

**Принято на заседании Совета
21 апреля 2022 г.
№ 218-5/2022**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть
первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации»
и «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной
регистрации недвижимости» и признании утратившими силу
Федерального закона «О государственной регистрации прав на
воздушные суда и сделок с ними» и отдельных положений
законодательных актов Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект 1) и проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и признании утратившими силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Проект 2) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 6 апреля 2022 г. № ИЧ-Д1-04/7191).

Проекты подготовлены Министерством транспорта Российской Федерации во исполнение пунктов 121, 122 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2022 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2021 г. № 3994-р.

Согласно пояснительным запискам к Проектам они разработаны в целях совершенствования правовых норм, «связанных с защитой прав собственности и владения на воздушные суда, а также облегчения оборота гражданских воздушных судов как объектов гражданских прав в целях повышения инвестиционной привлекательности проектов, связанных с

производством и лизингом гражданских воздушных судов в юрисдикции Российской Федерации». Для реализации указанной цели предлагается устранить существование «дублирующей регистрации и облегчить правила совершения сделок с воздушными судами, отменив обязательную регистрацию прав собственности, прав хозяйственного ведения, прав оперативного управления, прав пожизненного наследуемого владения, прав постоянного пользования, ипотеки, сервитутов, прав залога, аренды, в том числе лизинга, доверительного управления, ренты и сделок, на основании которых возникают, переходят и прекращаются указанные права на воздушные суда».

В Проектах предлагается отказаться от признания воздушных судов недвижимым имуществом (статья 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в редакции Проекта 1), отменить коллизионную привязку в отношении права, применимого к вещным правам на воздушные суда (статья 1207 ГК РФ в редакции Проекта 1), отменить государственную регистрацию прав на воздушные суда (статья 33 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее – ВК РФ) в редакции Проекта 2) и внести изменения в другие законодательные акты Российской Федерации, необходимые для реализации этого подхода.

В отношении Проектов могут быть сделаны следующие замечания.

1. Статьей 1 Проекта 1 предлагается внести изменение в абзац второй пункта 1 статьи 130 ГК РФ, исключив из перечня вещей, которые признаются недвижимыми в силу закона, воздушные суда.

Такое решение обосновывается разработчиками Проекта тем, что воздушные суда по своим физическим свойствам не относятся к объектам недвижимого имущества, а применение к ним режима недвижимого имущества, в частности правил о регистрации прав на воздушные суда, приводит к удвоению регистрационных процедур.

Относительно самой идеи исключить упоминание о воздушных судах из статьи 130 ГК РФ необходимо отметить следующее. Безусловно,

признание летающих объектов недвижимым имуществом может показаться спорным правовым решением, не соответствующим существу этих объектов. Вместе с тем это правило не было для ГК РФ случайным и обосновано тем, что режим владения, пользования и распоряжения воздушными судами намного более схож с режимом недвижимого, чем с режимом движимого имущества.

Основной характеристикой такого правового режима является возникновение прав на имущество только с момента их государственной регистрации. В отличие от так называемой регистрации наземных транспортных средств, которая призвана зафиксировать для публично-правовых целей сведения о фигуре так называемого владельца и поэтому по своей природе является учетом объектов, но не регистрацией прав, государственная регистрация недвижимого имущества является актом, с момента совершения которого возникают право собственности и иные права на это имущество.

В части воздушных судов необходимость государственной регистрации прав на суда, а не учета объектов (судов) принято обосновывать их значительной стоимостью, частым перемещением между территориями разных государств. Кроме того, владение воздушным судном, в отличие от владения большинством движимых предметов, не может само по себе свидетельствовать о праве собственности владельца на судно, что имеет особое значение для целей определения «национальности» воздушного судна, в частности в связи с необходимостью разрешения вопроса о порядке возмещения вреда, причиненного в ходе международных воздушных перевозок.

Одно из важных правовых последствий государственной регистрации прав на воздушные суда состоит в доведении до всеобщего сведения информации об обременении этих объектов. Так, к залогоу воздушных судов применяются правила о залоге недвижимого имущества (ипотеке) в соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 16

июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», где содержится ссылка на пункт 1 статьи 130 ГК РФ и на правила о регистрации прав на предмет ипотеки. Наличие этих правил позволяет защитить интересы добросовестных последующих залогодержателей или покупателей воздушного судна, которые перед заключением соответственно договора ипотеки или купли-продажи имеют возможность ознакомиться с записью об уже зарегистрированном обременении.

При этом следует учитывать, что в силу пункта 5 статьи 8.1 ГК РФ уполномоченный в соответствии с законом орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на имущество, проверяет полномочия лица, обратившегося с заявлением о государственной регистрации права, законность оснований регистрации, иные предусмотренные законом обстоятельства и документы. Проверка должностным лицом государственного органа оснований для совершения регистрационного действия создает предпосылки для того, чтобы все третьи лица могли уверенно опираться на совершенные в государственном реестре записи при принятии тех или иных решений, связанных с объектом права.

Как следует из пояснительной записки, разработчики Проектов предполагают полный отказ от института государственной регистрации прав на воздушные суда, в том числе потому, что предлагают признать утратившим силу Федеральный закон от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

Для столь решительного разворота гражданско-правового режима воздушных судов не представлено достаточного обоснования, а кроме того, Проекты не содержат инструментов, которые восполняли бы перечисленные полезные правовые эффекты, утрачиваемые при отмене существующих правил, в том числе не позволяют обеспечить интересы участников гражданского оборота, вступающих в сделки по поводу воздушных судов.

2. Статьей 2 Проекта 1 предлагается исключить из статьи 1207 ГК РФ упоминание о воздушных судах и тем самым оставить вопрос об определении права, применимого к вещным правам на воздушные суда, неразрешенным.

Вместе с тем даже если предположить, что государственная регистрация прав на воздушные суда может быть отменена (что, как указано выше, не может быть признано целесообразным), в любом случае сохранится потребность определять национальное право, которое применяется к вещным правам на воздушные суда, особенно с учетом того, что эти объекты постоянно перемещаются в пространстве, находятся на территориях, подлежащих разным юрисдикциям, могут являться предметом сделок, заключаемых в разных государствах, и т.д. Поэтому вне зависимости от того, какая процедура регистрации воздушных судов установлена законодательством – государственная регистрация прав или так называемая учетная регистрация – коллизионная привязка к месту регистрации воздушного судна в статье 1207 ГК РФ сохраняет актуальность и ни в коем случае не должна быть исключена.

Регистрация воздушных судов имеет первостепенное значение и при определении международно-правового режима воздушного судна, при определении его «национальности».

В соответствии с Конвенцией о международной гражданской авиации, заключенной в Чикаго 7 декабря 1944 г. (ратифицирована СССР в 1970 г.), воздушные суда имеют «национальность» того государства, в котором они зарегистрированы (статья 17). Регистрация или смена регистрации воздушных судов в любом Договариваемом государстве производится в соответствии с его законами и правилами (статья 19). Из этого следуют и обязанности государства, в котором судно зарегистрировано, осуществлять должный контроль за этим судном в экономических, административных, социальных вопросах и в вопросах безопасности. Чикагская конвенция 1944 г. обязывает государства при установлении своих внутренних правил

«обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов» (пункт «d» статьи 3).

Конвенция о международном признании прав на воздушные суда, заключенная в Женеве 19 июня 1948 г. (далее – Женевская конвенция), но не ратифицированная ни СССР, ни Российской Федерацией, устанавливает, что порядок последовательных регистраций в различных Договаривающихся государствах должен устанавливаться в соответствии с законом государства, в котором воздушное судно было зарегистрировано по государственной принадлежности на момент каждой регистрации (статья 1).

Заключенная в Кейптауне 16 ноября 2001 г. Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования (далее – Кейптаунская конвенция), ратифицированная Российской Федерацией в 2010 г. (Федеральный закон от 23 декабря 2010 г. № 361-ФЗ), заменила положения Женевской конвенции в части, в которой они пересекаются. В частности, положения Кейптаунской конвенции определяют порядок и последствия возникновения международных гарантий в отношении отдельных категорий подвижного оборудования и связанных с объектами прав. В соответствии со статьей 2 Кейптаунской конвенции для ее целей международной гарантией в отношении подвижного оборудования является гарантия, возникающая в соответствии со статьей 7 Конвенции, в отношении однозначно идентифицируемого объекта, принадлежащего к одной из категорий объектов, перечисленных в пункте 3 и обозначенных в Протоколе, которая:

а) предоставлена залогодателем по соглашению об обеспечении исполнения обязательства;

б) принадлежит лицу, являющемуся потенциальным продавцом по соглашению о предварительной продаже с резервированием права собственности, или

с) принадлежит лицу, являющемуся лизингодателем по соглашению о лизинге.

Статья 5 Кейптаунской конвенции в части вопросов, прямо ей не урегулированных, отсылает к праву, применимому в силу норм международного частного права, действующих в государстве суда.

Таким образом, коллизионные нормы, определяющие право, подлежащее применению к вещным правам на воздушные суда, имеют чрезвычайно важное значение для оборота воздушных судов и для определения их «национальности» с учетом особенностей этих объектов, постоянно находящихся на территории разных государств. В связи с этим статью 2 Проекта 1 в любом случае следует исключить как концептуально неприемлемую.

3. Необходимо также учитывать положения Конвенции об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности (Римская конвенция от 7 октября 1952 г.), участницей которой Российская Федерация является как правопреемник СССР. Эта Конвенция устанавливает общую обязанность по возмещению ущерба, причиненного воздушным судном, находящимся в полете. Пунктом 3 статьи 2 Конвенции предусмотрена презумпция, согласно которой эксплуатантом воздушного судна и лицом, несущим ответственность, считается зарегистрированный собственник. Таким образом, государственная регистрация, порождающая права, играет первостепенную роль и для определения порядка возмещения вреда, причиненного в ходе эксплуатации воздушного судна.

4. Проекты затрагивают только правовой режим воздушных судов, но не предполагают изменений, касающихся вещно-правового режима подлежащих государственной регистрации морских судов и судов внутреннего плавания, которые также признаются недвижимым имуществом не в силу их физических свойств, а в силу закона. Такое решение представляется спорным и непоследовательным. Правовые режимы воздушных и морских судов имеют значительные сходства, и внесение изменений в положения ГК РФ о недвижимых вещах только в части воздушных судов без соотнесения предлагаемых решений с

аналогичными по своему режиму объектами не соответствует принципу одинакового регулирования схожих по своей природе правовых отношений.

5. В целях минимизации последствий ограничительных мер (санкций) был принят Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предоставляющий Правительству Российской Федерации полномочия по установлению особенностей государственной регистрации предназначенных для выполнения полетов гражданских воздушных судов в Государственном реестре, а также государственной регистрации прав на воздушные суда. Данный Федеральный закон принят в связи с тем, что иностранными авиационными властями по месту регистрации воздушных судов российским перевозчикам фактически отказано в поддержании летной годности воздушных судов по месту их регистрации.

В связи с тем, что обозначенные в пояснительных записках к Проектам проблемы, вызванные применением ограничительных мер (санкций), носят чрезвычайный, но все же временный характер, наиболее оптимальным и достаточным в данных условиях решением было бы использование Правительством Российской Федерации дискреции, предоставленной ему Федеральным законом «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

6. Дополнительно следует остановиться на изложенных в пояснительных записках к Проектам аргументах, которые не выдерживают критики.

Например, в пояснительных записках к Проектам (подпункт 4 пункта 3) указывается, что для целей налогообложения воздушные суда рассматриваются в качестве транспортных объектов, движимого имущества и для выполнения фискальных задач не требуется существования системы государственной регистрации прав на воздушное судно. В связи с этим

разработчики Проектов делают вывод об отсутствии необходимости в системе государственной регистрации воздушных судов. Однако государственная регистрация прав не может рассматриваться в качестве предпосылки для налогообложения тех или иных объектов, а правила о защите участников гражданского оборота не могут игнорироваться или умаляться только в силу налоговой политики или решений, принятых в сфере налогового права.

Также в пояснительных записках к Проектам указывается, что предлагаемые изменения не повлияют на субъектов предпринимательской деятельности (пункт 6). Однако радикальное изменение подхода к гражданско-правовому режиму воздушных судов, отказ от государственной регистрации прав и ее замена системой учета объектов отрицательно повлияет на положение и защищенность субъектов гражданского оборота (как правообладателей воздушных судов, там и их кредиторов).

В пунктах 3 пояснительных записок разработчики Проектов ссылаются на Конвенцию о передаче прав на воздушные суда 1948 г., которая не была ратифицирована Российской Федерацией. Сделанные разработчиками ссылки носят избирательный характер. В то же время разработчики не учитывают положения Чикагской конвенции 1944 г. о регистрации воздушных судов, в которой Российская Федерация участвует как правопреемник СССР.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» и проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и признании утратившими силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на

воздушные суда и сделок с ними» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» не могут быть поддержаны.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников