



На вопросы редакции журнала «Закон» отвечает председатель совета (руководитель) Исследовательского центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте РФ доктор юридических наук **Лидия Юрьевна МИХЕЕВА**

«ЗАКОН — ЭТО СЛОВА, А ПРАВО — ЭТО СМЫСЛЫ»

С 2010 года работала в должности заместителя председателя совета (руководителя) Исследовательского центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте РФ. С 2019 года по настоящее время — председатель совета (руководитель) Центра. Заместитель председателя Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Входит в состав рабочих групп Совета по совершенствованию законодательства о вещных правах, по совершенствованию законодательства о страховании и других рабочих групп. Готовила ко второму чтению проекты всех блоков модернизации Гражданского кодекса РФ. Член научно-консультативных советов при Арбитражном суде Московского округа, при Министерстве юстиции РФ и при Федеральной нотариальной палате. Участвовала в рабочих группах по подготовке проектов постановлений Пленума Верховного Суда РФ в сфере частного права, входит в состав Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи. Разработчик ряда законопроектов, в том числе о модернизации наследственного и семейного права, о личных фондах и пр.

— **Как Вы оцениваете роль закона в общественной жизни и общее состояние качества законодательных актов, принимаемых в последнее время?**

— Это два разных вопроса, я думаю. Роль закона известна — каким бы он ни был в ту или иную эпоху, он регулирует общественную жизнь, используя соотносительно социально-политической конъюнктуре дозволения, запреты и предписания в тех или иных дозах.

Что же касается качества законодательных актов, то, несмотря на большой путь, который проделало отечественное законодательство, стартовав в начале 90-х годов с платформы советского права, оно еще далеко от совершенства как с точки зрения идей и смыслов, так и с точки зрения формы.

Последние 4–6 лет — не лучшее время для нашего законодателя. Он активно реагирует на новые вызовы, но иногда реагирует так болезненно, что рискует

усугубить проблему или рикошетом создать проблему в других областях. Приведу в пример один из законопроектов, который предлагался в 2022 году и особенно запомнился.

В недрах исполнительной власти внезапно вспыхнуло острейшее желание запретить валютные оговорки, убрать этот институт из ГК навсегда. Именно валютные, не золотые, не товарные. На одном из совещаний мы узнали причину — оказывается, резко выросла цена на металл, используемый в строительной отрасли и не только в ней. Стороны договоров поставки, заключившие их до известных событий, привязали цену договора к курсу иностранной валюты по отношению к рублю. Снижение курса рубля повлекло удорожание поставок для покупателей, которые не заложили такие риски в цены по договорам со своими контрагентами.

Ведомство, которому было поручено эту беду преодолеть, придумало именно такое решение — отныне и впредь никаких валютных оговорок в сделках. Общего правила о невозможности применения нового закона к договорам, заключенным до его появления (п. 2 ст. 422 ГК РФ), разработчики законопроекта не знали, как, видимо, и того, что стороны сделок могут использовать для описания цены договора любые формулы расчета, а не только валютную оговорку. Вы не представляете, каких усилий Минюсту, нам и нескольким другим участникам этого процесса стоило противостояние этой «мощной» идее.

Гнетущее впечатление оставляет и еще одна законодательная примета последнего времени — так называемые самозапреты. Вот уж чем точно невозможно гордиться, так это новыми нормами о том, что человек может сам себе что-то запретить, — брать кредиты, покупать новые сим-карты, совершать сделки с недвижимостью посредством электронной подписи. Слышны призывы ввести «самозапреты» для покупок на маркетплейсах.

Такие аргументы политиков, как необходимость защищаться от действий мошенников или подверженность потребителя воздействию агрессивной рекламы, юриста убедить не могут. Внимательный анализ пояснительных записок к проектам наводит на другие выводы. Вместо того чтобы бороться с массовыми утечками информации, учреждать опеку над лицами с ментальными отклонениями, искать и наказывать мо-

шенников, наказывать за недобросовестную рекламу административными штрафами, патерналистское государство предлагает защитить человека от себя самого, лишить его даже возможности сделать ошибку.

Не может радовать множество законов, которые содержат какой-то специальный механизм, призванный обойти общие правила. Эдакий тактический маневр, который предпринимает законодатель, как ни курьезно, тоже для борьбы с самим собой. Чрезвычайно сложно соблюсти градостроительные нормы и правила, оформить права на земельные участки, получить лицензии? Не беда, можно принять специальный закон, который позволяет эти требования не применять в отдельной сфере экономики или на отдельной территории. Не кажется ли Вам, что это может означать нелепость, архаичность и заведомую невыполнимость тех общих правил, которые приходится обходить?

Я не в восторге и от «правовых экспериментов». В подавляющем большинстве случаев так называемые экспериментальные правовые режимы, которые разрешают на определенной части территории страны нечто, что на остальной территории как будто бы воспрещено, размывают принцип единства экономического пространства (ст. 8 Конституции РФ), не говоря уже о том, что они могут способствовать и центробежным тенденциям.

— Не пытается ли закон сейчас захватить в свою сферу общественную нравственность и мораль?

— Ответ кроется в самом Вашем вопросе. Да, это заметно, но эта попытка вряд ли увенчается успехом. Человеческая натура чувствительна к подобному насилию и уклоняется от посторонней интервенции вглубь себя, действуя осознанно или интуитивно.

Само по себе многократное напоминание со стороны светских властей о том, какими должны быть духовные предпочтения индивидуума, этого индивидуума как минимум настораживает. Более того, насаждение определенных моральных ориентиров у многих людей вызывает противодействие.

Не хочу повторять аксиомы, известные всем юристам. Реальная общественная мораль в немалой своей части была, есть и будет за пределами права. От текстов законов она бывает довольно далека.

— Можно ли провести какую-то периодизацию по качеству и уровню принимаемых законов?

— Скорее всего, она совпадет с социально-экономической периодизацией.

До начала двухтысячных мы наблюдали активное строительство нового правопорядка — создание основ правового регулирования нового экономического уклада; постепенное расширение правового инструментария, как цивилистического, так и фискального, антимонопольного, иного публично-правового. Постепенно развивались все направления — право собственности, рынок капитала, договорная свобода, конкуренция, кредитование, исполнительное производство, банкротство, контроль за отмыванием средств и т.д.

Следующие десять лет, как мне кажется, все мы просто наблюдали за жизнью нового законодательства, за тем, как воспринимаются новые нормы, какие смыслы вкладывают в них участники правоотношений и суды. Это наблюдение и последующее осмысление давали пищу для развития доктрины. Прекрасные времена.

По понятным причинам мне близок следующий период — подготовка в 2010–2011 годах текста большого проекта модернизации гражданского законодательства, внесение Президентом России проекта в Государственную Думу в 2012 году.

Многих тогда окрыляла надежда на превращение Кодекса во всеобъемлющий универсальный документ с нормами такой степени абстракции, которая позволяет судам найти в них ответы на любые вопросы; надежда на погружение в Кодекс полезных институтов и норм, способствующих стабильному развитию экономики. Вдохновение в это время было настолько большим, что мы не остановились на заложенных в проект положениях и начали реформу наследственного права, задумали реформу семейного права.

Наши оптимизм и надежда (я говорю о юристах, конечно) застили нам глаза и не дали заметить поворота к огосударствлению экономики, который здорово повлиял и на право.

— Устраивает ли Вас язык законодательства (понятность, ясность) или желательны измене-

ния самого стиля написания законодательных актов?

— Вы спрашивали об этапах развития нашего законодательства новейшего времени. Если сравнивать законы начала 90-х (а у нас есть такая возможность, так как, увы, не все из них утратили силу) и современные акты, то, разумеется, новые законы написаны лучше. Они встроены в разветвленную систему законодательства и в целом без слишком явных противоречий подчинены кодексам. Права, предусматриваемые новыми законами, по большей части сопровождаются описанием механизма их реализации, в том числе корреспондирующими этим правам обязанностями.

Не секрет, что эта системность стоит больших, иногда титанических усилий всем участникам законотворческого процесса, в том числе экспертному сообществу. Почитайте на досуге, например, заключение Совета по кодификации по проекту так называемого цифрового кодекса, и поймете, о чем я говорю.

Если не задумываться о том, какое именно социально-экономическое устройство современные законодательные акты оформляют, то в целом их нужно хвалить. Кроме шуток. Мы, цивилисты, например, гордимся своим Кодексом и прославляем его на всех зарубежных площадках, на которые только удастся попасть.

Но мы столь же активно критикуем иные законы, входящие в сферу частного права или обеспечивающие реализацию субъективных гражданских прав.

Заслуженной критике подвергается, например, Закон о регистрации недвижимости, состоящий из нагромождения слов, в котором трудно отыскать ответ на главный вопрос — в чем, собственно говоря, состоит регистрация прав, обязан ли регистратор перед внесением записи в реестр проверить условия сделки и за что он отвечает? Это не лучший образец законотворчества. В том числе и потому, что в этот закон, который по предмету своему предназначен только для описания процедур, активно погружают нормы материального права, определяющие вопреки ГК основания возникновения прав, обязательную форму сделки и т.д.

Что же касается законодательной лексики и юридической техники, то о них и без меня говорят немало нерадостного. Придет ли на ум юристу написать в законе



такие слова: «оформить жилое помещение, приобретенное с использованием средств материнского капитала, в общую собственность с определением размера долей по соглашению»? Кажется, уже много десятков лет не «оформляют в собственность», а регистрируют право собственности. Кстати, даже не эта словесная форма здесь важна. Важно то, что эта норма не имеет регулирующего содержания. Норма права (во всяком случае, норма частного права) нужна на случай конфликта — она должна содержать общее правило, которое применит суд в этом случае. Если регулирующая конфликт норма отсылает к соглашению, она не позволяет разрешить спор между тем, кто право был обязан «оформить», и тем, кто в исполнении этой обязанности заинтересован.

— Требуется ли какие-то изменения в процедуре инициации законопроектов, обоснования необходимости их принятия в пояснительных записках?

— Если мы говорим об идеальном мире, то да. В идеальном с точки зрения права мире перед внесением законопроекта в парламент крайне необходимы анализ сложившейся практики экономических отношений, подробные концепции совершенствования законодательства, построенные на современной доктрине, и развернутые пояснительные записки, адресованные не СМИ, а специалистам, прежде всего правоведам. Для СМИ, кстати, должны готовиться отдельные документы, излагающие суть законопроекта доступным языком, с яркими примерами и статистикой.

В реальности эти процессы бывают сокращены до минимума, и хорошо если они поручены людям с широким кругозором, которые не только готовы решить посредством нового закона какую-то отдельную проблему, но и в состоянии предвидеть, как это решение может отразиться на других сферах.

Вспомните законы и указы так называемого экстраординарного права — акты реактивного характера, содержащие радикальные и быстрые меры. Их было принято немало. Наш Исследовательский центр, например, неоднократно давал отрицательную оценку ряду законопроектов, предлагающих бесплатное использование исключительных прав, которые принадлежат зарубежным правообладателям. Искренне благодарна тем нашим коллегам, кто удержал тогда ситуацию, отвратив законодателя от принятия подобных поспешных и разрушительных для правопорядка решений.

— Какую роль на сегодня играет общественная экспертиза законопроектов? Оказывают ли реальное влияние на содержание законопроекта мнения экспертов и участников общественного обсуждения? Можно ли привести яркие примеры того, как предложения граждан повлияли на судьбу или содержание законопроекта?

— Не могу сказать, что это вовсе не имеет смысла. Любое публичное обсуждение законопроекта, на какой площадке оно бы ни происходило, всегда приносит пользу. Люди как минимум могут узнать о готовящейся инициативе.

Есть масса чувствительных для общества сфер, вторжение законодателя в которые воспринимается и обсуждается очень остро. На слуху, например, проблема обращения с безнадзорными животными, проблема права женщины на аборт. Кстати сказать, в таких случаях сторонники и противники новых норм спорят не столько в залах заседаний, сколько в соцсетях, и подчас это играет более значимую роль.

Могу ли я привести яркий пример реального влияния человеческих историй на закон? Наверное, из моей практики этим примером стало дело А.Н. Дубовца и иных граждан, лишенных права собственности на жилые помещения по искам одного известного публично-правового образования¹. Мы должны быть благодарны этим людям, без сомнения, несчастным, а также всем, кто содействовал защите их интересов.

Общество очень болезненно реагирует на изъятие имущества, под каким бы предлогом оно ни производилось. Такая несправедливость удивительным образом пробуждает и консолидирует людей, не знакомых друг с другом.

Эти 170 с лишним судебных дел дали толчок важным переменам — был принят Федеральный закон от 16 декабря 2019 года № 430-ФЗ, который дополнил ст. 8.1, 223, 234 ГК, укрепив уже тогда существовавшие правила о достоверности реестра и добросовестности лица, полагающегося на реестр. Мне довелось заниматься этим законом. Правительство по следам Постановления Конституционного Суда РФ внесло в Думу поправки к ст. 302 ГК, которая, строго говоря, во-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2017 № 16-П.

обще в этих ситуациях не подлежала применению, но ко второму чтению нам удалось представить более полезный для практики текст законопроекта. Тот случай, когда результатом хотелось бы гордиться — все-таки изъятие жилья у людей прекратилось.

По-настоящему сильная, масштабная общественная дискуссия на правовые темы, увы, встречается редко. Я не социолог и не политолог, потому не могу с уверенностью называть причины этого. Могу только привести пример подобной дискуссии — дело о квартире известной певицы, от обсуждения правовых и не только правовых аспектов которого не уклонилась в России, наверное, ни одна душа.

— В 2021–2022 годах планировалась реформа семейного законодательства. Как Вам кажется, почему она не произошла?

— Тектонические социальные сдвиги, вызванные массовым ипотечным кредитованием, внутренней миграцией, другими факторами, резко изменили модели семейных отношений по сравнению с началом эпохи. Никто из лиц, принимающих решения, в 2021 году достоверно не знал, что именно произошло в сознании большинства людей, но статистические данные уже тогда показывали неприятный для публичной власти демографический результат.

При таких обстоятельствах любые коррективы семейного законодательства и его сердцевины — законного режима имущества супругов² могли самым неожиданным образом эту картину изменить, причем как в худшую, так и в лучшую сторону.

Однако, знаете, когда законодатель не уверен, исключен ли неблагоприятный сценарий, он предпочитает не делать ничего. На время этого тягостного ожидания ответы начинает формировать судебная практика.

— В прошлом году ожидалось существенные изменения в законодательстве о нотариате. Почему они не были приняты?

² Об идеях, заложенных в проект федерального закона № 835938-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также о его редакции, доработанной ко второму чтению, см.: <https://old.privlaw.ru/131-132/>.

— Я даже больше Вам скажу — существенные изменения в законодательстве о нотариате ожидалось еще в 2013 году, когда мы с коллегами подготовили принципиально новый закон о нотариате — с новыми нотариальными процедурами, систематизированными в зависимости от вида нотариального действия и заточенными под современный гражданский оборот, в котором есть место не только купле-продаже жилья. Нас не интересовало, кто будет экзаменовать кандидатов и назначать их на должности нотариуса — министерство или само профессиональное сообщество. Это казалось тогда неважным.

Это был текст, в котором было учтено все лучшее, что есть в нотариальном праве мира, в том числе правило о практически полной невозможности оспаривания нотариального акта. Самое главное, это был законопроект, написанный на новом языке права, в отличие от действующих Основ о нотариате 1993 года, которые были подготовлены как калька с советских милюстовских инструкций и морально устарели еще в день своего принятия.

Реформаторский проект закона «О нотариате и нотариальной деятельности» (законопроект № 398234-6) был внесен в Государственную Думу в декабре 2013 года и отклонен ею в июле 2018 года.

А события, которые ожидалось в прошлом году, были связаны именно с тем в значительной мере второстепенным для правопорядка публично-правовым регулированием, о котором я уже сказала. Участникам текущих дебатов о нотариальной системе важнее решить, кто и каким образом будет определять число нотариальных мест, выбирать победителя из претендентов, контролировать работу нотариусов и отстранять их от обязанностей.

— Какая перспектива, на Ваш взгляд, у проекта изменений в ГК по вещному праву?

— Вы, наверное, заметили, что удалось реализовать небольшие фрагменты этого раздела реформы — раздел «Право собственности и иные вещные права» был дополнен сначала главами 6.1 и 17.1³, а затем параграфом 2 главы 16⁴.

³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 430-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 24.07.2023 № 351-ФЗ.



Не знаю, насколько первое из этих дополнений окажется полезным с практической точки зрения, но вот с точки зрения доктрины оно не стало прорывным хотя бы потому, что сооружения в новых главах 6.1 и 17.1 все же описаны как отдельные вещи, а не как элементы пресловутого единого объекта. Да, в этой главе продолжены попытки связать судьбы участков и сооружений, но они по-прежнему названы отдельными вещами.

За тридцать с лишним лет мы так и не смогли убедить поколения чиновников, да и самих себя, видимо, в том, что в правовом поле есть только земельный участок — цельная вещь, которая может включать в себя в качестве элементов здания или сооружения. Впрочем, для реализации этой замечательной идеи, как известно, нужны несколько иные политэкономические предпосылки. Во всяком случае, в условиях преобладания публичной собственности на землю эта идея не может быть реализована.

Больше горжусь правилами об имуществе общего назначения. Они были введены в ГК в 2023 году на фоне обострения законотворческой активности — тогда появилось несколько законопроектов об общем имуществе членов различных сообществ (прежде всего сообществ собственников коттеджей). Ко всеобщей радости параграф 2 главы 16 ГК отменил необходимость принятия этих законопроектов. Надеюсь, напрочь.

Но есть в проекте реформы вещного права и более значимые новеллы. Их правопорядок так и не смог воспринять.

Это «автоматическое» преобразование прежних прав на землю, по большей части называемых арендными, в новые ограниченные вещные права, а также защита владения. Если первое нововведение осталось невостребованным по причинам, которые я уже называла — неочевидность пользы реформы и некоторый риск неблагоприятных последствий, то причина неприятия второго, как мне кажется, имеет чуть ли не экзистенциальную природу.

Защиту владения у нас мало кто понимает и поддерживает. Практически каждому россиянину, кто знакомится с идеей защиты владения, трудно и даже невозможно понять, почему при утрате владения за-

прещено самоуправство — выдворение захватчика своими силами. Страх утраты своего имущества у нас очень велик, он, как правило, сразу провоцирует индивидуума на активные действия.

Многим юристам неясно также, почему вернуть владение нельзя (по проекту) через обращение в полицию, почему для этого обязательно требуется судебное разбирательство.

— Ожидаются очередные изменения в ГК применительно к исковой давности по приватизации. В этом есть объективная необходимость? Действующих норм недостаточно для разрешения приватизационных споров?

— Разумеется, существующих норм достаточно. Их достаточно, кстати, не только для разрешения споров о приватизационных сделках. Это понимают все. Уже не осталось, мне кажется, тех, кто не понимает суть того глобального процесса, за которым с замиранием сердца наблюдают все юристы страны.

Тем, кто еще не понял этого сюжета, могу посоветовать сравнить первоначальную редакцию п. 1 ст. 181 ГК и редакцию этой нормы от июля 2005 года. Заодно не будет лишним вспомнить те времена, а также последовавшие за ними события.

Но все же выскажу предположение о том, что законопроект, о котором Вы спросили, нам очень нужен. Правительство внесло его в Государственную Думу, и это уже шаг на пути к победе здравого смысла.

Пусть в ГК будет еще раз написано, что для защиты права, пусть даже это право собственности государства, есть давность. Пусть будет написано «более крупными буквами».

— В каких областях, на Ваш взгляд, законодательное регулирование сейчас избыточно, а где недостаточно?

— Законодательного регулирования везде достаточно. Большого регулирования практически нигде не нужно, уверяю Вас.

Есть масса примеров того, как с усердием, достойным лучшего применения, исполнительная власть

и сочувствующие ей юристы стремятся изготовить новый закон о чем-то, что не нуждается в новых законах.

Вот, например, у всех на устах законопроект об ответственном интеллекте. Не буду утомлять пересказом всех его недостатков, из которых главный — попытка дублировать существующую систему принципов и норм об ответственности и о правообладании. Мы разместили на своем сайте и в соцсетях подробное экспертное заключение на этот проект, в котором старательно объяснили его ненужность и отсутствие у него предмета.

Впрочем, мне кажется, наш законодатель уже не тот, что в начале времен, он не так легко поддается на уговоры принять отдельный закон, регулирующий новую социальную реальность.

На наше счастье, у нас есть абстрактные нормы и принципы. Кстати, почти все они сосредоточены в ГК.

— В какой мере недостатки законодательства восполняются судебным толкованием? С этой точки зрения нам нужно больше судебного активизма или меньше?

— Законодательство и судебная практика вместе являют собой интереснейший симбиоз. Не могу сказать, что это противоположности, единые и противоположные. Это было бы преувеличением. Но точно могу сказать, что борьба между ними не просто наблюдается, она, наверное, никогда не завершится или завершится нескоро.

Позвольте привести свежайший пример из практики Совета по кодификации, который, как многие помнят, был инициатором модернизации ГК.

Это модернизация со всеми сопутствовавшими ей дебатами и компромиссами породила закрепление в п. 3 ст. 310 ГК платы за односторонний отказ. «О чудо, торжество свободы договора, похороны „эквивалентной“ природы предмета гражданского права», — говорили тогда многие.

Как же это замечательно, что не только можно пообещать заплатить миллиард за выход из обязательства,

но и действительно нужно его заплатить, коли уж ты пообещал. Слово купеческое — «давши слово — держись, а не давши — крепись».

И что же? В 2016 году в Постановлении Пленума № 54⁵ появляется разъяснение — суд вправе отказать во взыскании этой суммы полностью или частично. А почему отказать? Из-за того, что пообещавший выплату бизнесмен не имел хороших переговорных возможностей? Из-за обмана или заблуждения, в которое впал пообещавший? Из-за сговора между пообещавшим выплату и его контрагентом, которые вместе желают оставить ни с чем кредиторов? Ответ в разъяснении был дан небогатый — отказать нужно со ссылкой на ст. 10 ГК.

Прошло десять лет, и законодатель вновь проделывает то же упражнение — пытается сделать формулировку п. 3 ст. 310 ГК еще лучше. Зачем? Чтобы суды не могли снижать размер обещанной купцом платы за его отказ, кстати, чтобы не могли снижать по иску этого самого купца. Если уж и использовать запрет недобросовестного поведения, то не против ли именно этой стороны сделки?

Этот законопроект Совет по кодификации рассматривал 23 апреля; не считите за труд, полюбите и оцените сами как проект, так и высказанную Советом позицию.

Мне не кажется верной сама постановка вопроса: нужно нам больше судебного активизма или меньше?

Как будто бы в этом вопросе кроется осуждение судебной власти или попытка ее окоротить. Не исключая, что это искреннее и эмоциональное желание вызвано конъюнктурой — пугающей и драматичной.

Но в идеальном мире права так не должно быть. В этом идеальном мире идеален закон, идеален и суд, и этому суду надо дать возможность толковать закон. Ведь закон — это слова, а право — это смыслы.■

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.11.2016 № 54 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах и их исполнении».