенсионного страхования, то в случае принятия предлагаемой редакции правило подпункта «з» пункта 1 статьи 23 Закона о государственной регистрации будет охватывать как случаи непредставления указанных документов при ликвидации и прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, так и случаи непредставления иного документа – документа о регистрации выпуска акций при реорганизации. В то же время представление документа о регистрации выпуска акций при реорганизации в настоящее время уже предусматривается подпунктом «а» пункта 1 статьи 2

Закона о государственной регистрации в качестве одного из условий регистрации юридического лица при реорганизации.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников