**Совет при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства**

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

ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 2015 г.

Материалы Международной конференции
«Гражданское право России: наука, законы, правосудие. Итоги года»

28 января 2016 г.

Москва

СТАТУТ

Содержание

Раздел 1..... 11

I. О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 11

Общие сведения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и его деятельности..... 12

Краткие итоги деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в 2015 году по рассмотрению законопроектов. 15

Состав Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. 17

II. Указы Президента Российской Федерации о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 21

Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» (в редакции Указов Президента Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 1267, от 18 июля 2008 г. 1108) (извлечение)..... 22

Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 в редакции Указов Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108, от 25 июля 2014 г. № 529).....23

Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 1267 «Об обеспечении деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» (в редакции Указов Президента Российской Федерации от 25 октября 2004 г. № 1352 и от 18 июля 2011 г. № 1108) (извлечение)..... 26

Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекс Российской Федерации» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 539) (извлечение). 27

Раздел 2..... 29

III. Экспертные заключения Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проектам федеральных законов в области гражданского законодательства и их концепциям, принятые в 2015 году 29

2.1. Граждане. Возмещение вреда. Наследование 29

1. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-1/2015 по проекту федерального закона № 801269-6 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования наследственного права). 30

2. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-3/2015 по проекту федерального закона № 806669-6 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в части устранения правовых пробелов и внутренних противоречий».....38

3. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-4/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № 7-П)». 40

4. Экспертное заключение от 19 октября 2015 г. № 146-1/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 1080 Гражданского кодекса Российской Федерации». 45

5. Экспертное заключение от 19 октября 2015 г. № 146-4/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части порядка расчета средств пенсионных накоплений). 50

6. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-2/2015 по проекту федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан». 52

7. Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-7/2015 по проекту федерального закона № 890580-6 «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации по вопросам наследования денежных средств». 57

2.2. Юридические лица[1] 59

8. Экспертное заключение от 9 февраля 2015 г. № 138/оп-1/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в части реализации государственного и муниципального имущества на торгах». 60

9. Экспертное заключение от 2 марта 2015 г. № 139-5/2015 по проекту федеральногозакона «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О банке развития». 63

[1] См. также:
п. 40 – Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-6/2015 по проекту федерального закона № 928260-6 «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (уточнение правил об имуществе религиозного назначения);
п. 41 – Экспертное заключение от 30 марта 2015 г. № 140-2/2015 по проекту федерального закона № 469229-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации».

10. Экспертное заключение от 20 апреля 2015 г. № 141-1/2015 по проекту концепции гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации. 65

11. Экспертное заключение от 20 апреля 2015 г. № 141-4/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования обеспечения ответственности членов саморегулируемых организаций). 68

12. Экспертное заключение от 22 июня 2015 г. № 143-5/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об акционерах обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части регулирования крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность)». 72

13. Экспертное заключение от 22 июня 2015 г. № 143-7/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за нарушение порядка совершения сделок государственными (муниципальными) предприятиями и государственными (муниципальными) учреждениями». 79

14. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-5/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части порядка выплаты дивидендов акционерным обществом»..... 84

15. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-1/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части приведения в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации)». 86

16. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-2/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия работников акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью в уставном капитале работодателей»..... 99

17. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-3/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов применения процедур наблюдения и финансового оздоровления» 103

18. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-9/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности». 107

19. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-6/2015 по проекту поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 817991-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации». 109

20. Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-3/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные

акты Российской Федерации (в части приведения их в соответствие с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 10-П)». 112

2.3. Новые субъекты Российской Федерации – Республика Крым и город федерального значения Севастополь....115

21. Экспертное заключение от 2 марта 2015 г. № 139-1/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя». 116

22. Экспертное заключение от 2 марта 2015 г. № 139-2/2015 по проекту федерального конституционного закона № 672120-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».... 118

23. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-10/2015 по проекту федерального закона № 811894-6 «О внесении изменений в части первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации».... 123

24. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-1/2015 на запрос Министерства юстиции Российской Федерации о применении на территории Республики Крым и города Севастополь норм, регулирующих наследственные отношения. 125

2.4. Недвижимое имущество. Природные ресурсы....131

25. Экспертное заключение от 2 марта 2015 г. № 139-3/2015 по проекту поправок к проекту федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости», внесенному Правительством Российской Федерации и принятому Государственной Думой в первом чтении 22 октября 2014 г. 132

26. Экспертное заключение от 2 марта 2015 г. № 139-4/2015 по проекту федерального закона № 667718-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости». 135

27. Экспертное заключение от 30 марта 2015 г. № 140-4/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения понятия «единый недвижимый комплекс)».... 139

28. Экспертное заключение от 20 апреля 2015 г. № 141-3/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части повышения уровня безопасности эксплуатации газораспределительных сетей и надежного обеспечения потребителей электрической энергией)». 144

29. Экспертное заключение от 18 мая 2015 г. № 142-3/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Россий-

ской Федерации в части государственного регулирования отношений в сфере транспорта при недропользовании»..... 149

30. Экспертное заключение от 22 июня 2015 г. № 143-6/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения понятия «единый недвижимый комплекс»..... 153

31. Экспертное заключение от 22 июня 2015 г. № 143-4/2015 по проекту федерального закона № 778655-6 «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». 157

32. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-8/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях». 164

33. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-5/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, регулирующие вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». 168

34. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-3/2015 по проекту федерального закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков в Дальневосточном федеральном округе и о внесении изменений в отдель ные законодательные акты Российской Федерации». 172

35. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-4/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2015 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в связи с жалобой граждан В.А. Князик и П.Н. Пузырина»)..... 175

36. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-7/2015 по проекту федерального закона № 891088-6 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в части установления оснований для расторжения договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности). 178

37. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-9/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 99 и 100 Лесного кодекса Российской Федерации»..... 185

38. Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-1/2015 по проекту федерального закона № 920244-6 «О земле (О единоразовом безвозмездном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков)». 187

39. Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-2/2015 по проекту федерального закона № 914532-6 «О государственной кадастровой оценке в Российской Федерации»..... 193

40. Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-6/2015 по проекту федерального закона № 928260-6 «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (уточнение правил об имуществе религиозного назначения)..... 197

2.5. Ценные бумаги 201

41. Экспертное заключение от 30 марта 2015 г. № 140-2/2015 по проекту федерального закона № 469229-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации»..... 202

42. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-10/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах»..... 207

43. Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-5/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования операций кредитных организаций со сберегательными (депозитными) сертификатами и обращения ценных бумаг на предъявителя)»..... 209

2.6. Сделки. Общие вопросы обязательственного права.....213

44. Экспертное заключение от 30 марта 2015 г. № 140-3/2015 на проект федерального закона № 711269-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве»..... 214

45. Экспертное заключение от 20 апреля 2015 г. № 141-2/2015 по проекту федерального закона № 4242-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения»..... 218

46. Экспертное заключение от 18 мая 2015 г. № 142-4/2015 по проекту федерального закона № 755885-6 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части введения мер защиты национальной экономики»..... 223

47. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-11/2015 по проекту федерального закона № 811754-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»..... 225

2.7. Отдельные виды деятельности.....227

Закупки

48. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-6/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в главу 5 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»..... 228

49. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-9/2015 по проекту федерального закона № 811116-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и статью 39^6 Земельного кодекса Российской Федерации»..... 230

Транспорт

50. Экспертное заключение от 30 марта 2015 г. № 140-1/2015 по проекту федерального закона «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках». 232

51. Экспертное заключение от 18 мая 2015 г. № 142-2/2015 по проекту федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». 241

52. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-10/2015 по проекту федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»..... 244

Страховое дело

53. Экспертное заключение от 2 марта 2015 г. № 139-6/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». 247

54. Экспертное заключение от 22 июня 2015 г. № 143-3/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 26.2 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации». 248

55. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-6/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам организации страхового дела»..... 251

56. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-7/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном»..... 255

57. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-8/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов»..... 259

58. Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-4/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в части создания национальной перестраховочной компании)..... 261

59. Экспертное заключение от 14 декабря 2015 г. № 148-8/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в части добровольного медицинского страхования». 266

Библиотечное дело

60. Экспертное заключение от 22 июня 2015 г. № 143-8/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека»..... 268

61. Экспертное заключение от 19 октября 2015 г. № 146-3/2015 по проекту федерального закона № 882769-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека»..... 272

Нотариальная деятельность

62. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-2/2015 по проекту федерального закона № 398234-6 «О нотариате и нотариальной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»..... 275

Реклама

63. Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-7/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «О рекламе» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»..... 281

Коллекторы

64. Экспертное заключение от 19 октября 2015 г. № 146-2/2015 по проектам федеральных законов «О деятельности по взысканию задолженности», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности», «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности». 285

2.8. Заем и кредит 293

65. Экспертное заключение от 22 июня 2015 г. № 143-1/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 12 Федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях». 294

66. Экспертное заключение от 22 июня 2015 г. № 143-2/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в главу 42 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные акты Российской Федерации». 296

67. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-8/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О потребительском кредите (займе)». 305

2.9. Интеллектуальные права 307

68. Экспертное заключение от 18 мая 2015 г. № 142-5/2015 по проекту федерального закона № 744685-6 «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». 308

69. Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-4/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с ратификацией Женевского акта Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов»..... 311

70. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-5/2015 по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с ратификацией Женевского акта Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов и совершенствовании национальной процедуры государственной регистрации». 315

71. Экспертное заключение от 16 ноября 2015 г. № 147-12/2015 по проекту федерального закона № 47538-6/11 «О внесении изменений в части вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»..... 318

РАЗДЕЛ 1

I. О СОВЕТЕ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

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

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

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

Президент Российской Федерации Д.А.Медведев дополнительно установил, что заседания Совета может проводить Президент Российской Федерации, принимая на себя функции председателя Совета (п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»). Последние годы Совет собирается ежемесячно, рассматривая в последнее время на каждом заседании до 8-10 законопроектов.

Действующий состав Совета в количестве 43 человек образован Указом Президента Российской Федерации В.В.Путина от 29 июля 2014 г. № 539. В настоящее время в него входят 9 судей, в том числе 7 – судьи высших судебных инстанций. В составе Совета академик и член-корреспондент РАН, 19 докторов и 15 кандидатов наук. В Совет входят Министр юстиции России, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации.

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

Функции секретариата Совета, а также организационное и информационное обеспечение его деятельности возложены на Исследовательский центр частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации (п. 10 Указа Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338).

За все время деятельности Совета проведено 130 заседаний. В общей сложности Советом, в том числе путем опроса мнения членов Совета, рассмотрены более чем 650 проектов федеральных законов, содержащих нормы гражданского законодательства, концепций законопроектов в области гражданского законодательства и иным вопросам, относящимся к компетенции Совета. По законопроектам (концепциям законопроектов) подготовлены и доработаны с учетом рассмотрения на Совете обстоятельные экспертные заключения.

Заключения Совета после их окончательного оформления направлены Президенту Российской Федерации, в палаты Федерального Собрания, высшие судебные инстанции, а также должностным лицам в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338.

Заключения Совета, а также подготовленные ежемесячные обзоры его деятельности размещены на сайте Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет» (http://privlaw.ru/sovet-po-kodifikacii/), в системе «КонсультантПлюс», а отдельные, наиболее значимые решения, опубликованы в журнале «Вестник гражданского права».

Деятельность Совета освещалась в средствах массовой информации (Коммерсант.ru, Газета «Ъ», Zakon.ru, Право.ру).

В 2015 году проведено 11 заседаний Совета, на которые приглашались и в которых принимали участие в обсуждениях законопроектов и их концепций представители разработчиков, заинтересованных федеральных министерств и ведомств, профильных комитетов Государственной Думы, научных и общественных организаций, средств массовой информации.

Совет рассмотрел на своих заседаниях, а также путем опроса мнения членов Совета 74 законопроекта, а также иные документы (проект концепции гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации, представленный в Совет Комитетом Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству и Советником Президента Российской Федерации, председателем Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека М.А.Федотовым; запрос Министерства юстиции Российской Федерации о применении гражданского законодательства в Крымском федеральном округе).

Всего за 2015 год Советом принято 71 экспертное заключение.

Рассмотренными Советом законопроектами предусматривалось изменение регулирования отношений в сферах правового положения граждан и юридических лиц, обязательственного права, наследственного права, рынка ценных бумаг, недвижимости, природных ресурсов, интеллектуальной деятельности.

Значительная часть рассмотренных Советом законопроектов представляет собой комплексные акты.

К числу наиболее значимых законопроектов и их концепций, рассмотренных Советом в 2015 году, можно отнести:

проект федерального закона № 801269-6 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования наследственного права) (Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-1/2015);

проект федерального закона № 398234-6 «О нотариате и нотариальной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Экспертное заключение от 13 июля 2015 г. № 144-2/2015);

проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части приведения в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации)» (Экспертное заключение от 21 сентября 2015 г. № 145-1/2015);

проект федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности» (Экспертное заключение от 19 октября 2015 г. № 146-2/2015).

проект концепции гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации (Экспертное заключение от 20 апреля 2015 г. № 141-1/2015).

Главный вывод из работы Совета в 2015 году (как, к сожалению, и в предыдущие годы) состоит в том, что качество, уровень законопроектной работы в министерствах и ведомствах продолжает оставаться невысоким.

Из общего числа рассмотренных Советом в 2015 году законопроектов только 4, то есть примерно 3 процента, не вызвали *никаких* возражений. По подавляющему числу законопроектов и их концепций Совет сделал различные по своему характеру замечания. Законопроекты, получившие в целом положительную экспертную оценку, по мнению Совета, как правило, также требуют доработки до их внесения в Правительство Российской Федерации или Государственную Думу.

Краткие итоги деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в 2015 году по рассмотрению законопроектов

I. Поступление законопроектов в Совет и рассмотрение их Советом

Месяц	**Законопроекты, рассмотренные Советом**	**Заключения, принятые Советом по итогам рассмотрения законопроектов**
февраль	1	1
март	10	10
апрель	3	3
май	7	4
июнь	8	8
июль	10	10
сентябрь	10	10
октябрь	6	4
ноябрь	11	11
декабрь	8	8
ИТОГО	**74 законопроекта**	**69 заключений**

II. Государственные и иные органы и лица, разрабатывавшие и вносившие в Совет законопроекты

Субъект	**Количество законопроектов, внесенных в Совет**	**Количество разработанных законопроектов, которые рассматривались Советом**
Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации	34	0
Минфин России	19	22
Минэкономразвития России	10	16
Минобрнауки России	2	2
Минюст России	1	2
Минтранс России	3	3
Минтруд России	1	1
Минсвязь России	1	1
Минприроды России	0	1

Минэнерго России	0	1
Минкультуры России	0	2
Депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации	1	13
Минспорт России	1	1
ФАС России	0	3
ФСБ России	0	1
Законодательные собрания субъектов РФ	0	3
Члены Совета	1	0

III. Содержание законопроектов, рассмотренных Советом

Законопроекты о гражданах	7
Законопроекты о юридических лицах	13
Законопроекты о новых субъектах Российской Федерации	4
Законопроекты о займе и кредите	3
Законопроекты о недвижимом имуществе и природных ресурсах	16
Законопроекты о сделках и общих вопросах обязательственного права	4
Законопроекты об отдельных видах хозяйственной деятельности	20
Законопроекты о ценных бумагах	3
Законопроекты об интеллектуальных правах	4

IV. Результаты рассмотрения законопроектов Советом

Законопроекты, которым дана отрицательная оценка как неприемлемым в целом	16	
Законопроекты, которым дана отрицательная оценка как нуждающимся в доработке	24	
Законопроекты, признанные заслуживающими поддержки при условии учета замечаний Совета		30
Законопроекты, которые поддержаны без замечаний		4
Всего	40 (54,1%)	34 (45,9%)

V. По состоянию на 22 декабря 2015 года из рассмотренных Советом законопроектов приняты в качестве федеральных законов – 2

Состав
Совета при президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства[1]

ЯКОВЛЕВ **Вениамин Федорович**	Советник Президента Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук (председатель Совета)
МАКОВСКИЙ **Александр Львович**	Научный руководитель Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор (заместитель председателя Совета)
СУХАНОВ **Евгений Алексеевич**	Заведующий кафедрой гражданского права Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, доктор юридических наук, профессор (заместитель председателя Совета)
АДАМОВА **Валерия Борисовна**	Вице-президент негосударственного пенсионного фонда «ГАЗФОНД»
БРЫЧЕВА **Лариса Игоревна**	Помощник Президента Российской Федерации – начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, кандидат юридических наук
ВИТРЯНСКИЙ **Василий Владимирович**	Судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке, доктор юридических наук, профессор
ГАБОВ **Андрей Владимирович**	Заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
ГАДЖИЕВ **Гадис Абдуллаевич**	Судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ГЕТМАН **Елена Станиславовна**	Судья Верховного Суда Российской Федерации, кандидат юридических наук

[1] Список членов Совета подготовлен на основании состава Совета, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 539.

ГОНГАЛО **Бронислав Мичиславович**	Заведующий кафедрой гражданского права Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук, профессор
ГОРШКОВ **Вячеслав Валерьевич**	Судья Верховного Суда Российской Федерации
ЕВСТИФЕЕВ **Александр Александрович**	Председатель Арбитражного суда Московской области, доктор юридических наук, профессор
ЕГОРОВ **Андрей Владимирович**	Первый заместитель председателя совета Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
ЖУЙКОВ **Виктор Мартенианович**	Заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ЗАВЬЯЛОВА **Татьяна Владимировна**	Судья Верховного Суда Российской Федерации
ИВАНОВ **Антон Александрович**	Научный руководитель факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук
ИКОНИЦКАЯ **Ирина Александровна**	Главный научный сотрудник (советник) Института государства и права Российской Академии наук, доктор юридических наук, профессор
КЕХЛЕРОВ **Сабир Гаджиметович**	Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации
КОЗЫРЬ **Оксана Михайловна**	Начальник отдела Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
КОМАРОВ **Александр Сергеевич**	Заведующий кафедрой международного частного права Всероссийской академии внешней торговли, доктор юридических наук, профессор
КОНОВАЛОВ **Александр Владимирович**	Министр юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук

КОСТИН **Алексей Александрович**	Председатель Международного коммерческого арбитражного суда и Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор
КРАСАВЧИКОВА **Лариса Октябриевна**	Судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
КРАШЕНИННИКОВ **Павел Владимирович**	Председатель Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
КРОТОВ **Михаил Валентинович**	Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, кандидат юридических наук
МЕДВЕДЕВА **Татьяна Михайловна**	Консультант отдела Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
МИНХ **Гарри Владимирович**	Полномочный Представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации
МИХЕЕВА **Лидия Юрьевна**	Член Общественной палаты Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
НЕЧАЕВ **Василий Иванович**	Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации
НОВОСЕЛОВА **Людмила Александровна**	Председатель Суда по интеллектуальным правам, доктор юридических наук, профессор
ПАВЛОВА **Елена Александровна**	Начальник отдела Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
ПАНФЕРОВ **Константин Юрьевич**	Директор Правового департамента Аппарата Правительства Российской Федерации

РАССКАЗОВА **Наталья Юрьевна**	Заведующая кафедрой гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор
СВИРИДЕНКО **Олег Михайлович**	Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по экономическим спорам, доктор юридических наук, профессор
СЕМИЛЮТИНА **Наталья Геннадьевна**	Заведующая отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
СИНЕНКО **Александр Юрьевич**	Полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук
СКЛОВСКИЙ **Константин Ильич**	Профессор Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ТАЛАПИНА **Эльвира Владимировна**	Старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук
ТОЛСТОЙ **Юрий Кириллович**	Профессор Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, академик Российской академии наук
ЦЫГАНЕНКО **Игорь Григорьевич**	Профессор Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации
ЧУБАРОВ **Вадим Витальевич**	Вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ШЕРСТОБИТОВ **Андрей Евгеньевич**	Профессор Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, доктор юридических наук, профессор
ЮНКМАН **Ирина Александровна**	Начальник отдела Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», кандидат юридических наук

II. УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О СОВЕТЕ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5 октября 1999 года № 1338
(в ред. Указов Президента Российской Федерации
от 29 октября 2003 г. № 1267, от 18 июля 2008 г. № 1108)

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

(Извлечение)

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

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

(...)

Утверждено
Указом Президента
Российской Федерации
от 5 октября 1999 г. № 1338

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

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

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

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

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

4. Основными задачами Совета являются:

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

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

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

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

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

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации, общественных объединений, научных учреждений и организаций;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

По решению Совета экспертные заключения публикуются в печати.

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

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

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

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

29 октября 2003 года № 1267
(в редакции Указов Президента Российской Федерации
от 25 октября 2004 г. № 1352, от 18 июля 2011 г. № 1108)

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

(Извлечение)

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

(...)

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

(...)

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

18 июля 2008 года № 1108
(в редакции Указа Президента Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 539)

«О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

(Извлечение)

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

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

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

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

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

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

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

е) обеспечения стабильности гражданского законодательства Российской Федерации.

2. Утратил силу. – Указ Президента Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 539.

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

а) разработать концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации, а также предложения о мерах по ее реализации, предусмотрев подготовку

в 2009–2010 годах проектов федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации;

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

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

(...)

РАЗДЕЛ 2.

III. ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОВЕТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ПРОЕКТАМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИХ КОНЦЕПЦИЯМ, ПРИНЯТЫЕ В 2015 ГОДУ

2.1. ГРАЖДАНЕ. ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА. НАСЛЕДОВАНИЕ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 801269-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТИ ПЕРВУЮ, ВТОРУЮ И ТРЕТЬЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, А ТАКЖЕ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (В ЧАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАСЛЕДСТВЕННОГО ПРАВА)

Проект федерального закона № 801269-6 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования наследственного права) (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Комитетом Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству (письмо от 01.06.2015 № 3.3-6/827/69942) и Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 05.06.2015 № А6-6237).

Проект находится на стадии рассмотрения Государственной Думой в первом чтении.

Законопроект вызывает следующие замечания.

1. В отношении введения новой организационно-правовой формы юридического лица – нотариальная палата (пункты 1 – 4 статьи 1 Проекта). Расширение видов организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц расходится с концепцией развития гражданского законодательства, в которой научно обоснована необходимость их сокращения. Объективной необходимости исключения объединений нотариусов из числа ассоциаций (статья 123.8 ГК РФ) не имеется, и в пояснительной записке к законопроекту она не обоснована. Такие объединения обладают всеми признаками ассоциаций. Данное в проектируемой новой статье 123.16.1 ГК РФ легальное определение нотариальных палат охватывается более общей статьей действующей редакции ГК РФ и ничего нового к ней по существу не добавляет. Кроме того, пункт 5 статьи 123.8 ГК РФ допускает установление особенностей правового положения ассоциаций законом, что уже предусмотрено законодательством о нотариате, а при необходимости оно может быть дополнено без какого-либо ущерба для ГК РФ.

2. В отношении дополнений основных положений о фонде (пункт 5 статьи 1 Проекта). Положения нового проектируемого пункта 5 статьи 123.17 с одной стороны являются крайне неопределенными, а с другой стороны, описанные в нем возможности могут быть отчасти реализованы и по действующей редакции. Судя по пояснительной записке, создание фонда имеет целевую связь с наследованием, однако из редакции указанного пункта такая связь в должной мере не прослеживается. Допуская создание фонда на срок, это положение не корреспондирует положениям об основаниях ликвидации фонда (пункт 2 статьи 123.20 ГК РФ). Достаточно неопределенная норма о передаче имущества фонда третьим лицам может быть использована для различных злоупотреблений, в том числе сокрытия имущества от кредиторов учредителя фонда, легализации преступно нажитого имущества и т.п. Последнее предложение данной нормы о неизменности условий управления фонда вступает в противоречие с пунктом 1 статьи 123.20 ГК РФ, а также не учитывает объективной необходимости такого изменения при определенных обстоятельствах.

3. В отношении дополнений норм об общем имуществе супругов (пункт 6 статьи 1 Проекта, ошибочно пронумерованный вторым пунктом). Предлагаемое дополнение статьи 256 ГК РФ является устоявшимся правилом на практике, которое выводится из действующей статьи 1150 ГК РФ, содержащей отсылку к статье 256 ГК РФ. Таким образом, данная «новелла» ничего нового в регулирование соответствующих отношений не добавляет, только увеличивая нормативный материал в противоречие с принципом законодательной экономии. В пояснительной записке необходимость такого дополнения не обоснована.

4. В отношении совместного завещания супругов (пункт 2 статьи 3 Проекта). Данная новелла предлагает решительно порвать с многовековой традицией российского наследственного права, последовательно и принципиально не допускающего совместных завещаний. Оставляя в стороне концептуальную дискуссионность допустимости совместных завещаний, стесняющих единство воли и ограничивающих свободу завещания, следует отметить неприемлемость предлагаемого регулирования, как по объему, так и по существу.

Легальное определение совместного завещания не выдерживает критики. Оно вводит совершенно неопределенный предмет завещания – порядок перехода прав, тогда как сущность завещания составляет распоряжение своим имуществом in mortis cause. Из редакции этого определения можно сделать вывод, что совместное завещание должно определять «порядок перехода прав», как в случае одновременной смерти супругов, так и разновременной их кончины. Остается неясным, каковы последствия составления такого завещания, в котором упущено это обстоятельство. Ясно, что завещание может содержать особенности распоряжения, в зависимости от того, наступает ли смерть одновременно или нет. Однако при отсутствии такого условия для подобающих случаев решение должно содержаться в законе. Например, когда супруги назначают друг друга взаимными наследниками и одновременно предусматривают переход наследства к третьему лицу после смерти пережившего супруга или в случае установления завещательного отказа. Легальное определение совместного завещания сформулировано таким образом, что создает впечатление допустимости наследовавния пережившим супругом также и при commorientes, тогда как в данном случае это невозможно в принципе.

Проект игнорирует, что совместные завещания могут содержать взаимосвязанные распоряжения, которые имеют особый, в том числе встречный, характер и нуждаются в специальном регулировании, которое в законопроекте отсутствует. Напротив, юридическая характеристика совместного завещания остается совершенно непроясненной: являют-

ся ли завещания супругов односторонними сделками или это договор между ними; носят ли в данном случае волеизъявления супругов встречный характер, устремляясь навстречу друг друга, или движение их волеизъявлений происходит в одном и том же направлении и преследует одну и ту же цель; соответствуют ли совместные завещания всей системе норм о сделках.

Также не учитывается, что, с одной стороны, расторжение брака не во всех случаях может повлечь утрату силы совместного завещания, а с другой стороны, изъявление воли на расторжение брака может повлечь утрату силы совместного завещания в случае смерти супруга и до расторжения брака.

Законопроект ошибочно исходит из того, что оставление последующего завещания одним из супругов во всех случаях влечет утрату силы совместного завещания. Завещанное имущество по совместному завещанию может не совпадать с имуществом, завещанным по последующему завещанию, что является следствием действия принципа свободы завещания (статьи 1119, 1120 ГК РФ). Кроме того, такая легкость в отказе от совместного завещания в значительной степени сводит на нет все его возможное функциональное назначение, что, видимо, лишний раз свидетельствует об отсутствии объективной необходимости в нем.

Исключение из пункта 5 статьи 1118 ГК РФ указания на то, что завещание является односторонней сделкой (предпринятое, видимо, из-за введения совместных завещаний) приведет лишь к созданию неопределенности относительно юридической характеристики завещаний. Характеристика завещания как односторонней сделки должна быть сформулирована expressis verbis в самом законе.

Помимо этого Проект не разрешает целый ряд вопросов, возникающих в связи с допустимостью таких завещаний, например, последствий признания брака недействительным; признания одного из волеизъявлений супруга юридически порочным и т.п.

5. В отношении исполнения завещания (пункт 4 и 5 (ошибочно пронумерованный четвертым) статьи 3 Проекта). Допуская отзыв согласия исполнителя завещания (подпункт «а» пункта 4 статьи 3 Проекта), законопроект не учитывает существенный интерес завещателя в назначении исполнителя завещания и не предусматривает обязанность уведомления завещателя, которую следует возложить как на исполнителя завещания, так и на нотариуса. Исключая основание для освобождения исполнителя завещания – наличие обстоятельств, препятствующих исполнению обязанностей (подпункт «б» пункта 4 статьи 3 Проекта), законопроект оставляет нетронутым судебный порядок такого освобождения (пункт 2 статьи 1134 ГК РФ). В связи с этим остается неясной роль суда в этой процедуре, поскольку каких-либо обстоятельств, подлежащих доказыванию и оценке судом, более не имеется.

Новая редакция подпункта 2 пункта 2 статьи 1135 ГК (подпункт «а» пункта 5 (ошибочно пронумерованного пунктом четыре) статьи 3 Проекта) ограничивает исполнителя завещания по обращению к нотариусу для принятия охраны наследства случаями невозможности такой охраны самим исполнителем завещания. Это может внести неопределенность в соотношение обязанностей исполнителя завещания и нотариуса по охране наследства, в том числе в отношении уже установленных обязанностей названных субъектов. Так, например, производство описи наследственного имущества технически возможно провести как исполнителю завещания, так и нотариусу, однако закон (пункт 1 статьи 1172 ГК) возлагает эту обязанность на нотариуса. Означает ли вводимая новелла, что названную норму не следует толковать ограничительно, имея в виду возможность проведения описи самим исполнителем завещания? Согласно пункту 3 статьи 1172 ГК РФ

об оружии в составе наследства компетентные органы уведомляются нотариусом. Означает ли вводимая новелла, что такое уведомление, которое исполнитель завещания технически может совершить, возлагается на последнего? Пояснительная записка какого- либо обоснования предлагаемого изменения не содержит.

Вызывает возражения предложение дополнить статью 1135 ГК РФ пунктом 2.1, в силу которого завещатель вправе предусмотреть обязанность исполнителя завещания голосовать на собраниях корпоративных юридических лиц или коллегиальных органов управления таких юридических лиц таким образом, который указан в завещании. Правообладателем акций (долей) после принятия наследства является наследник, связать его волей наследодателя на все будущее время без каких-либо временных рамок означало бы ограничить его права в отношении унаследованного имущества. Кроме того, юридические лица чаще всего являются постоянно действующими, и голосование предписанным ранее образом может войти в противоречие с изменившимися обстоятельствами, а в определенных случаях невыполнимым.

6. В отношении наследственного договора (пункт 6 (ошибочно пронумерованный пунктом пять) статьи 3 Проекта). Применительно к наследственному договору актуальны замечания, касающиеся совместного завещания, поскольку допустимость такого договора также концептуально никак не обоснована, весьма дискуссионна и не соответствует традиции российского частного права. Некоторая схожесть между наследственным договором и совместным завещанием супругов позволяет mutatis mutandis отнести также и юридико-технические замечания, адресованные выше в настоящем Заключении нормам законопроекта о совместном завещании, к нормам о наследственном договоре.

Главное политико-правовое возражение в отношении наследственного договора сводится к тому, что допустимость такого договора игнорирует решающее значение личного неимущественного аспекта соответствующих отношений и ограничивает свободу завещателя на будущее. Поэтому расширение договорной свободы в отношении наследства требует предварительного концептуального научного исследования, изучения иностранной практики, проведения социологических исследований, анализа судебной практики по наследственным спорам и т.п. Отсутствие доктринальных исследований в науке частного права по наследственному договору, а также какой-либо эмпирики требует особой тщательности по установлению соответствующего нормативного регулирования в этой области. Между тем даже объем предлагаемого нормативного материала свидетельствует о совершенно неудовлетворительном состоянии законопроекта. В тех правопорядках, где допускается заключение наследственного договора, регулирование данных отношений является значительно более обширным. Так, например, в Германском гражданском уложении (далее – ГГУ) наследственному договору только в специально посвященной ему части 4 Книги 5 отведено 30 параграфов, тогда как Проект обходится всего одной статьей (статья 1140.1). Однако и то лапидарное регулирование наследственного договора, которое предложено в законопроекте, не выдерживает критики.

Так же, как и в совместном завещании, предмет наследственного договора сформулирован крайне неопределенно – порядок перехода прав. Предмет наследственного договора определяется распоряжением своим имуществом in mortis cause, а не порядком перехода прав, который определен законом. Кроме того, сравнительный метод показывает, что иные распоряжения, кроме как назначение наследников, завещательные отказы и завещательные возложения, не могут быть сделаны по договору (абзац 2 § 2278 ГГУ). В свете этого отнесение к предмету договора совершения имущественных и даже неи-

мущественных действий вызывает большие сомнения. Применительно к неимущественным действиям следует заметить, что к совершению таковых могут быть обязаны только лишь субъекты завещательного возложения (статья 1139 ГК РФ).

Не менее спорным является столь широкая допустимость условных наследственных договоров. При этом в отличие от положений статьи 157 ГК РФ, по неясным причинам под условие ставятся не права и обязанности, а последствия договора. Помимо этого без каких-либо ограничений допускается включение в договор потестативных условий, что открывает возможность заключения настолько неопределенных наследственных договоров, что последняя воля наследодателя может быть совершенно отвергнута односторонними действиями другой стороны.

Кроме того, допуская ничем не ограниченные условия в отношении любой стороны наследственного договора, законопроект допускает тем самым соглашения о принятии наследства под условием, что ГК РФ запрещается (пункт 1 статьи 1152 ГК РФ).

Неясность с предметом наследственного договора, приводит к весьма сомнительным стилистическим решениям по исполнению обязанностей, возникающих из наследственного договора (пункт 2 статьи 1140.1). Приходится уточнять, что требовать их исполнения могут *пережившие* наследодателя наследники, как будто без этого уточнения требование об исполнении обязанностей могли бы заявить непережившие наследодателя наследники. Круг лиц, которые могут участвовать в таком договоре, с одной стороны остается неясным, а с другой стороны, оказывается зауженным, поскольку не учитывается, что к условиям о завещательных отказах и возложениях должны соответственно применяться статьи 1137 – 1140 ГК РФ. В абзаце первом пункта 1 статьи 1140.1 сказано, что наследодатель вправе заключить наследственный договор с любым из лиц, которые могут призываться к наследованию, причем не только по закону, но и по завещанию. Может ли в качестве стороны в таком договоре выступать недееспособный – ведь он может быть призван к наследованию (ср. абзац первый пункта 1 статьи 1116 ГК РФ). Договор может определять порядок перехода прав на имущество наследодателя не только к лицу, с которым договор заключен, но и к третьему лицу. Иными словами, договор может быть заключен с лицом, которое не будет призвано к наследованию не только по закону (ибо к наследникам по закону данного наследодателя не относится), но и по завещанию, поскольку наследодатель ничего ему не завещал.

Кроме того, неясным остается вопрос о допустимости нескольких наследственных договоров, равно как и разрешение их возможной коллизии между собой.

Предусматривая прекращение наследственного договора супругов (пункт 3 статьи 1140.1) в случае расторжения брака, Проект не учитывает, что стороны договора могут предусмотреть сохранение его силы и на случай расторжения брака. Устанавливая требование к форме договора (пункт 5 статьи 1140.1), законопроект упускает установить важное правило о том, что наследник может заключить наследственный договор только лично (ср. § 2274 ГГУ). Также упущено известное иностранным правопорядкам и необходимое регулирование в отношении субъектного состава участников договора (ограничение дееспособности, заключение договора через представителя и т.п.). Некоторые иностранные правопорядки вообще допускают наследственные договоры только между супругами (см., например, § 602 Австрийского гражданского уложения). Пункт 6 статьи 1140.1 не учитывает, что наследственный договор, заключенный супругами, вполне может быть отменен посредством совместного завещания супругов (ср. с § 2292 ГГУ). Кроме того, наследодатель, управомоченный на отказ от договора, вправе отказаться

от него посредством завещания (ср. с § 2297 ГГУ). Проект упускает установить необходимое регулирование об особенностях оспаривания договора, отказа от договора, последствий нарушения прав отказополучателя и ряда других отношений. При этом возможность изменения и расторжения договора ограничивается лишь соглашением сторон, а также изменившимися обстоятельствами (пункт 7 статьи 1140.1). При таком подходе к наследованию по договору могут призываться и недостойные наследники (статья 1117 ГК РФ), что недопустимо (ср. с § 2294 ГГУ).

Кроме того, возникает вопрос, насколько правила пункта 7 статьи 1140.1 соответствуют принципу свободы договора и правилам главы 29 ГК РФ, а также правилам главы 32 (в том числе пункту 2 статьи 572 ГК РФ) и главы 33. Остается открытым вопрос, в каком качестве выступает в договоре третье лицо. Стороной в договоре оно не является, но относится к участвующим в договоре лицам. Идет ли речь о договоре в пользу третьего лица или о чем-то другом. Пункт 8 статьи 1140.1 Проекта допускает совершение наследодателем любых сделок в отношении принадлежащего ему имущества, что вступает в противоречие с пунктом 6 этой же статьи, который объявляет недействующим завещание в части, противоречащей наследственному договору. Общая отсылка к непротиворечащим существу наследственного договора правилам ГК РФ о завещании, как нормативному регулированию данного договора, видится неприемлемой. Стороны договора должны точно знать, какие нормы гражданского закона применимы к этому договору. Кроме того, наследственный договор, как и всякий договор, подчиняется нормам части первой ГК РФ о сделках, обязательствах, договорах, однако большая специфика такого рода договора требует дополнительного анализа применимости соответствующих положений гражданского закона.

7. В отношении свидетельства о праве на наследство (пункт 8 (ошибочно пронумерованный седьмым) статьи 3 Проекта). Замена термина «свидетельство о праве на наследство» на термин «свидетельство о праве наследования» не вызывается никакой необходимостью и неприемлемо по существу. Понятия «право наследования» и «право на наследство» позволяют четко различать стадии развития наследственного правоотношения. Общеизвестно, что в момент открытия наследства у каждого из наследников, призванных к наследованию, возникает право наследования или, что то же самое, право на принятие наследства (см. пункт 2 статьи 1154 и др. ГК РФ). Если наследник реализует это право (пункт 1 статьи 1152 ГК РФ, пункт 1 статьи 1157 ГК РФ), то есть примет наследство, у него появится право на наследство. Очевидно, что свидетельство, выдаваемое нотариусом, должно подтверждать не право наследования (тогда его пришлось бы выдавать призванным к наследованию наследникам), а право на наследство.

Оформление и государственная регистрация гражданских прав на выморочное имущество (подпункт «а» пункта 8 статьи 3 Проекта) по неясным причинам урегулирована фрагментарно в части объектов прав. Так, данная норма ограничивается оформлением только тех прав, которые регистрируются в двух реестрах: в отношении недвижимого имущества и в реестре юридических лиц. Другие объекты выморочного имущества оставлены законопроектом в стороне (морские и речные суда, интеллектуальная собственность (за исключением авторских прав) и др.). Неясным остается вопрос в отношении прав на бездокументарные ценные бумаги, которые в государственных реестрах не регистрируются. Кроме того, Проект упускает указать на необходимость направления свидетельства о праве на наследство собственнику.

Новая редакция пункта 2 статьи 1162 ГК РФ (подпункт «в» пункта 8 статьи 3 Проекта) допускает отказ в выдаче свидетельства о праве на наследство в отношении определен-

ных объектов завещанных наследнику, если нотариус не установил их принадлежность наследодателю. Тем самым нотариусу по существу присваивается функция суда, что противоречит статье 118 Конституции Российской Федерации. Споры о правах собственности подлежат рассмотрению судами, в том числе и в отношении того имущества, на которое наследник претендует на основании свидетельства о праве на наследство.

Кроме того, вызывает сомнение отказ Проекта от установления пообъектного состава наследства. Наследники могут иметь в этом законный интерес, подлежащий защите правопорядком. Отстранение нотариуса от выявления объектов, переходящих по наследству, значительно снизит гарантии возмещения убытков, которые могут быть причинены ошибками при определении принадлежности имущества тому или иному лицу. Во многих случаях установление состава наследства на стадии оформления наследственных прав необходимо для защиты прав самих наследников и третьих лиц: при решении вопроса о том, принимать или нет наследство; при выделении доли пережившего супруга; при определении права наследника на обязательную долю в наследстве; при применении льготы по уплате нотариального тарифа в отношении отдельных объектов, для которых такие льготы установлены; при приятии мер по охране наследства (опись и т.д.), а тем более учреждении доверительного управления им; при переходе прав на выморочное имущество (в этом случае необходимо определить состав наследства, чтобы установить, какое публично-правовое образование приобретает права на имущество). Выявление состава наследства и его стоимости необходимо при разделе наследства (в связи с этим особое внимание следует обратить на пункт 2 статьи 1165 ГК РФ). Нельзя не отметить и то, что предложение перейти к неким абстрактным свидетельствам не обосновано доктринально. Последствием введения предлагаемой новеллы явится отнюдь не облегчение положения граждан и не устранение необходимости юридически грамотно определять принадлежность имущества, а перенос этой функции на адвокатуру и суды.

8. В отношении доверительного управления наследственным имуществом (статья 2, подпункт «в» пункта 5 (ошибочно пронумерованного четвертым), пункт 10 (ошибочно пронумерованный как пункт 9) статьи 3 Проекта). В новеллах к пункту 1 статьи 1026 ГК РФ (статья 2 Проекта) необходимо исключить слово «постоянное», поскольку управление наследственным имуществом является временной мерой. Новый пункт 4 статьи 1135 ГК РФ (подпункт «в» пункта 5 (ошибочно пронумерованного четвертым) статьи 3 Проекта) допускает передачу доверительного управления во всех случаях, когда это не запрещено завещанием. Такое законодательное решение ошибочно, поскольку не учитывает предполагаемую волю завещателя, который, назначая душеприказчика, обычно исходит из доверия именно к нему. Поэтому передача доверительного управления должна допускаться только в том случае, когда это предусмотрено завещанием или душеприказчик вынужден к этому силой обстоятельств (ср. с п. 2 статьи 1021 ГК РФ).

Новый абзац второй пункта 1 статьи 1173 ГК РФ предусматривает оценку наследственного имущества, передаваемого в доверительное управление, во всех случаях. Это повлечет уменьшение наследственной массы, в том числе и в тех случаях, когда в оценке имущества нет объективной необходимости. Кроме того, неясно, зачем устанавливать обязательную оценку наследственного имущества при учреждении доверительного управления, если в силу положений статьи 1016 ГК РФ существенным условием договора доверительного управления является состав имущества, но не его стоимость. Единственными, кто оказываются в выгоде от такого регулирования, это оценщики. Поэтому оцен-

ку следует производить лишь по требованию наследников, как это предусмотрено в абзаце третьем пункта 1 статьи 1172 ГК РФ.

Новый пункт 2 статьи 1173 ГК РФ предусматривает осуществление полномочий доверительного управляющего до выдачи свидетельства о праве наследования *первому* наследнику. Это законодательное решение ошибочно, поскольку оставшееся имущество не имеет собственника и по-прежнему требует управления. Особенно очевидным это является для случаев, когда наследуется отдельный объект по завещанию. Помимо этого, получение свидетельства является правом, а не обязанностью наследников, в силу чего выдача свидетельства не может рассматриваться как юридический факт, прекращающий доверительное управление наследством. Кроме того, утрата управления душеприказчиком до окончательного перехода прав на все наследство расходится с волей наследодателя и противоречит принципам гражданского права (статья 1 ГК РФ).

Это же замечание относится и к новому пункту 9 данной статьи. Новый пункт 2 статьи 1173 ГК РФ, устанавливая цели доверительного управления (сохранение имущества и увеличение его стоимости), совершенно игнорирует волю наследодателя при наследовании по завещанию. Между тем, именно воля завещателя является определяющей для целей управления наследственным имуществом. Последующие нормы данной статьи обязывают учитывать эту волю, однако в целях управления наследственным имуществом это не отражено. Второй абзац данной нормы не учитывает, что сходное законодательное решение может потребоваться и в случаях завещательного возложения (статья 1139 ГК РФ).

Непонятно, почему выгодоприобретатель «в отношениях по доверительному управлению наследственным имуществом может быть назначен исключительно в случае, когда совершен завещательный отказ... В таком случае выгодоприобретателем назначается отказополучатель». Выгодоприобретателями по договору доверительного управления наследством являются наследники как лица, в чьих интересах учреждается управление (статья 1012 ГК РФ). Последний абзац данной нормы является ошибочным. До принятия наследства в интересах наследственной массы нередко требуется продолжать исполнение обязательств наследодателя (например, предприятие на ходу, оплата коммунальных платежей, оплата процентов по кредиту и т.п.).

Новый пункт 8 статьи 1173 ГК РФ безосновательно ограничивает наследников в их праве прекратить доверительное управление по истечении тридцатидневного срока после получения свидетельства о праве наследования. Поскольку доверительное управление наследственным имуществом осуществляется в интересах наследников, отпадение этого интереса должно давать право на прекращение договора доверительного управления в соответствии со статьей 1024 ГК РФ.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 801269-6 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования наследственного права) нуждается в дополнительной глубокой и тщательной проработке его концепции. В случае концептуального обоснования необходимости основных новелл проекта, возможно вернуться к юридико-технической проработке согласованной системы норм, регулирующих данные новые институты.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 806669-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СЕМЕЙНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ УСТРАНЕНИЯ ПРАВОВЫХ ПРОБЕЛОВ И ВНУТРЕННИХ ПРОТИВОРЕЧИЙ»

I. Проект федерального закона № 806669-6 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в части устранения правовых пробелов и внутренних противоречий» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 10 июня 2005 года № А6-6414).

II. Проект внесен в Государственную Думу депутатом Государственной Думы Е.Б.Мизулиной, членом Совета Федерации З.Ф.Драгункиной и находится на стадии предварительного рассмотрения.

К Проекту приложены пояснительная записка и сопроводительные материалы, из которых следуют цели Проекта и обоснование необходимости его принятия.

Как видно из приложенных к Проекту материалов, его задачи совпадают с теми, которые перечислены в наименовании Проекта, и состоят в устранении очевидных недоразумений в Семейном кодексе Российской Федерации (далее – СК РФ), в приведении его норм в соответствие с действующим законодательством, а также в снятии внутренних противоречий в самом СК РФ.

III. В целом Проект может быть поддержан, поскольку в нем в действительности содержатся предложения по разумной и давно назревшей корректировке отдельных положений СК РФ, который, как известно, был принят в конце 1995 года.

В этой связи заслуживает поддержки уточнение предмета семейного законодательства, который давно де-факто существенно расширился за счет регулирования отношений между ребенком, оставшимся без попечения родителей, иными членами семьи и организациями, осуществляющими надзор за детьми, оставшимися без попечения родителей, а потому выполняющими функции опекунов таких детей.

Нет возражений и в отношении включения в статью 8 СК РФ упоминания о тех способах защиты семейных прав, которые могут быть предусмотрены иными законами (при этом, очевидно, имеются в виду прежде всего способы защиты, предусмотренные гражданским законодательством – возмещение убытков, компенсацию морального вреда и др.).

Заслуживают поддержки редакционные уточнения, вносимые в статьи 17, 21, 37, 62, 75, 90, 125 СК РФ.

В отношении предложений, касающихся статей 66, 67, 79, 112 СК РФ, возможно, следует упомянуть о том, что последствия неисполнения судебного решения могут быть предусмотрены также и уголовным законодательством. Надо надеяться, что российский законодатель обратится в ближайшее время к вопросу об эффективной уголовной ответственности за неисполнение судебных актов.

Предлагаемое уточнение статьи 69 СК РФ, как представляется, может быть скорректировано. Из имеющейся в Проекте формулировки может следовать, что совершение родителем умышленного преступления против жизни или здоровья одного из своих детей не может служить основанием для лишения его родительских прав в отношении другого ребенка. Вряд ли составители Проекта имели в виду это, поэтому норма должна быть уточнена.

При принятии Проекта потребуется его юридико-техническая доработка.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 806669-6 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в части устранения правовых пробелов и внутренних противоречий» может быть поддержан с учетом приведенных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № 7-П)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № 7-П)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством юстиции Российской Федерации (письмо от 23 июня 2015 г. № 07/71759-ДА).

Проект разработан Министерством юстиции Российской Федерации на основании поручения Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2015 г. № СП-П4-2670 и нацелен на реализацию Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта «а» части второй статьи 166 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В.Кряжева» (далее – Постановление Конституционного Суда).

В Постановлении Конституционного Суда содержится указание на то, что федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в данном Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на совершенствование правового механизма реализации потерпевшим права на возмещение имущественного вреда, причиненного в связи с угоном и последующей кражей принадлежащего ему автомобиля.

Поводом для указанной рекомендации послужило конкретное судебное разбирательство, в рамках которого собственнику автомобиля не удалось получить возмещение вреда, причиненного его автомобилю, по той причине, что собственник обратился с иском о возмещении лишь к лицу, завладевшему его автомобилем без цели хищения (первый

похититель), а вред автомобилю был причинен неизвестным лицом, укравшим этот автомобиль впоследствии (второй похититель). Собственник автомобиля ссылался на то, что причинение вреда его имуществу стало возможным лишь потому, что его автомобиль выбыл из его владения по вине первого похитителя и стал доступен для завладения вторым похитителем, установить которого следствию не удалось.

Как указывается в Постановлении Конституционного Суда, «свое решение суды мотивировали тем, что автомобиль В.В.Кряжева стал предметом двух последовательно совершенных, но самостоятельных преступлений – угона и кражи; при этом К. был осужден лишь за угон автомобиля, виновным же в причинении истцу ущерба может быть признано только лицо, совершившее его кражу». Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «поскольку в результате действий лица, неправомерно завладевшего чужим автомобилем, его собственник лишается контроля над своим имуществом (чем и создаются объективные условия для его последующей кражи третьими лицами), необходимо исходить из того, что виновный в угоне ipso facto принимает на себя ответственность за последующую судьбу данного имущества – вплоть до фактического возвращения автомобиля собственнику или до привлечения к ответственности лица, совершившего кражу данного автомобиля, если не докажет, что в результате его действий (бездействия) не были созданы условия для последующей утраты собственником его автомобиля. Иной подход к решению вопроса о возмещении имущественного вреда, причиненного потерпевшему в связи с угоном принадлежащего ему автомобиля, – в системе действующего правового регулирования, а также с учетом реально складывающихся в таких ситуациях общественных отношений, – не гарантирует обеспечение баланса конституционно значимых ценностей на основе принципа справедливости и равенства».

Далее Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод о дефектности норм гражданского законодательства, посвященных ответственности за причинение вреда: «Между тем рассматриваемые положения пунктов 1 и 2 статьи 1064 ГК Российской Федерации и пункта «а» части второй статьи 166 УК Российской Федерации в их взаимосвязи, определяющие условия возмещения вреда в случае, если автомобиль стал предметом двух последовательно совершенных, но самостоятельных преступлений – угона и кражи, по смыслу, придаваемому им судебным толкованием, не позволяют обеспечить возмещение лицом, признанным виновным в угоне автомобиля, имущественного вреда, причиненного собственнику этого автомобиля в связи с его угоном и последующей кражей, совершенной неустановленным лицом». Справедливости ради следует отметить, что высшая судебная инстанция указала также на недостатки сложившейся судебной практики, хотя отмечено и то, что пункты 1 и 2 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) не позволяют должным образом обеспечить защиту нарушенного права собственности.

Следуя позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации предлагает свое видение модели деликтной ответственности для случаев угона и последующей кражи и инициирует включение в статью 1080 ГК РФ нового абзаца, в силу которого «лицо, неправомерно завладевшее чужим имуществом, в результате чего были созданы условия для последующего повреждения либо утраты такого имущества, и лицо, вследствие действий которого имущество было повреждено либо утрачено, считаются совместно причинившими вред».

Надо заметить, что предлагаемая в Проекте норма не вполне отвечает задачам, вытекающим из текста Постановления Конституционного Суда, поскольку Суд полага-

ет необходимым всю ответственность за вред в таких случаях возлагать на лицо, виновное в угоне транспортного средства. В Проекте все же имеется в виду поиск и установление лица, непосредственно разбившего автомобиль, и привлечение его к ответственности вместе с первым похитителем.

Причинно-следственная связь, как известно, представляет собой одно из самых важных с точки зрения обеспечения действия принципа справедливости условий наступления гражданско-правовой ответственности. Игнорирование причинно-следственной связи и привлечение к ответственности «первого» или того, кто попался, влечет за собой, как правило, разрушительные последствия для института любой отраслевой ответственности (уголовно-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой) и такие же последствия для правовой системы в целом.

В этом отношении попытка указать судам на необходимость установления причинно-следственной связи, реализуемая за счет упоминания в норме о лице, которое создало условия для последующего повреждения либо утраты имущества, и о лице, вследствие действий которого имущество было повреждено либо утрачено, сама по себе объяснима. Предложенная в Проекте норма в принципе отвечает общим положениям статьи 1064 ГК РФ, в силу которой возмещение вреда возможно лишь при установлении лица, причинившего вред, или лиц, причинивших вред.

Однако предлагаемое в Проекте решение состоит во включении в общие правила о гражданско-правовой ответственности ответа на вполне конкретный и довольно узкий вопрос, то есть в ситуативном реагировании на неудачную судебную практику.

Предложенная формулировка представляет собой норму, регулирующую настолько частный случай, что включение ее в общие положения о деликтной ответственности не только вызывает недоумение, но и может повлечь за собой попытки внедрить в эти же общие положения ГК РФ ответы на иные, столь же частные для деликтного права вопросы ответственности. Следуя такой логике, законодатель мог бы дополнить главу 59 ГК РФ упоминанием об ответственности за вред, причиненный здоровью пешехода при его падении в результате наезда первого автомобиля и при последующем наезде на него второго автомобиля, об ответственности за вред в случае причинения человеку телесных повреждений на стройке и последовавшей затем смерти этого человека в ходе неверно проведенных медицинских мероприятий и т.п.

Уже это обстоятельство не дает возможности поддержать предпринятую в Проекте попытку найти справедливое решение проблемы, возникшей при параллельном рассмотрении уголовных дел и исков о привлечении к имущественной ответственности преступников.

Нормы гражданского законодательства, присутствующие в действующем ГК РФ, в достаточной мере позволяют суду справиться с задачей разрешения деликтных споров, если суду представлены все доказательства последовательно произошедших событий (угон автомобиля, последующее завладение автомобилем иными лицами, причинение вреда автомобилю в результате такого последующего завладения). Статья 1064 ГК РФ сама по себе, а равно и иные нормы главы 59 ГК РФ не исключают возможности:

а) привлечения к деликтной ответственности нескольких лиц;

б) дифференциации ответственности нескольких лиц в зависимости от степени их соучастия в причинении вреда;

в) поиска за счет установления причинно-следственной связи того, кто является истинным лицом, ответственным за причинение вреда.

Неслучайно, например, в пункте 2 статьи 1079 ГК РФ содержится правило о том, что при наличии вины владельца источника повышенной опасности в противоправном изъятии этого источника из его обладания ответственность за причинения вреда таким источником может быть возложена как на владельца, так и на лицо, противоправно завладевшее источником повышенной опасности.

Следовательно, российская правовая система в принципе в состоянии дифференцировать правовые последствия причинения вреда в результате цепочки последовательно свершившихся деяний.

По указанным причинам предложение о дополнении статьи 1080 ГК РФ указанным новым абзацем не может быть поддержано. В то же время для решения задачи совершенствования правового регулирования обозначенных в Постановлении Конституционного Суда проблем могут быть предложены следующие рекомендации.

Прежде всего случаи повреждения автомобилей или их уничтожения, пропажи следует разграничить в зависимости от того, какой преступный умысел был причиной такого происшествия.

Первая группа ситуаций, как следует из представленных в Совет заключений, имеет место, когда и первоначальное завладение транспортным средством, и последующее завладение им, повлекшее повреждение автомобиля, совершены группой лиц, чьи действия охвачены общим (совместным) умыслом. В этом случае совершенно очевидно, что причиненный собственнику вред есть нераздельный результат совместных действий нескольких лиц.

То обстоятельство, что в таких ситуациях не всегда могут быть установлены лица, совершившее «второе» завладение, не препятствует возмещению причиненного собственнику автомобиля вреда, ибо солидарная ответственность, предусмотренная для таких случаев статьей 1080 ГК РФ, позволяет обеспечить защиту собственника в достаточной мере. Если достоверно установлено хотя бы одно из лиц, входивших в преступную группу, механизм солидарной ответственности позволяет взыскать возмещение вреда с этого лица в полном объеме. Ссылки на отсутствие у единственного обнаруженного следствием преступника имущества, достаточного для возмещения вреда, в этом случае несостоятельны, поскольку даже в случаях выявления всех участников группы преступников у каждого из них никакого имущества, достаточного для привлечения их к ответственности, зачастую нет.

Если не принимать во внимание неплатежеспособность подавляющего большинства причинителей вреда, то трудности, возникающие в такого рода ситуациях у потерпевших при попытке взыскания ими сумм возмещения вреда, по большей части связаны с процессуальными особенностями рассмотрения гражданского иска в уголовном процессе.

Вторая группа ситуаций, как можно видеть непосредственно из Постановления Конституционного Суда, имеет место в случаях совершения действительно разных, то есть автономных преступлений. Первое преступление состоит (с точки зрения гражданского права) в завладении автомобилем одним лицом, а второе преступление представляет собой такое же завладение, но совершенное другим лицом или лицами и повлекшее за собой повреждение или утрату автомобиля.

В этой группе случаев для разрешения вопросов ответственности за причинение собственнику транспортного средства имущественного вреда огромное значение приобретает причинно-следственная связь. При этом так называемая косвенная причинно-следственная связь, позволяющая привлекать к ответственности за конечный результат всех лиц, кто сво-

им поведением так или иначе создавал предпосылки для возникновения ситуации, способствовавшей причинению вреда, признается судами далеко не во всех случаях.

Идея использовать для такого рода ситуаций модель солидарной ответственности не может быть поддержана, поскольку ее реализация может привести к установлению недопустимой диспропорции между степенью опасности поведения каждого из правонарушителей и серьезностью той санкции, которая возлагается на него в рамках солидарной гражданско-правовой ответственности.

Следует заметить, что в сложившейся судебной практике, причем в практике не только по делам о возмещении вреда, причиненного угонами и хищениями автомобилей, действительно подчас имеет место неопределенность в отношении понятия причинно-следственной связи и ее признаков, необходимых для привлечения к ответственности надлежащих лиц. Представляется, что эта неопределенность может быть в значительной степени устранена Верховным Судом Российской Федерации, который, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, статьями 2 и 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», может дать нижестоящим судам соответствующие разъяснения.

По указанным причинам основное внимание при выполнении поручения Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2015 г. должно быть уделено анализу ситуаций, послуживших поводом для требования внести в действующее правовое регулирование изменений, направленных на совершенствование правового механизма реализации потерпевшим права на возмещение имущественного вреда, причиненного в связи с угоном и последующей кражей принадлежащего ему автомобиля. В зависимости от природы деликтных правоотношений в каждой из этих ситуаций может быть предложено различное их разрешение на основании общих положений о возмещении вреда. Как следует из Постановления Конституционного Суда, не исключено, что в изменении нуждается уголовный закон, нормы которого, применяемые судами в их единстве с нормами гражданского законодательства, также были предметом рассмотрения при осуществлении конституционного правосудия.

Кроме того, следует также дополнительно проработать процессуальный механизм защиты права потерпевшего на возмещение причиненного ему вреда в рамках уголовного судопроизводства, выявить его недостатки, препятствующие привлечению к возмещению вреда надлежащих ответчиков, и предложить пути их устранения.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № 7-П)» в представленной редакции не может быть поддержан и нуждается в переработке.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
19 октября 2015 г. № 146-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 1080 ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

I. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 1080 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым Управлением Президента Российской Федерации (письмо от 11 августа 2015 г. № А6-8931).

Проект направлен на реализацию Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта «а» части второй статьи 166 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В.Кряжева».

Разработчиком Проекта является Министерство юстиции Российской Федерации.

Ранее Проект проходил экспертизу в Совете, и заключение по нему содержало вывод о том, что в представленной редакции Проект не может быть поддержан и нуждается в переработке (Экспертное заключение Совета от 13 июля 2015 г. № 144-4/2015).

II.1. Вновь направленная 11 августа 2015 г. на экспертизу редакция Проекта (далее – Проект 2) отличается от ранее рассмотренной Советом лишь редакционно.

Если в предыдущей версии Проекта прямо указывалось, что «лицо, неправомерно завладевшее чужим имуществом, в результате чего были созданы условия для последующего повреждения либо утраты такого имущества, и лицо, вследствие действий которого имущество было повреждено либо утрачено, *считаются* совместно причинившими вред», то в рассматриваемом Проекте 2 предложено лишь незначительно уточнить эту же самую формулировку: «Правила о совместном причинении вреда *применяются* также в случаях неправомерного завладения чужим имуществом одним лицом, в результате чего были созданы условия для последующего повреждения либо утраты имущества вследствие действий другого лица».

II.2. Предложенная в Проекте 2 формула «правила применяются» оставляет для правоприменителя открытым вопрос о том, *являются* ли оба лица, о которых в норме идет

речь, лицами, совместно причинившими вред. Сравнение двух редакций Проекта позволяет придти к выводу, что по справедливому мнению разработчиков эти лица совместными причинителями вреда все же не являются и каждый из них причиняет вред своими собственными действиями.

Однако при таком подходе сохраняет актуальность замечание, ранее сделанное Советом. Как указано в Экспертном заключении Совета от 13 июля 2015 г. № 144-4/2015, «для разрешения вопросов ответственности за причинение собственнику транспортного средства имущественного вреда значение приобретают причинно-следственные связи. Действительно, причинение вреда имуществу собственника (автомобилю) неким неустановленным лицом не было бы возможным, если бы вследствие действий первого «похитителя» (угонщика) имущество не выбыло бы из владения собственника. В этой ситуации налицо действия нескольких лиц, не связанные друг с другом, но в совокупности послужившие причиной возникновения вреда. Иными словами, речь идет не о причинении вреда лицами, действовавшими совместно, а о совокупном результате отдельных действий нескольких лиц. Идея использовать для такого рода ситуаций модель солидарной ответственности не может быть поддержана...». Не соответствует принципиальным основам гражданско-правовой ответственности попытка за счет технической нормы «отослать» ситуации причинения нераздельного вреда отдельными действиями нескольких лиц к случаю совместного причинения вреда действиями нескольких лиц.

II.3. В связи с Проектами 1 и 2 Совет считает необходимым и важным обратить внимание на то, что в этих Проектах предлагается решать не тот вопрос, который был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 27 апреля 2015 г. № 7-П.

Модель солидарной ответственности делинквентов, положенная в основу действующих правил статьи 1080 ГК, имеет исходным началом признание того, что каждое из лиц, совместными действиями (бездействием) которых причинен вред, *является ответственным за этот вред*. Основанием этого является *совместность их* противоправного поведения, повлекшего причинение вреда (такая совместность не обязательно означает одновременность их противоправного поведения).

Перед Конституционным Судом Российской Федерации стоял иной вопрос, по сути дела более принципиальный для гражданско-правового регулирования: отвечает ли лицо, совершившее гражданское правонарушение в отношении чужого имущества (в данном случае, неправомерно завладевшее на время чужим автомобилем) и тем самым объективно создавшее возможность причинения вреда этому имуществу (его похищения) другим лицом, действовавшим независимо от первого правонарушителя.

Для того, чтобы ответить на вопрос, как отвечают за причиненный вред такие независимые друг от друга делинквенты – солидарно, раздельно, альтернативно, надо прежде всего установить, отвечает ли первый из них за вредоносное поведение последующих.

Как уже указывалось в заключении Совета, при оценке проблем применения в подобных ситуациях статей 1064 и 1080 Гражданского кодекса Российской Федерации следует прежде всего исходить из природы деликтных правоотношений и искать решение на основании общих положений о гражданско-правовой ответственности и о возмещении вреда.

III. Накануне рассмотрения на заседании Совета Проекта 2 в Совет из Министерства юстиции Российской Федерации (письмо заместителя министра от 15.09.2015 № 09/106096-ЮЛ) поступила новая редакция проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 1080

Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект 3), в которой предлагается дополнить статью 1080 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК) частью третьей следующего содержания:

«Лицо, неправомерно завладевшее чужим имуществом, которое впоследствии было повреждено либо утрачено вследствие действия другого лица, действовавшего независимо от первого лица, отвечает за причиненный вред (пункт 2 статьи 1104), если не докажет, что в результате его действий (бездействия) не были созданы условия для повреждения или утраты имущества. После возмещения вреда потерпевшему такое лицо имеет право регресса к причинителю вреда в размере выплаченного возмещения.».

В связи с тем, что Совет не имел возможности предварительно изучить Проект 3, его рассмотрение было перенесено на следующее заседание Совета. Членам Совета Маковскому А.Л. и Михеевой Л.Ю. было поручено предварительно провести обсуждение Проекта 3 в небольшой рабочей группе с участием членов Совета.

IV. Ко времени указанного обсуждения Проекта 3 в рабочей группе в Совет поступила из Министерства юстиции Российской Федерации (письмо заместителя министра от 13.10.2015 № 09/117683-МГ) новая редакция Проекта (далее – Проект 4), предусматривающая следующий текст предлагаемой новой третьей части статьи 1080 ГК:

«Лицо, неправомерно завладевшее чужим имуществом, которое впоследствии было повреждено либо утрачено вследствие действий другого лица, действовавшего независимо от первого лица, отвечает за причиненный вред (пункт 2 статьи 1104), если не докажет, что вред причинен не по его вине. После возмещения вреда потерпевшему такое лицо имеет право регресса к причинителю вреда в размере выплаченного возмещения.».

В письме Министерства юстиции Российской Федерации сообщается, что законопроект в данной редакции «одобрен на заседании Правительства Российской Федерации.

V. С учетом состоявшегося по поручению Совета предварительного обсуждения Проектов 3 и 4 в небольшой рабочей группе с участием членов Совета и представителей Министерства юстиции Российской Федерации, под руководством заместителя председателя Совета Маковского А.Л., Совет считает необходимым обратить внимание на следующее.

Во-первых, предметом рассмотрения в названном выше Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № 7-П является проверка конституционности не статьи 1080 ГК, а пунктов 1 и 2 статьи 1064 этого Кодекса, то есть, наиболее общих, *принципиальных* правил гражданского права об ответственности за причинение вреда.

Во-вторых, проверяя и оценивая конституционность указанных правил статьи 1064 ГК, Конституционный Суд Российской Федерации высказал имеющее принципиальное и решающее значение для рассматриваемых Советом законопроектов суждение: *«Не содержит препятствий для признания за потерпевшим права требовать возмещения имущественного вреда от лиц, совершивших угон принадлежащего ему автомобиля, если в результате противоправных действий или бездействия этих лиц автомобилю был причинен вред, выразившийся как в его повреждении, так и в похищении неустановленным лицом, **и сама по себе статья 1064 ГК Российской Федерации**. В силу того, что нарушение права собственности и, соответственно, причинение имущественного вреда собственнику начинается с момента, когда виновное лицо неправомерно завладело имуществом (в данном случае – автомобилем) и тем самым лишило собственника реальной возможности владеть, пользоваться и распоряжаться им по своему усмотрению (в том числе обеспечивать его сохранность), с того же момента следует считать возможным привлечение этого лица к имущественной*

ответственности (в данном случае – за вред, причиненный последующей кражей неустановленным лицом угнанного автомобиля).» (п. 3.1).

Далее Конституционный Суд еще более определенно и точно высказался о том, какое решение вопроса об ответственности первого правонарушителя следует из общих принципиальных положений гражданского права:

«Поскольку в результате действий лица, неправомерно завладевшего чужим автомобилем, его собственник лишается контроля над своим имуществом (чем и создаются объективные условия для его последующей кражи третьими лицами), ***необходимо исходить из того, что виновный в угоне ipso facto принимает на себя ответственность за последующую судьбу данного имущества*** *– вплоть до фактического возвращения автомобиля собственнику или до привлечения к ответственности лица, совершившего кражу данного автомобиля, если не докажет, что в результате его действий (бездействия) не были созданы условия для последующей утраты собственником его автомобиля.».*

В-третьих, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 апреля 2015 г. № 7-П признал положения пунктов 1 и 2 статьи 1064 ГК Российской Федерации и пункта «а» части второй статьи 166 УК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации не сами по себе, а ***только «в той мере, в какой эти положения в их нормативном единстве – по смыслу, придаваемому им судебным толкованием, –*** *не позволяют обеспечить возмещение виновным в угоне автомобиля лицом имущественного вреда, причиненного собственнику этого автомобиля в связи с его угоном и последующей кражей неустановленным лицом» (п. 1 резолютивной части Постановления).*

VI. Смысл приведенных выводов Конституционного Суда Российской Федерации представляется Совету очевидным: вне «нормативного единства» положений ГК и УК, придаваемого этим положениям судебным толкованием, нормы ГК, в первую очередь правила статьи 1064, достаточны для того, чтобы на лицо, неправомерно завладевшее чужим имуществом и объективно создавшее тем самым возможность причинения этому имуществу вреда другим лицом, была возложена обязанность возместить этот вред, то есть гражданско-правовая ответственность за деликт. Такое решение, хотя оно прямо не предусмотрено правилами главы 59 ГК, тем не менее определенно вытекает из предусмотренной пунктом 4 статьи 1103 ГК необходимости субсидиарного применения к требованиям о возмещении вреда правил главы 60 этого Кодекса, в данном случае – пункта 2 статьи 1104.

Пункт 2 статьи 1104 ГК гласит: *«Приобретатель отвечает перед потерпевшим за всякие, в том числе и* ***за всякие случайные недостачу или ухудшение*** *неосновательно приобретенного или сбереженного имущества, происшедшие после того, как он узнал или должен был узнать о неосновательности обогащения...».*

Неосновательно обогатившееся лицо с того момента, когда оно узнало (или должно было узнать) о неосновательности своего обогащения, допускает гражданское правонарушение, если не возвращает это имущество потерпевшему. И закон возлагает на него ответственность даже *«за всякие»* наступившие после этого недостачу или ухудшение имущества, не делая никакого исключения для случаев, когда недостача или ухудшение вызваны действиями другого лица. При этом такое правило действует «независимо от того, явилось ли неосновательное обогащение результатом поведения приобретателя» (п. 2 ст. 1102). Тем более нет оснований не руководствоваться этим принципом, решая вопрос об ответственности лица, умышленно завладевшего чужим имуществом.

Норма, установленная в пункте 2 статьи 1104 ГК, сформулирована как правило, рассчитанное на кондикционные отношения. Однако если на этом основании считать, что

оно не может быть субсидиарно применено соответствующим образом к иным правоотношениям, то статью 1103 ГК, предусматривающую такое субсидиарное применение, следует признать излишней. Проект 4 имеет в виду не буквальное применение текста пункта 2 статьи 1104 ГК, а использование смысла этой нормы и заложенных в ней общих начал гражданской ответственности.

VII. На основании изложенного Совет находит соответствующей как Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № 7-П, так и общим принципам гражданского законодательства, концепцию, положенную Министерством юстиции РФ в основу Проекта 4 (равно как и Проекта 3). Вместе с тем Совет предлагает внести в Проект 4 следующие изменения:

а) из предлагаемой части третьей статьи 1080 ГК должны быть исключены слова «если не докажет, что вред причинен не по его вине». Они находятся в прямом противоречии как с пунктом 2 статьи 1104, к которому отсылает и на котором основана предлагаемая новая норма, так и с оценкой Конституционным Судом Российской Федерации принципиальных положений статьи 1064 ГК в пункте 3.1 Постановления от 7 апреля 2015 г. № 7-П;

б) ссылку на пункт 2 статьи 1104 ГК целесообразно дополнить ссылкой на статью 1103 ГК, в которой, собственно, и черпает юридическую силу обращение в данном случае к статье 1104;

в) последнюю фразу предлагаемой новой нормы, имеющей скорее, информативное, а не нормативное значение, целесообразно заменить более важным положением о том, что данное правило не лишает потерпевшего права предъявить иск о возмещении вреда к его причинителю.

VIII. По мнению Совета, следует присоединиться к сделанному при согласовании Проекта 1 замечанию, имеющемуся в письме заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации А.Н.Савенкова от 15 июня 2015 года. Как справедливо полагает Министерство внутренних дел Российской Федерации, «проблемы должны быть решены исключением из Уголовного кодекса Российской Федерации статьи 166.., для того, чтобы подобные посягательства подлежали юридической оценке наравне с другими корыстными посягательствами на иные объекты собственности».

Кроме того, Совет в своем заключении ранее предлагал также дополнительно проработать существующий процессуальный механизм защиты права потерпевшего на возмещение причиненного ему вреда в рамках уголовного судопроизводства, выявить его недостатки, препятствующие привлечению к возмещению вреда надлежащих ответчиков, и предложить пути их устранения.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 1080 Гражданского кодекса Российской Федерации» в представленной Министерством юстиции Российской Федерации 13 октября 2015 г. редакции, одобренной Правительством Российской Федерации, может быть поддержан Советом с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
19 октября 2015 г. № 146-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (письмо от 8 октября 2015 г. № 21-3/10/П-6189). К Проекту прилагается пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих принятию или изменению в связи с Проектом.

I. Проектом вносятся изменения в Федеральный закон от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» (далее – Закон № 111-ФЗ), Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» (далее – Закон № 422-ФЗ) и ряд других федеральных законов. В основном вносимые изменения носят технический характер. В то же время некоторые изменения, предлагаемые Проектом, вызывают замечания, имеющие принципиальный характер.

1. Пунктом 3 статьи 2 Проекта вносится новый абзац в статью 30.1 Закона № 111-ФЗ. По предлагаемой редакции направление управляющим компаниям уведомления на перечисление средств для отчислений в резерв Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР), а также перечисление управляющими компаниями указанных средств производится до исчисления, персонификации и отражения результатов инвестирования средств пенсионных накоплений ПФР в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц. Таким образом, учет средств пенсионных накоплений на лицевых счетах застрахованных лиц мо-

жет быть поставлен в зависимость от исполнения управляющими компаниями своих обязанностей по выплате отчислений в резерв ПФР. Представляется, что, поскольку застрахованные лица не могут повлиять на действия (бездействие) ПФР и управляющих компаний, реализация их прав, относящихся к пенсионным накоплениям, не должна зависеть от направления ПФР требований и/или от уплаты управляющими компаниями отчислений в резерв ПФР.

2. Аналогичное замечание может быть сделано применительно к пункту 3 статьи 4 Проекта, в котором предлагаются схожие изменения в Закон № 422-ФЗ.

II. В отношении Проекта может быть высказан ряд замечаний юридико-технического характера.

1. В Проекте неоднократно дублируются положения, относящиеся к порядку извещения застрахованных лиц через сеть «Интернет» и единый портал государственных и муниципальных услуг (пункт 2 статьи 1 и др.). Следует признать, что текст законов, изменяемых Проектом, изначально не является простым и доступным для понимания гражданами – застрахованными лицами. Вносимые правки усложняют их еще больше. Представляется, что вопросы порядка извещения с использованием портала государственных и муниципальных услуг могут освещаться в подзаконных актах.

2. Замечание такого же характера может быть сделано применительно к положениям Проекта, посвященным праву застрахованного лица отказаться от направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на формирование накопительной пенсии. Оговорка о необходимости учета соответствующих сумм при расчете пенсионных накоплений встречается в Проекте неоднократно (более 30 раз) и составляет значительную часть текста Проекта. Вместе с тем представляется, что соответствующее положение могло бы быть сформулировано в виде единого правила, применяющегося во всех случаях расчета пенсионных накоплений (в том числе при переходе застрахованного лица из НПФ в ПФР и обратно, при замене инвестиционного портфеля и т.п.).

3. Положения пункта 1 статьи 2 Проекта о порядке определения момента, когда ПФР стал страховщиком застрахованного лица, повторяют соответствующие положения пункта 4 статьи 2 Закона № 422-ФЗ. Вместе с тем редакция этих положений может представлять трудности для граждан – застрахованных лиц. В частности, указание на «год, в котором в едином реестре застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию отражено право выбора формирования средств пенсионных накоплений в Пенсионном фонде Российской Федерации» (пятый абзац пункта 1 статьи 2 Проекта) не позволяет гражданам, не владеющим специальными познаниями в сфере пенсионного обеспечения, установить момент, с которого ПФР стал их страховщиком.

4. Не вполне ясной представляется редакция шестого абзаца пункта 1 статьи 2 Проекта, согласно которой срок определяется «исходя из условий, существовавших до вступления в силу решения суда о признании договора... недействительным». По всей видимости, речь должна идти не об условиях, а о нормативном регулировании, действовавшем в соответствующий момент времени.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть поддержан при условии доработки с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 879343-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ГАРАНТИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД НЕДЕЕСПОСОБНЫХ И НЕ ПОЛНОСТЬЮ ДЕЕСПОСОБНЫХ ГРАЖДАН» (В ЧАСТИ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)

Проект федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» (далее – Проект) направлен в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 15 октября 2015 г. № А6-11565).

Проект внесен в Государственную Думу группой членов Совета Федерации и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проект уже был предметом рассмотрения Совета (экспертное заключение от 24 ноября 2014 г. № 136-1/2014) и получил принципиальное одобрение. В указанном заключении были отмечены предлагаемые Проектом позитивные меры, направленные на улучшение качества жизни лиц с ментальной инвалидностью. Наряду с этим указывалось на необходимость доработки ряда положений Проекта с целью более точного и детального регулирования затрагиваемой им сферы отношений.

С учетом изложенного, вновь представленный на рассмотрение Совета Проект в части, касающейся изменения норм гражданского законодательства, вызывает определенные замечания.

1. Применительно к изменениям Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), следует принять во внимание общее замечание юридико-технического характера. Предлагаемые к включению в текст ГК РФ положения, отсылающие к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве», как представляется, необходимо переформулировать из отсылочных норм в бланкетные нормы. Иными словами, вместо ссылки на конкретный закон или норму такого закона следует делать указание более общего по-

рядка – на «закон об опеке и попечительстве». Это предотвратит необходимость внесения корректив в кодифицированный акт в случае, если будет принят новый закон, регулирующий эту сферу отношений, и (или) изменятся наименование или реквизиты такого закона.

2. В Проекте предлагается дополнить пункт 2 статьи 20 ГК РФ положением об определении места жительства подопечного при назначении нескольких опекунов или попечителей. Это положение нуждается в доработке.

В частности, в целях реализации поставленной в пояснительной записке к Проекту задачи приоритета исполнения функций опекуна, попечителя физическим лицом необходимо установить общее правило о проживании подопечного с опекуном, попечителем – физическим лицом.

Наряду с этим, возможно, механизм определения места жительства подопечного необходимо согласовать с правилами определения места жительства ребенка, родители которого проживают раздельно, установленными пунктом 3 статьи 65 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ). Так, по общему правилу, место жительства ребенка определяется соглашением родителей, а при отсутствии такого соглашения – исходя из интересов детей и с учетом мнения детей. При этом суд учитывает привязанность ребенка к каждому из родителей, братьям и сестрам, возраст ребенка, нравственные и иные личные качества родителей, отношения, существующие между каждым из родителей и ребенком, возможность создания ребенку условий для воспитания и развития (род деятельности, режим работы родителей, материальное и семейное положение родителей и другое). Приведенная формулировка СК РФ, как представляется, более полным образом определяет круг обстоятельств, которые подлежат учету, чем, например, в пункте 2 статьи 3:20 Европейских принципов семейного права (CEFL). В этой связи, следует распространить это правило на случаи определения места жительства подопечного.

Однако с учетом особенностей института опеки и попечительства, вероятно, такое соглашение между опекунами, попечителями необходимо утверждать в органе опеки и попечительства (как это предлагается в приведенном положении CEFL).

В этой связи, вероятно, следует включить в пункт 2 статьи 20 ГК РФ отсылочную норму к указанному положению СК РФ, применяемую с учетом особенностей, установленных настоящей статьей (в частности, необходимость утверждения соглашения органом опеки и попечительства).

Такое решение, помимо прочего, позволит учитывать мнение опекуна, попечителя – физического лица при устройстве подопечного в медицинскую, образовательную или иную организацию, на которую возлагаются функции опекуна, попечителя, и тем самым предупреждать возникновение возможных конфликтных ситуаций при совместном осуществлении функций опекуна, попечителя.

Аналогичным образом следует разрешать коллизии, связанные с изменением места жительства опекунов, попечителей либо места нахождения организации, на которую возложены обязанности опекуна, попечителя.

Кроме того, имеет смысл исправить неточность, допущенную в пункте 2 статьи 20 ГК РФ: противительный союз «или» между словами «несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет» и «граждан, находящихся под опекой» следует заменить союзным словом «а также».

3. В Проекте предполагается отказаться от необходимости ходатайства попечителя или органа опеки и попечительства, чтобы в судебном порядке ограничить или лишить гражданина, дееспособность которого ограничена вследствие психического расстройства, права самостоятельно распоряжаться своими доходами (абзац четвертый п. 2 ст. 30 ГК РФ).

С одной стороны, это расширяет возможности суда ex officio соотносить последствия психического расстройства гражданина с его возможностью разумно оценивать собственные действия по распоряжению доходами. Вместе с тем, по смыслу этой нормы, с подобным ходатайством в суд может обратиться любое иное лицо, что в определенной мере создает угрозу правам и законным интересам ограниченного в дееспособности лица. В этом случае, общее ограничение, установленное частью 1 статьи 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, вряд ли способно обеспечить разумный баланс интересов.

Кроме того, предлагаемое нововведение противоречит положению, изложенному в пункте «г» части 4 статьи 5 Проекта и наделяющему правом подачи такого заявления попечителя и орган опеки и попечительства. Такое противоречие должно быть устранено.

4. Проект взамен рекомендательного требования учитывать желание подопечного при назначении опекуна, попечителя устанавливает обязанность учета мнения подопечного или информации о его предпочтениях (новая редакция пункта 3 статьи 35 ГК РФ). Однако ясно, что применение указанной нормы невозможно в отрыве от статьи 15.2 Закона об опеке и попечительстве, сформулированной в Проекте, поскольку и новые формулировки, предлагаемые для ГК РФ, также имеют общий, абстрактный характер. С учетом этого обстоятельства, видимо, нет большого смысла в указанном исправлении действующей формулировки ГК РФ; внесение изменений в кодифицированный акт требуется только тогда и там, когда и где без таких изменений обойтись нельзя.

В новом изложении пункта 4 статьи 35 применительно к возложению функций опекуна, попечителя на организацию используется (дублируется) та же формулировка, что и в пункте 3 этой статьи. В целях экономии законодательного материала в этом случае, пожалуй, достаточно ограничится только ссылкой на пункт 3 указанной статьи.

В пункте 5 статьи 35 ГК РФ предлагается закрепить возможность совместного исполнения функций опекуна, попечителя несколькими лицами. Указанная новелла была положительно оценена Советом в ранее данном заключении.

Вместе с тем в соответствующем положении не закреплен механизм урегулирования разногласий в случае возникновения конфликта (спора) между опекунами, попечителями. В предлагаемой к принятию статье 15.1 СК РФ в общем виде сформулированы правила о согласовании действий совместных опекунов, попечителей, однако не решается вопрос о приоритете мнения одного из опекунов либо невозможности достижения консенсуса между опекунами, попечителями в условиях, когда соглашение о распределении полномочий между указанными лицами не было заключено. Необходимо урегулировать такие конфликтные ситуации, например, предусмотрев их разрешение органом опеки и попечительства.

Кроме того, проект нуждается в уточнении относительно того, кто несет ответственность перед третьими лицами – все опекуны или только некоторые из них.

5. Положение пункта 3 статьи 37 ГК РФ, предлагаемого к принятию в новой редакции, является, очевидно, конкретизацией правила пункта 3 статьи 182 ГК РФ о недопустимости сделок в ущерб представляемому.

Установление баланса интересов подопечного и его опекуна, попечителя, в особенности, в области дискреции опекуна, попечителя в отношении определения судьбы имущества подопечного, – краеугольная проблема института опеки и попечительства. В этом вопросе, действительно, требуется серьезная детализация правового регулирования; расширения лишь круга лиц, которые не вправе заключать сделки с подопечным, и установления необходимости получать разрешение органа опеки и попечительства на совершение такого рода сделок к выгоде подопечного явно недостаточно.

Следует ясно и недвусмысленно определить последствия совершения сделки опекуном от имени подопечного либо подопечным с согласия попечителя в нарушение установленного запрета. При этом необходимо провести дифференциацию между последствиями сделки, совершенной явно против выгоды подопечного, о чем другая сторона сделки не могла не знать, и последствиями сделки, совершенной к выгоде подопечного и в его интересах, либо сделки, как предлагается в Проекте, «обусловленной семейными отношениями». Во втором случае подобные сделки, по-видимому, могут быть исцелены последующим одобрением органа опеки и попечительства.

Наряду с этим необходимо установить, какое значение имеет для целей оспаривания подобного рода сделок получение опекуном, попечителем одобрения (разрешения) органа опеки и попечительства. Представляется, что наличие такого согласия органа опеки и попечительства само по себе не означает, что такая сделка не может быть оспорена. Более того, в этом случае орган опеки и попечительства, давший согласие на совершенную во вред подопечному сделку, также должен нести ответственность. Сходная позиция применительно к ответственности лиц, входящих в состав органов юридического лица, совершившего повлекшую негативные последствия сделку, которая была одобрена коллегиальным органом юридического лица, была сформулирована в пункте 7 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 62.

Наряду с этим устанавливаемый в пункте 3 статьи 37 ГК РФ круг лиц, которые не вправе совершать сделки с подопечным, является неполным. В частности, к лицам, имеющим конфликт интересов с подопечным, могут быть отнесены также (а) работники (служащие) органов опеки и попечительства, (б) лица, входящие в состав органов управления организации, исполняющей функции опекуна, попечителя, но не состоящие в трудовых отношениях с такой организацией, (в) работники организации, являющейся учредителем организации, исполняющей функции опекуна, попечителя.

Учитывая, что круг лиц, которые не вправе заключать сделки с подопечным, определен законом, норма пункта 3 статьи 37 ГК РФ может восприниматься ограничительно. В этой связи в отношении сделок, совершенных с кем-либо из перечисленных выше лиц, осуществлять даже контроль ex post на основании пункта 3 статьи 183 ГК РФ, как представляется, будет крайне затруднительно. Нужно либо расширить указанный перечень, либо отказаться от формулирования исчерпывающего перечня таких лиц, ограничившись формулировкой общего характера.

Кроме того, следует отметить, что вводимое в текст закона понятие «сделка, обусловленная семейными отношениями» ввиду его крайней неопределенности может трактоваться как опекунами, попечителями, так и органами опеки и попечительства весьма широко, что может создать почву для злоупотреблений в ущерб интересам подопечных.

6. В абзаце втором пункта 2 статьи 39 ГК РФ не имеет большого смысла дополнительно указывать на организации, осуществляющие функции опекуна, попечителя, поскольку цель, которую преследует это дополнение, легко достигается путем системного толкования норм ГК РФ. Аналогичное замечание может быть адресовано и другим положениям Проекта (например, п. 2, абзац второй подп. «б», абзац третий подп. «б» п. 5, подп. «б» п. 6 ст. 2 Проекта).

7. Вызывает сомнения установление в статье 15.1 СК РФ солидарной ответственности опекунов, попечителей, действующих совместно, за вред, причиненный подопечному. На необходимость более гибкого регулирования в этом вопросе уже обращалось внимание в ранее данном заключении Совета от 24 ноября 2014 г.

Наиболее правильным решением было бы закрепление в качестве общего правила положения о том, что опекун несет ответственность перед подопечным за убытки, причиненные последнему нарушением опекуном своих обязанностей, если он действовал виновно, как это сделано, например, в пункте 1 § 1833 ГГУ. Привлечение лиц, совместно исполняющих функции опекуна, попечителя, к солидарной ответственности возможно лишь в случае, когда действия (бездействие) всех этих лиц находятся в причинно-следственной связи с причинением вреда подопечному и установлена их вина. Вне этих условий закрепление в Проекте солидарной ответственности нескольких опекунов, попечителей не является справедливым решением, и, помимо прочего, может вызвать опасения частных лиц выступать опекунами, попечителями.

Наряду с этим возложение на опекуна, попечителя в случае нарушения обязанностей иным – «частичным» опекуном, попечителем (п. 3 ст. 15.1 СК РФ) солидарной ответственности также представляется несправедливым.

8. Предлагаемое проектом создание Службы защиты прав пациентов вызывает сомнение в смысле избыточного администрирования. Кроме того, совмещение указанной Службой полномочий опекуна и контрольно-надзорных функций может вызывать конфликт интересов.

9. Следует учесть замечания и предложения, высказанные в ранее данном заключении Совета:

а) необходимо урегулировать порядок наделения некоммерческих организаций полномочиями Службы по защите прав граждан, помещенных в медицинские учреждения для оказания психиатрической помощи;

б) следует ясно и недвусмысленно установить, какие последствия наступают для сделок, совершенных одним опекуном без согласия иных опекунов, а также закрепить возможность одного из опекунов, попечителей, действующих совместно, реализовывать такие функции самостоятельно в нетерпящих отлагательства случаях;

в) требуется решить вопрос о том, какое значение в отношении третьих лиц имеет соглашение между опекунами, попечителями о распределении их полномочий;

г) нужно предусмотреть более гибкое регулирование ответственности опекунов, попечителей, действующих совместно, нежели их солидарная ответственность, которая должна применяться только в крайних случаях.

д) следует рассмотреть возможность с опорой на германский опыт внедрения таких институтов как «замещающий опекун» (Ersatzbetreuer), «дополнительный опекун» (Ergänzungsbetreuer) и «контр-опекун» (Gegenbetreuer);

е) полезно рассмотреть возможность назначения опекунами не только некоммерческих организаций, но и коммерческих юридических лиц, более компетентных в вопросах управления имуществом подопечного.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» в части норм, касающихся гражданского законодательства, заслуживает одобрения при условии учета высказанных в заключении Совета замечаний.

Председатель Совета В.Ф. Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 декабря 2015 г. 148-7/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 890580-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТЬ ТРЕТЬЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ НАСЛЕДОВАНИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ»

Проект федерального закона № 890580-6 «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации по вопросам наследования денежных средств» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 12 ноября 2015 г. № А6-13010).

Проект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы П.В.Крашенинниковым, В.С.Вшивцевым, И.И.Гильмутдиновым, А.В.Кретовым, М.М.Абасовым, О.В.Лебедевым, Б.К.Балашовым, Н.И.Горовой, М.Х.Юсуповым, А.А.Ремезковым 30 сентября 2015 г. и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Как указывается в пояснительной записке к Проекту, размер расходов на достойные похороны, выдаваемых банком на похороны наследодателя до оформления наследственных прав его наследников, был установлен Федеральным законом от 30 июня 2008 г. № 105-ФЗ «О внесении изменения в статью 1174 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» в пределах сорока тысяч рублей. За период с 2008 по 2015 год прожиточный минимум, приходящийся на душу населения, вырос с 4630 руб. до 10017 руб., то есть более чем в два раза. Предельный размер социального пособия на погребение, установленный Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», вырос с 2008 года более чем в пять раз.

Это обстоятельство, по мнению разработчиков Проекта, диктует необходимость повысить соответственно и предельный размер той суммы, которая подлежит выдаче по постановлению нотариуса лицу, указанному в постановлении нотариуса, банками, во вкладах или на счетах которых находятся денежные средства наследодателя.

Такое законодательное решение может быть полностью поддержано.

Кроме того, в Проекте предлагается включить в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации новую статью 1183.1 «Наследование невыплаченных сумм почто-

вых и иных переводов денежных средств». Речь в ней идет о поступивших наследодателю, но не полученных им при жизни суммах почтовых и иных денежных переводов. В Проекте предлагается указать в ГК РФ, что требования о выплате таких сумм удовлетворяются обязанными лицами (почтовыми службами, платежными системами) на основании свидетельства о праве на наследство и в соответствии с ним либо на основании решения суда. При этом положения, аналогичные правилам статьи 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации, в Проекте не содержатся.

Таким образом, Проект распространяет общие правила о наследовании на требования о выдаче имущества, обращаемые к лицу, которое является лишь посредником в передаче этого имущества. Такое решение принципиально неверно. Возникший перед составителями Проекта вопрос не является вопросом наследования ***и не относится к области наследственных правоотношений.*** Это лишь вопрос о надлежащей легитимации лица, обращающегося за получением почтового перевода (и т.п.). И таким лицом необязательно является наследник умершего получателя перевода. Достаточно представить себе вполне реальную ситуацию, когда переведенная наследодателю сумма была отправлена ему с благотворительной целью на лечение (и, кстати, могла быть весьма значительной). У наследника умершего не возникают никакие права на эту сумму (основания для такого решения имеются в ст. 582 ГК РФ).

Иными словами, вопрос о том, кто имеет право получить неполученный наследодателем почтовый перевод, это вопрос ***вторичный,*** которому должно предшествовать решение другого вопроса уже из области наследственного права – на чем основано право наследодателя на получение от отправителя перевода соответствующей денежной суммы и, соответственно, входит ли это его право в состав наследства. Но этот ***главный*** вопрос должен решаться по общим правилам наследственного права и не требует включения в Гражданский кодекс России новой статьи 1183.1.

Подобного рода права (требования) не входят автоматически в состав наследства на основании статьи 1112 Гражданского кодекса Российской Федерации.

На основании статьи 2 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» почтовый перевод подлежит доставке (вручению), а в силу статьи 19 этого Закона адресат может от перевода отказаться. До того момента, когда адресат считается «отказавшимся» от перевода, эти денежные средства его «ожидают», а затем должны быть возвращены отправителю.

Приведенные нормы специального законодательства в принципе верны и не оставляют сомнений в том, что права на денежные средства, поступившие и «ожидающие» адресата, не переходят автоматически к наследнику адресата денежных средств. В этом смысле право получить денежный перевод, поступивший для передачи адресату, принципиально отличается от права получить начисленную умершему заработную плату или пенсию.

В целом данный вопрос может быть без ущерба для дела разрешен в порядке судебного или даже доктринального толкования закона.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 890580-6 «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации по вопросам наследования денежных средств» может быть поддержан лишь в части, как это указано в настоящем заключении, а в остальном неприемлем по концептуальным соображениям.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

2.2. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Одобрено Советом
9 февраля 2015 г. № 138/оп-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ» В ЧАСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА НА ТОРГАХ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в части реализации государственного и муниципального имущества на торгах» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 25.12.2014 № 32654-ОД/ДО8и).

В соответствии с пунктом 2 статьи 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Закон) государственное или муниципальное предприятие не вправе продавать принадлежащее ему недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственного общества или товарищества или иным способом распоряжаться таким имуществом без согласия собственника имущества государственного или муниципального предприятия.

В Пояснительной записке необходимость принятия Проекта обосновывается тем, что «указанная норма не предусматривает обязательство государственного или муниципального предприятия реализовывать недвижимое имущество путем проведения торгов».

Проектом предлагается дополнить Закон новыми статьями 19.1 (регулирует отношения, связанные с информационным обеспечением продажи имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) и 19.2 (устанавливает порядок продажи закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления государственного или муниципального имущества на торгах).

Как сказано в Пояснительной записке, продажа недвижимого имущества унитарных предприятий на торгах позволит минимизировать возможность сговора при прода-

же указанного имущества и, как следствие, может положительно отразиться на цене реализуемого имущества.

Полагаем, что Пояснительная записка к законопроекту (объемом 1,5 страницы) нуждается в доработке.

Фактически разработчики Проекта (как это следует из Пояснительной записки) исходят из презумпции недобросовестности государственных и муниципальных унитарных предприятий. Разработчики Проекта ссылаются на возможность сговора при продаже недвижимого имущества унитарных предприятий, однако при этом в Пояснительной записке отсутствуют ссылки на практику судов и правоохранительных органов, статистику, какие-либо факты и данные, иную информацию, на основании которых разработчики Проекта пришли к выводу о необходимости внесения в Закон названных изменений.

Необходимо отметить, что в силу прямого указания пункта 2 статьи 18 Закона продажа недвижимого имущества унитарного предприятия возможна только с согласия собственника имущества государственного или муниципального предприятия. При этом собственник имущества не лишен возможности, например, дать согласие на продажу при условии продажи имущества на торгах, установить определенную минимальную цену, осуществлять контроль за продажей имущества.

Анализ представленного Проекта позволяет сделать следующие выводы.

1. Разработчики Проекта предлагают изложить пункт 2 статьи 18 Закона в новой редакции, однако буквальное сравнение действующего текста названной нормы и текста Проекта позволяет сделать вывод о том, что первый абзац пункта 2 статьи 18 Закона никак не изменяется. Фактически в Проекте речь идет о дополнении пункта 2 статьи 18 Закона новым абзацем. Это и должно быть отражено в Проекте: «дополнить пункт 2 статьи 18 новым абзацем».

Аналогичное замечание относится к пункту 2 статьи 1 Проекта.

2. В соответствии с абзацем пятым пункта 1 статьи 19.2 Закона в редакции Проекта торги по продаже имущества государственных или муниципальных предприятий проводятся в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений.

Однако далее (пункты 2 – 16 статьи 19.2 Закона в редакции Проекта) Проект содержит подробное описание процедуры подготовки к торгам, проведения торгов, подведения итогов торгов. В связи с этим не совсем понятно, о каком еще «порядке» идет речь в абзаце пятом пункта 1 статьи 19.2 Закона в редакции Проекта.

Аналогичное подробное описание процедуры информационного обеспечения продажи имущества закреплено в статье 19.1 Закона в редакции Проекта.

Полагаем, что такой подход не соответствует концепции Проекта. Если же она будет изменена, то в Закон должны быть внесены изменения, устанавливающие обязательность проведения торгов, основные положения, основные требования к порядку проведения торгов. Сам же более подробный порядок проведения торгов (сведения, содержащиеся в информационном сообщении; порядок подачи заявок; содержание протокола об итогах продажи имущества и т.д.) может быть закреплен на уровне подзаконного акта.

3. В соответствии с абзацем шестым пункта 1 статьи 19.2 Закона в редакции Проекта начальная цена продажи недвижимого имущества на торгах определяется государствен-

ным или муниципальным предприятием с учетом рыночной стоимости недвижимого имущества, определенной в соответствии с отчетом оценщика.

Что значит «с учетом» рыночной стоимости имущества? Насколько (скорее всего, в меньшую сторону) может начальная цена отличаться от рыночной стоимости (в два раза, в пять, в десять)? Каковы последствия несоблюдения продавцом такого «требования»?

Фактически данная норма не устанавливает никаких требований к начальной цене продажи имущества, что в значительной мере сводит на нет смысл Проекта. Если разработчики Проекта поставили цель минимизировать возможные злоупотребления при продаже недвижимого имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, то предлагаемая норма будет абсолютно «нерабочей».

4. Совет считает абсолютно недопустимым ставить применение Закона в редакции Проекта в зависимость от того как скоро Минэкономразвития России разработает предусмотренный Проектом «порядок проведения торгов». Часть 2 статьи 2 Проекта фактически подчиняет волю законодателя действиям отраслевого органа исполнительной власти.

Таким образом, представленный Проект нуждается в серьезной доработке.

Проект рассматривался Советом по кодификации в опросном порядке и был поддержан большинством членов Совета без замечаний. Вместе с тем от членов Совета Ю.К.Толстого, Н.Г.Семилютиной, Э.В.Талапиной, а также от Министерства юстиции Российской Федерации поступили подробные замечания на Проект, которые прилагаются к настоящему Заключению.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в части реализации государственного и муниципального имущества на торгах» может быть поддержан при условии учета замечаний, изложенных в настоящем Заключении.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
2 марта 2015 г. № 139-5/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 3 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О БАНКЕ РАЗВИТИЯ»»

I. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О банке развития»» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 23 января 2015 г. № 05-01-11/2149).

II. Целями Проекта является предоставление дополнительной денежной ликвидности государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (стр. 1 пояснительной записки).

Для реализации этой цели предлагается разрешить размещение средств федерального бюджета на депозитах во Внешэкономбанке, а также разрешить привлекать во вклады денежные средства любых юридических лиц, а не только участвующих в реализации проектов Внешэкономбанка, как это предусмотрено пунктом 1 части 4 статьи 3 Федерального закона «О банке развития».

III. С учетом профиля деятельности и компетенции Совета в настоящем Заключении анализируются только содержащиеся в Проекте нормы гражданского законодательства.

IV. Возможность размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах регламентируется пунктом 5 статьи 94, статьей 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1121 (ред. от 26 декабря 2014 г.) «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах».

Включение в часть 4.1 статьи 3 Федерального закона «О банке развития» положения, разрешающего размещение средств федерального бюджета на депозите во Внешэкономбанке, не противоречит нормам гражданского законодательства, но допустимо при условии соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Согласно правилам части 4 статьи 3 Федерального закона «О банке развития» Внешэкономбанк не только привлекает во вклады денежные средства юридических лиц, уча-

ствующих в реализации проектов Внешэкономбанка, но и осуществляет для указанных юридических лиц следующие операции:

открывает и ведет банковские счета юридических лиц, участвующих в реализации проектов Внешэкономбанка (пункт 2);

осуществляет расчеты по поручению юридических лиц, в том числе участвующих в реализации проектов Внешэкономбанка, включая банки-корреспонденты, по их банковским счетам (пункт 4);

осуществляет инкассацию денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание юридических лиц, участвующих в реализации проектов Внешэкономбанка (пункт 6);

выдает банковские гарантии юридическим лицам, участвующим в реализации проектов Внешэкономбанка (пункт 7).

Таким образом, в части 4 статьи 3 Федерального закона «О банке развития»» был последовательно закреплен круг операций, осуществляемых Внешэкономбанком именно для юридических лиц, участвующих в реализации проектов Внешэкономбанка. Предлагаемое изменение, имеющее своей целью допустить привлечение Внешэкономбанком средств и других юридических лиц во вклады, но не допускающее возможность осуществления других операций для этих лиц, несколько нарушает данную конструкцию, но не противоречит нормам гражданского законодательства.

Однако поскольку размещение денежных средств юридического лица во вклад требует открытия и ведения соответствующего счета, следовало бы уточнить, что при привлечении денежных средств во вклад юридических лиц, не участвующих в реализации проектов Внешэкономбанка, последний открывает и ведет такие банковские счета указанных юридических лиц, и осуществляет расчеты по их поручению по этим счетам.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О банке развития»» может быть одобрен.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 апреля 2015 г. № 141-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦИИ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ С ГРАЖДАНСКИМ КОДЕКСОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проект концепции гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – Проект), разработанный Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Министерством юстиции Российской Федерации, направлен в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Комитетом по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (письмо от 23 марта 2015 г. № 3.3-19/380/34294).

Настоящее Заключение подготовлено по Проекту в редакции, представленной советником Президента Российской Федерации, председателем Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека М.А.Федотовым (письмо от 1 апреля 2015 г. № А4-9-575).

В подготовленном документе, представленном как проект концепции гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации, отмечается, что существующие противоречия и пробелы в законодательстве о некоммерческих организациях приводят к недостаточной системности регулирования конституционного права граждан на объединение, а гармонизация законодательства о некоммерческих организациях должна осуществляться комплексно, в сочетании инструментов частно-правового регулирования.

В Проект включены положения, относящиеся к совершенствованию:

– Федерального закона «О некоммерческих организациях» (далее – Закона об НКО), в рамках подготовки его новой редакции;

– Федерального закона «Об общественных объединениях» (далее – Закон об общественных объединениях), путем разработки нового закона о праве граждан на объединения;

– федеральных законов об отдельных видах НКО, посредством внесения в них необходимых изменений.

Соответственно, документ разбит на три раздела (А, Б и В).

Совет считает возможным высказать следующие замечания в отношении Проекта.

В разделе «А» Проекта в обоснование необходимости подготовки новой редакции Закона об НКО приводятся следующие доводы:

– Закон об НКО в новой редакции должен четко и однозначно сформулировать общие основы для всех НКО, и предполагаемая реформа должна привести к тому, что под действие Закона подпадут все без исключения организационно-правовые формы некоммерческих организаций, предусмотренные пунктом 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), включая потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), фонды, учреждения и т.д.;

– положения статей Закона об НКО должны стать отправной точкой для развития специального законодательства об отдельных формах НКО;

– отсутствует единый системный подход к порядку создания, структуре и полномочиям органов НКО, их ответственности, существуют разные стандарты их регистрации и отчетности.

Вместе с тем, те изменения, которые предлагается внести в Закон об НКО, не идут далее простого отражения в положениях Закона правил ГК РФ.

Так, в Проекте указывается на необходимость урегулирования целевой правоспособности НКО, средств индивидуализации НКО, приведения в Законе об НКО актуальных классификаций НКО на: корпоративные и унитарные, на государственные и негосударственные (неправительственные), и т.д.

Данные изменения вряд ли могут быть отнесены к числу концептуальных изменений законодательства, хотя внесение этих изменений и охарактеризовано как дополнение концептуальной структуры Закона об НКО.

Суть любой разрабатываемой концепции развития той или иной отрасли законодательства предполагает и требует закрепления в концепции не просто общего указания на необходимость внесения тех или иных изменений закона, а предложений, определяющих сущность, принципиальное содержание, будущих изменений.

С этой точки зрения положения Проекта не носят концептуального характера.

Также вряд ли можно назвать концептуальным и инновационным подходом к гражданско-правовому регулированию деятельности НКО указание в Проекте на необходимость включения в Закон об НКО отсылочных норм к специальным законам, определяющим как правовой статус отдельных видов НКО, так и особенности их регулирования.

Неясность в части определения содержания положений, которые должны быть включены в Закон о НКО в рамках работы по приведению его норм в соответствие с правилами ГК РФ, является следствием существования двух важных концептуальных проблем, от правильного и обоснованного решения которых будет зависеть как содержание Закона о НКО, так и сама необходимость его существования.

Во-первых, сама идея распространения положений указанного Закона на все виды некоммерческих организаций, перечисленные в пункте 3 статьи 50 ГК РФ, представляется не вполне продуманной, поскольку указанные организационно-правовые формы некоммерческих организаций имеют не так много единых черт и институтов, требующих закрепления и развития в одном общем для них Законе.

Во-вторых, в связи с этим и с учетом того, что действительно общие для некоммерческих организаций положения закреплены в Гражданском кодексе РФ, а специальные положения в той мере, в какой они нужны, будут включаться в законы об отдельных видах некоммерческих организациях, возникают весьма серьезные сомнения в необходимости существования Закона о НКО как законе, регулирующем общий гражданско-правовой статус этих организаций.

Что же касается вопроса закрепления в Законе о НКО не общих правил, определяющих гражданско-правовое положение некоммерческих организаций, а единых правил, регулирующих различные отношения публичного характера, связанные с созданием, деятельностью и ликвидацией таких организаций (например, регистрацией, осуществлением контроля за их деятельностью), то из представленного Проекта не видно, в какой мере и каким образом Закон о НКО будет регулировать такие отношения.

Второй раздел Проекта (Раздел «Б») касается изменений Закона об общественных объединениях. Как отмечено в Проекте, требования систематизации законодательства об НКО и гармонизации его с обновленным ГК РФ являются обоснованием подхода, при котором все нормы, не связанные напрямую с частно-правовым статусом НКО, должны быть выведены в другой закон, который мог бы заменить ныне действующий Закон об общественных объединениях.

Однако и в данной части Проект содержит лишь общие указания на необходимость раскрытия в новом Законе понятия права на объединение и закрепления порядка реализации права на объединение; цели и задачи гражданских объединений (общественные интересы); принципы образования и деятельности общественных объединений и т.д.

Ни одно из положений раздела «Б» Проекта не содержит концептуальных положений проекта закона о праве граждан на объединение, призванного заменить Закон об общественных объединениях.

Третий раздел Проекта (раздел «В») содержит общее указание на выявление пробелов правового регулирования и некоторые коллизии. Однако по существу в Проекте отмечено лишь закрепление в статье 50 ГК РФ нового вида НКО – публично-правовых компаний, в отношении которых отсутствует специальное регулирование.

В последнем разделе Проекта также отсутствуют какие-либо концептуальные предложения по совершенствованию отдельных законов о некоммерческих организациях.

х х х

Вывод: положения Федерального закона «О некоммерческих организациях», Федерального закона «Об общественных объединениях», федеральных законов об отдельных видах НКО, безусловно, требуют приведения их в соответствие с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, однако подготовленный Проект концепции гармонизации законодательства о НКО с Гражданским кодексом по своей сути не является такой концепцией и в качестве таковой в настоящем виде не может быть одобрен Советом. Вместе с тем Совет выражает готовность рассмотреть с участием разработчиков новый проект такой концепции, когда он будет подготовлен.

Заместитель председателя Совета А.Л.Маковский

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 апреля 2015 г. № 141-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 19 марта 2015 г. № А6-2525). К Проекту прилагается пояснительная записка.

I. Совет считает возможным высказать в отношении Проекта следующие замечания, носящие принципиальный характер.

1. Действующей редакцией Градостроительного кодекса Российской Федерации (статья 55.4) предусмотрено формирование саморегулируемой организацией в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства (далее – СРО) компенсационного фонда. Минимальные требования к размеру компенсационного фонда указаны в Градостроительном кодексе Российской Федерации и зависят от того, установила ли СРО требование о страховании ее членами своей гражданской ответственности. Установление требования о страховании является правом СРО.

Проектом предлагается предоставить СРО возможность выбора одного из следующих способов обеспечения имущественной ответственности своих членов:

формирование компенсационного фонда;

страхование ответственности членов СРО;

сочетание страхового механизма и компенсационного фонда.

Таким образом, согласно Проекту при определенных обстоятельствах члены СРО не будут нести обязанности по формированию компенсационного фонда. При этом система страхования ответственности членов СРО должна отвечать критерию минимальной страховой суммы на одного члена СРО, соответствующей по размеру минимальному взносу в компенсационный фонд на члена СРО.

Представляется, однако, что предлагаемая Проектом возможность замены взноса в компенсационный фонд страхованием не в полной мере соответствует интересам защиты лиц, которым может быть причинен вред в результате деятельности членов СРО. Для оценки реальных перспектив получения такими лицами возмещения вреда за счет страхования ответственности членов СРО необходимо учитывать не только страховую сумму по договорам страхования, но и другие условия этих договоров (определение страхового случая, исключения из страхового покрытия, основания для освобождения страховщика от обязанности произвести страховую выплату, порядок определения размера страховой выплаты и пр.). Проект же предоставляет СРО возможность обеспечивать ответственность своих членов только путем ее страхования, однако не устанавливает какие-либо требования к условиям соответствующих договоров страхования, кроме минимальной страховой суммы.

Не вполне последовательным является регулирование, предусмотренное подпунктом «а» пункта 5 статьи 1 Проекта. Согласно этому подпункту, член СРО вправе выполнять работы, на которые он имеет доступ, только если стоимость этих работ не превышает размеров страховой суммы по договору страхования. Однако в этом же подпункте сделана ссылка на минимальные размеры страховых сумм, предусмотренные Проектом. При этом очевидно, что фактическая стоимость работ в сфере строительства может значительно превышать минимальные размеры страховых сумм. Таким образом, в Проекте имеется противоречие между двумя способами определения страховой суммы по договору страхования ответственности членов СРО. Кроме того, положение подпункта «а» пункта 5 статьи 1 Проекта не предусматривает каких-либо санкций за выполнение членом СРО работ в случае, если их стоимость превышает страховую сумму по договору страхования. По этой причине названное положение вряд ли будет эффективным на практике.

2. Анализ принятых в последнее время законов о страховании ответственности за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу третьих лиц (Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», федеральный закон от 14.06.2012 г. № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном») заставляет усомниться в достаточности страховых сумм, которые предусмотрены Проектом, для защиты интересов лиц, которым может быть нанесен вред. Названные законы устанавливают страховые суммы по рискам причинения вреда жизни потерпевших в размере двух миллионов рублей в отношении каждого потерпевшего. Проектом же предусмотрено осуществление страхования на сумму пятьсот тысяч рублей на одного члена СРО (без учета возможного количества потерпевших). Кроме того, названные выше законы содержат дополнительные требования к страховщикам, которые вправе осуществлять соответствующее страхование (членство в профессиональном объединении страховщиков, создание перестраховочных пулов). Проект не содержит каких-либо требований к страховщикам, которые могут осуществлять страхование ответственности членов СРО.

3. Действующая редакция Градостроительного кодекса Российской Федерации (ст. 55.16) предусматривает, что в случае выплат из компенсационного фонда члены СРО обязаны в течение двух месяцев сделать дополнительные взносы для его восполнения. Проект, однако, не устанавливает аналогичных правил для страхования ответственности

членов СРО. Проект не уточняет, является ли требование к минимальной страховой сумме по договору страхования «агрегатным» на весь период договора страхования, несет ли страхователь обязанность в случае страховой выплаты внести дополнительную страховую премию для восстановления страхового покрытия в рамках первоначально определенной страховой суммы.

4. Проектом не предусмотрена обязанность страхователей обеспечивать не только заключение, но и постоянное действие договоров страхования. Нерешенными являются вопросы о том, на протяжении какого периода должны действовать такие договоры страхования, какие обстоятельства (осуществление работ с нарушением требований; факт причинения вреда третьим лицам; получение третьими лицами судебных актов, устанавливающих ответственность членов СРО и пр.) должны считаться страховыми случаями. Названные вопросы являются существенными, поскольку в силу специфики деятельности членов СРО в сфере строительства вред, находящийся в причинно-следственной связи с их деятельностью, может быть причинен значительно позже, чем завершены проектировочные и строительные работы. Сопоставление длительного периода, в течение которого может быть причинен вред, с одной стороны, и срочного характера договора страхования ответственности членов СРО, с другой стороны, ставит под сомнение принципиальную возможность отказа от формирования компенсационных фондов и их замены страхованием.

Вызывает сомнение содержащееся в подпункте «а» пункта 2 статьи 1 Проекта положение о том, что договор страхования ответственности членов СРО должен предусматривать «ретроактивный период» не менее 36 (тридцати шести) месяцев до начала действия договора страхования. Такое условие может оказаться неприемлемым для страховых организаций, что сделает заключение договоров страхования ответственности членов СРО затруднительным. Кроме того, в отсутствие указаний о том, какое обстоятельство является страховым случаем по договору страхования, положение о «ретроактивном периоде» не позволяет решить проблему обеспечения ответственности членов СРО путем непрерывной страховой защиты.

5. Представляется недостаточным регулирование, предложенное в последнем абзаце подпункта «а» пункта 2 статьи 1 Проекта, согласно которому отсутствие у члена СРО договора страхования влечет меры дисциплинарной ответственности, в том числе в форме прекращения действия свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (свидетельства о допуске). В случае, если вред третьим лицам причинен после завершения таких работ, приведенное положение оказывается лишенным практического смысла.

х х х

По названным выше причинам Проект в предлагаемой редакции может ухудшить положение лиц, которым может быть причинен вред в результате деятельности членов СРО. Интересам этих лиц в большей степени соответствовало бы одновременное применение СРО различных форм обеспечения ответственности своих членов (как страхование, так и компенсационные фонды). Устранение законодательного требования о формировании СРО компенсационных фондов и о замене этой обязанности страхованием необходимо требует создания системы обязательного страхования ответственности членов СРО, в том числе определения в федеральном законе субъектов и объектов страхования, перечня страховых случаев, срока действия договора страхования, спосо-

бов контроля за осуществлением страхования и других параметров страхования, указанных в пункте 4 статьи 3 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Не вполне обоснованной представляется приведенная в пояснительной записке ссылка на статистику выплат за пять лет существования в России саморегулирования, поскольку вред, вызванный недостатками проектных, строительных и других аналогичных работ, может проявиться в течение длительного срока после окончания этих работ.

Таким образом, вносимые Проектом изменения не соответствуют одной из целей, заявленных в пояснительной записке, – повысить эффективность обеспечения имущественной ответственности организаций строительной отрасли.

II. Проект вызывает и некоторые замечания юридико-технического характера.

1. В Проекте используется термин «личное» страхование. Необходимо признать, что этот термин применяется не только в Проекте, но и в действующей редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации. Однако применение этого термина является не вполне корректным. Под «личным страхованием» Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 934) понимает совершенно иной вид договоров страхования, нежели страхование ответственности организаций, осуществляющих деятельность в сфере строительства. По этой причине целесообразным было бы как в Проекте, так и в главе 6.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации использовать вместо термина «личное страхование» выражение «индивидуальное страхование».

Кроме того, в Гражданском кодексе Российской Федерации не используется термин «коллективное страхование». Согласно статье 931 Гражданского кодекса по договору страхования деликтной ответственности может быть застрахован риск ответственности самого страхователя или иного лица, на которое такая ответственность может быть возложена. Такое лицо должно быть названо в договоре страхования. С учетом этих положений Гражданского кодекса Российской Федерации было бы целесообразным уточнить в Проекте понятие «коллективного страхования» в сфере строительной деятельности, указав, кто является страхователем по такому договору, как определяются лица, чья ответственность застрахована.

2. В подпункте «в» пункта 5 статьи 1 Проекта предлагается указать не только на отсутствие договора страхования, но и на его несоответствие требованиям Градостроительного кодекса Российской Федерации.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» в предложенной редакции не соответствует заявленным целям законодательного регулирования и не может быть поддержан.

Заместитель председателя Совета А.Л.Маковский

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
22 июня 2015 г. № 143-5/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ «ОБ АКЦИОНЕРАХ ОБЩЕСТВАХ» И «ОБ ОБЩЕСТВАХ С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ» (В ЧАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КРУПНЫХ СДЕЛОК И СДЕЛОК, В СОВЕРШЕНИИ КОТОРЫХ ИМЕЕТСЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ)»

I. Проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об акционерах обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части регулирования крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 15 мая 2015 г. № 12391-НП/Д06и).

Проект вносится в Совет повторно после частичного устранения замечаний, отмеченных в Экспертном заключении Совета от 22 сентября 2014 г., № 133-3/2014.

II. Как отмечается в пояснительной записке, Проект разработан во исполнение пункта 37 Плана мероприятий (дорожной карты) по созданию Международного финансового центра в Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012-р, и направлен на совершенствование институтов крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, в деятельности хозяйственных обществ.

В части совершенствования режима крупных сделок Проект предлагает следующие изменения:

1) Уточняются критерии, по которым сделка может быть отнесена к числу крупных (порог крупности устанавливается на уровне 50 процентов от стоимости активов).

Вводится дополнительный критерий, в соответствии с которым сделка признается крупной: «крупной сделкой считается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, в результате совершения которых прекратится деятельность общества или изменится ее вид, либо существенно изменятся ее масштабы».

Уточняется круг сделок, подпадающих под нормы о крупных сделках (в частности, договоры аренды, договоры о предоставлении прав на использование результатов интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, если их балансовая стоимость составляет 50 и более процентов балансовой стоимости активов общества, определенной по данным бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату).

2) Дополнительно из-под режима крупных сделок исключаются:

отношения, возникающие при переходе прав на имущество в процессе реорганизации общества, в том числе по договорам о слиянии и договорам о присоединении (в отношении обществ с ограниченной ответственностью такое исключение уже имеется в Федеральном законе «Об обществах с ограниченной ответственностью» – подпункт 3 пункта 9 статьи 46);

сделки по приобретению акций акционерного общества, совершение которых обязательно для общества в соответствии с главой XI.1 Федерального закона «Об акционерных обществах» (если согласие было получено на покупку того пакета акций, приобретение которого привело к возникновению обязанности произвести выкуп оставшихся акций);

сделки, связанные с размещением, в том числе совершаемым при размещении посредством подписки, акций общества и эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции общества, а также сделки, совершаемые с участием общества при публичном предложении акций и эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции общества, в процессе их обращения;

сделки, заключаемые на тех же условиях, что и предварительный договор, если на заключение такого договора было получено согласие.

3) В части порядка получения согласия на совершение крупной сделки предусматривается возможность одобрения сделок с указанием минимальных и максимальных параметров условий сделки либо порядка их определения, одобрение совершения ряда однотипных сделок, альтернативные варианты основных условий одобряемой сделки, одобрение сделки при условии совершения нескольких сделок одновременно; в решении об одобрении сделки может быть указан срок его действия.

4) Исключается такое условие признания крупной сделки недействительной, как нарушение прав и законных интересов хозяйственного общества и (или) акционера (участника) (возникновение неблагоприятных последствий), а также устанавливается опровержимая презумпция того, что контрагент по сделке не знал и не должен был знать о совершении сделки с нарушением порядка ее одобрения (презумпция добросовестности контрагента).

5) Проект вводит ограничение права на подачу акционером (участником) иска о признании крупной сделки недействительной – вводится порог в виде минимального количества акций (размера долей в уставном капитале), которое необходимо для предъявления требования об оспаривании сделки.

В части совершенствования режима сделок, в совершении которых имеется заинтересованность (далее – сделки с заинтересованностью), Проект предлагает следующие изменения:

1) Для целей определения круга лиц, сделка с которыми считается сделкой с заинтересованностью, исключается использование понятия «аффилированные лица»; предлагается использовать понятия «контролирующее лицо» и «подконтрольное лицо (подконтрольная организация)», определенные в статье 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

2) Предлагается отказаться об обязательного предварительного согласия на совершение сделки с заинтересованностью; такое согласие необходимо получать лишь по пред-

ложению единоличного исполнительного органа, члена совета директоров (наблюдательного совета) либо члена ревизионной комиссии.

3) Устанавливается перечень сделок, не требующих одобрения по правилам о сделках с заинтересованностью, в целом совпадающий с тем перечнем, который предусмотрен по отношению к крупным сделкам. Дополнительно из-под режима сделок с заинтересованностью исключаются:

сделки, совершаемые в процессе обычной хозяйственной деятельности общества;

сделки по размещению обществом путем открытой подписки облигаций или приобретению обществом размещенных им облигаций;

сделки, заключаемые на открытых торгах или по результатам открытых торгов, если условия таких торгов предварительно утверждены советом директоров общества;

сделки, предметом которых является имущество, цена или балансовая стоимость которого определима и составляет не более 0,1 процента балансовой стоимости активов общества.

4) Предлагается распространить на порядок одобрения сделок с заинтересованностью аналогичные нормы о крупных сделках с единственным уточнением о том, что в решении об одобрении должны быть указаны лица, которые будут являться стороной или выгодоприобретателем в сделке.

5) Существенно корректируются правила об оспаривании сделок с заинтересованностью: отсутствие согласия на сделку с заинтересованностью само по себе не является основанием для признания такой сделки недействительной; сделка может быть признана недействительной, если она совершена в ущерб интересам общества и доказано, что другая сторона сделки знала или заведомо должна была знать о том, что сделка являлась для общества сделкой, в совершении которой имеется заинтересованность, и (или) об отсутствии согласия на совершение такой сделки.

6) Предлагается ограничить право на подачу акционером (участником) иска о признании сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, недействительной по аналогии с тем, как предлагается это сделать в нормах о крупных сделках, а именно: ввести порог в виде минимального количества акций (размера долей в уставном капитале), которое необходимо для предъявления требования об оспаривании сделки.

III. Проект вызывает следующие замечания.

1. В соответствии с пунктом 37 Плана мероприятий (дорожной карты) по созданию Международного финансового центра в Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012-р «ожидаемым результатом» предлагалось считать «уточнение регулирования различных аспектов крупных сделок и сделок с заинтересованностью акционерного общества, в том числе, введение соответствующего регулирования в части подконтрольных ему юридических лиц».

В качестве «мероприятия» документ устанавливал следующее: «совершенствование законодательства Российской Федерации (в том числе устранение пробелов) по регулированию крупных сделок и сделок с заинтересованностью, в том числе с учетом случаев холдинговой структуры публичного акционерного общества. Разработка и внесение в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона и принятие иных нормативных правовых актов». Срок исполнения был заявлен – 2013 год.

Подготовленный Проект не в полной мере отвечает поставленной цели.

Во-первых, Проект выходит за ее рамки, охватывая общества с ограниченной ответственностью, но при этом не охватывая иные организационные формы юридических лиц.

Во-вторых, Проект не учитывает специфику «случаев холдинговой структуры».

2. Институты крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, при том, что они имеют своей целью преодоление конфликта в корпоративных отношениях и решение возникающих конфликтов с точки зрения определенного баланса интересов, продолжают оставаться противоречивыми; они не вносят ясность и определенность в регулировании и порождают на практике множество различных конфликтных ситуаций.

Нельзя не констатировать, что этого баланса в рамках предлагаемого Проектом регулирования не найдено.

Еще одна существенная проблема указанных институтов – их формальность. Даже правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, высказанная в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2011 г. № 1486-О-О, где указано, что «разрешение... вопросов о достаточности оснований для отнесения сделки к сделкам с заинтересованностью в случае возникновения спорных ситуаций – компетенция арбитражных судов, которые не должны ограничиваться установлением только формальных условий применения норм законодательства об акционерных обществах и в случае сомнений обязаны исследовать и оценить всю совокупность имеющих значение для правильного разрешения дела обстоятельств», не решила этой проблемы.

И хотя именно эти институты (в первую очередь институт сделок, в совершении которых имеется заинтересованность) могут и должны выступать одним из средств противодействия коррупции в бизнес-среде, однако ничего подобного не происходит. Институт сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, не охватывает большой круг лиц, которые имеют самое непосредственное отношение к подготовке сделки и ее совершению, но не являются лицами, которые могут быть признаны заинтересованными в соответствии со статьей 81 Федерального закона «Об акционерных обществах».

Представляется, что Проект не приведет к разрешению концептуальных проблем этих институтов.

Очевидно, что Проект значительно меняет найденный в последнее время баланс интересов между миноритарными и мажоритарными участниками в сторону последних, ломая достигнутое хрупкое равновесие и не вводя никаких компенсирующих механизмов, включая переходные положения, защищающих права участников, прежде всего миноритарных, и предоставляющих им право либо согласиться на такое изменение, либо выйти из общества.

3. Проект не предусматривает порядка реализации его положений в случае, когда уставом непубличного общества вопросы согласования (одобрения) крупных сделок и сделок с заинтересованностью изъяты из компетенции собрания акционеров и отнесены к компетенции совета директоров, правления или генерального директора.

В соответствии с пунктом 3 статьи 66.3 Гражданского кодекса Российской Федерации по решению участников (учредителей) непубличного общества, принятому единогласно, в устав общества могут быть включены положения о передаче на рассмотрение коллегиального органа управления общества (пункт 4 статьи 65.3) или коллегиального исполнительного органа общества вопросов, отнесенных законом к компетенции общего собрания участников за исключением исчерпывающим образом определенных вопросов (среди них не указаны вопросы о крупных сделках и сделках с заинтересованностью).

При этом, учитывая, что согласно подпункту 3 пункта 3 указанной статьи функции коллегиального исполнительного органа могут быть переданы единоличному исполни-

тельному органу, вопросы согласования (одобрения) крупных сделок и сделок с заинтересованностью могут быть отнесены даже к компетенции генерального директора.

В таком случае по ряду положений Проекта отсутствует четкое понимание, в какой мере и как должны действовать все принятые правила, если соответствующие вопросы изъяты из компетенции собрания акционеров и отнесены к компетенции совета директоров, правления или генерального директора.

Например, согласно абзацу 5 пункта 1 статьи 77 Федерального закона «Об акционерах обществах» как в действующей редакции, так и в редакции Проекта, уставом общества может быть предусмотрено, что цена имущества определяется решением собрания акционеров (по умолчанию – решением совета директоров (наблюдательного совета) общества). Между тем данное положение, применимое как к публичным, так и к непубличным обществам, не учитывает правила статьи 66.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому в непубличных обществах цену имущества может определить и единоличный и коллегиальный орган.

4. Непоследовательными представляются формулировки подпункта 1 пункта 1 и абзаца 3 пункта 1.1 статьи 78 Федерального закона «Об акционерных обществах», а также подпункта 1 пункта 1 и абзаца 3 пункта 2 статьи 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в редакции Проекта. В соответствии с названными положениями приобретение акций публичного акционерного общества будет считаться крупной сделкой при сочетании двух условий (повлечет возникновение обязанности направить обязательное предложение, и цена превысит порог 50 и более процентов). В то же время, как следует из указанных положений, приобретение акций непубличного общества или приобретение акций публичного общества по добровольному предложению для целей квалификации в качестве крупной сделки связывается только с критерием порога 50 и более процентов.

5. Подпункт 1.1 статьи 78 Федерального закона «Об акционерных обществах», пункт 2 статьи 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в редакции Проекта устанавливают, какие величины, характеризующие предмет рассматриваемой сделки, следует сопоставлять с балансовой стоимостью активов общества для квалификации данной сделки в качестве крупной. Однако из указанных положений не ясно, под какую из предлагаемых категорий относятся сделки по оказанию услуг и выполнению работ, что может повлечь нормативно не подкрепленный вывод об исключении подобных сделок из-под режима крупных (отнесение их к категории сделок, совершаемых в рамках обычной хозяйственной деятельности). Обоснование такого подхода не дано в пояснительной записке к Проекту.

6. Согласно абзацу 3 пункта 2 статьи 78 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта при отсутствии в обществе совета директоров (наблюдательного совета), который в соответствии с абзацем 2 данного пункта утверждает заключение о крупной сделке, предшествующее принятию общим собранием акционеров решения о согласии на совершение крупной сделки, указанное заключение утверждается любым из лиц, обладающим правом независимо от других лиц осуществлять полномочия единоличного исполнительного органа общества. Такая неопределенность на практике неизбежно повлечет возникновение неурегулированных Проектом случаев, когда несколько независимых директоров утвердят противоречащие друг другу заключения.

7. В подпункте 2 пункта 3 статьи 78 Федерального закона «Об акционерных обществах» Проектом предложена неоднозначная формулировка, способная повлечь ее неверное понимание в процессе правоприменения. Так, согласно подпункту 2 пункта 3 ста-

тьи 78 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта положения о крупных сделках не применяются, в частности, «к сделкам, совершаемым с участием общества при публичном предложении акций и эмиссионных ценных бумаг». В приведенной формулировке акцент сделан скорее на том, что речь идет о сделках с бумагами общества, но не сделках самого общества, что не согласуется с предметом регулирования в главе X Федерального закона «Об акционерных обществах».

8. Проект предлагает отказаться от использования в положениях, относящихся к крупным сделкам и сделкам, в совершении которых имеется заинтересованность, от понятия «аффилированные лица» и использовать понятия «контролирующее лицо» и «подконтрольное лицо».

При всей неопределенности понятия «аффилированные лица» следует учесть, что предлагаемые понятия также не отличаются однозначностью толкования и кроме того их использование не устраняет термин «аффилированные лица» из других положений корпоративного законодательства.

9. Используемое в законах понятие «обычная хозяйственная деятельность» существенно корректируется за счет включения в Проект новых критериев и признаков, однако предлагаемые изменения вносят дополнительную неопределенность в силу их новизны и оценочного характера.

10. В целях устранения двусмысленности формулировок подпункта 5 пункта 3 статьи 78 Федерального закона «Об акционерных обществах», подпункта 5 пункта 9 статьи 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в редакции Проекта следует исключить слова «акционерного общества» как излишние, поскольку речь идет о сделках по приобретению акций. Кроме того, в главе XI.1 Федерального закона «Об акционерных обществах», ссылка на которую сделана в рассматриваемом подпункте, регулируется приобретение на основании обязательного или добровольного предложения не только акций, но и ценных бумаг, конвертируемых в акции. Различие в терминологии порождает возникновение вопросов на практике, в связи с чем следует либо уточнить формулировки, либо ограничиться указанием на то, что речь идет о сделках, обязательных в силу правил определенной главы закона.

11. В абзаце 5 пункта 4 статьи 79 Федерального закона «Об акционерных обществах», абзаце 6 пункта 3 статьи 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в редакции Проекта следует исключить слово «отлагательным», поскольку Гражданский кодекс Российской Федерации не разрешил вопрос о том, может ли подобное условие быть отлагательным условием, и учитывая то, что согласие вышестоящего органа общества на совершение сделки является исключительно действием самого общества, в силу чего представляется проблематичным применение правил пункта 3 статьи 157 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также учитывая то, что статья 157.1 Гражданского кодекса Российской Федерации специально регулирует отношения, связанные со сделками, на заключение которых требуется согласие.

12. В пункте 6 статьи 79 и статье 84 Федерального закона «Об акционерных обществах», а также в статьях 45 и 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» Проект предлагает указать на возможность восстановления срока исковой давности, хотя действующее правило исключает возможность восстановления такого срока применительно к ситуации оспаривания крупных сделок.

Принимая во внимания статьи 65.2 и 65.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепляющие то, что участник общества и член коллегиального органа управле-

ния, заявляют подобные иски, действуя от имени и в интересах самого общества, а также статью 205 Гражданского кодекса Российской Федерации, введение подобного правила трудно совместимо с положениями указанных норм.

13. Правила абзаца 3 пункта 1.1 статьи 81 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта не соответствуют правилам абзаца 2 пункта 2 статьи 78 этого же закона в редакции Проекта: в абзаце 3 пункта 1.1 статьи 81 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта не учтена возможность отсутствия в непубличном обществе совета директоров.

14. Замечания вызывает положение подпункта 3 пункта 2 статьи 81 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта в части исключения «случая, когда уставом общества предусмотрено право акционера потребовать получения согласия на совершение такой сделки до ее совершения». Во-первых, представляется нежелательным включение подобного положения в устав публичных обществ. Во-вторых, с учетом пункта 1 статьи 83 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта неясно, почему уставом не может быть предоставлено право потребовать согласия на сделку после ее совершения. В-третьих, ни Проект, ни пояснительная записка к нему не раскрывают идею рассматриваемого положения относительно общей концепции Проекта, подразумевающей перенос акцента с согласования (одобрения) сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, на информирование акционеров о таких сделках.

15. Ряд предлагаемых изменений не являются концептуальными с точки зрения модернизации институтов и трудно объяснимы целями, определенными в Плане мероприятий (дорожной карты) по созданию Международного финансового центра в Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012-р, в частности:

– абзац 5 пункта 1 статьи 77 Федерального закона «Об акционерных обществах»;

– пункт 5 статьи 79 Федерального закона «Об акционерных обществах» предлагают использовать при одобрении крупных сделок, одновременно являющихся сделками, в совершении которых имеется заинтересованность.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об акционерах обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части регулирования крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность)» может быть поддержан применительно к тем его положениям, которые в соответствии с задачей, сформулированной в пункте 37 Плана мероприятий (дорожной карты) по созданию Международного финансового центра в Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012-р, направлены на совершенствование и уточнение соответствующих институтов в свете изменений Гражданского кодекса Российской Федерации, но не затрагивают сложившийся баланс интересов различных групп акционеров и участников обществ.

С учетом этого Проект нуждается в доработке по высказанным в настоящем заключении замечаниям.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
22 июня 2015 г. № 143-7/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА СОВЕРШЕНИЯ СДЕЛОК ГОСУДАРСТВЕННЫМИ (МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) ПРЕДПРИЯТИЯМИ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ (МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) УЧРЕЖДЕНИЯМИ»

I. Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за нарушение порядка совершения сделок государственными (муниципальными) предприятиями и государственными (муниципальными) учреждениями» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 15 мая 2015 г. № 12392-ОД/Д08и).

II. Как отмечается в пояснительной записке, Проект разработан в целях создания возможности применения проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части повышения эффективности управления государственным (муниципальным) имуществом», разработанного в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2013 г. № ИШ-П13-9440 в целях обеспечения эффективности в сфере управления федеральным имуществом.

Проектом предлагается внести изменения в Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях», Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», которые устанавливают в отношении унитарных предприятий, автономных учреждений и казенных учреждений административную ответственность за несоблюдение порядка совершения сделок с госу-

дарственным или муниципальным имуществом, предоставленным указанным юридическим лицами на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления.

Как следует из пояснительной записки к Проекту, его разработчики полагают недостаточными имеющиеся в законодательстве правила об имущественной ответственности лица, уполномоченного выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица, для обеспечения эффективного управления государственным и муниципальным имуществом. По мнению разработчиков, введение наравне с ответственностью физических лиц, выполняющих функции органов управления названных юридических лиц и нарушивших установленный порядок совершения сделок, административной ответственности самих юридических лиц создаст необходимые условия для соблюдения порядка согласования сделок с государственным и муниципальным имуществом.

III. Проект вызывает следующие замечания.

1. К числу условий формирования благоприятного инвестиционного климата относится установление стабильных правил об ответственности юридических лиц, предсказуемость нормативного регулирования и правоприменения, а также эффективное функционирование законодательных положений, направленных на противодействие коррупции.

Проектом предлагается введение административной ответственности в отношении юридических лиц за нарушение их руководителями (либо иными лицами, определяющими их действия) установленных процедур согласования сделок с государственным и муниципальным имуществом, предоставленным на праве хозяйственного ведения или оперативного управления указанным юридическим лицам.

Представляется, что предлагаемые изменения не способны оказать положительного влияния на эффективность управления государственным и муниципальным имуществом, поскольку не предусматривают воздействия (наступления каких-либо негативных последствий) в отношении лиц, непосредственно совершающих сделки с имуществом либо в нарушение порядка их согласования, либо в ущерб интересам представляемого ими юридического лица. Напротив, установление административной ответственности за правонарушения способом, вытекающим из Проекта, фактически может оказаться формой ухода от ответственности лиц, виновных в коррупционных действиях. Элемент «коррупционной составляющей» рассматриваемых правонарушений в Проекте не учтен.

Согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под коррупцией понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

Как показывает практика, нарушение государственными (муниципальными) предприятиями, учреждениями, некоммерческими организациями законодательства о таких организациях, связанное с незаконным отчуждением государственного (муниципального) имущества, иных ценностей в пользу третьих лиц, нередко имеет коррупционный характер и подпадает под определение коррупции. Таким образом, борьба с подобными правонарушениями является одной из форм борьбы с коррупцией.

2. В рассматриваемой ситуации применение института административной ответственности юридического лица либо подменяет собой ответственность непосредственных нарушителей (лиц, определяющих действия юридического лица), либо фактически дублирует ее. Подмена ответственности непосредственных нарушителей неизбежно приведет к росту злоупотреблений с их стороны. В свою очередь возложение ответственности за одно и то же нарушение как на юридическое лицо, так и на его представителя является избыточным, а по отношению к юридическому лицу – безосновательным. Установление административной ответственности для государственных (муниципальных) предприятий и государственных (муниципальных) учреждений с экономической точки зрения означает возложение негативных последствий в конечном итоге на государство (муниципальное образование), права которого и так были нарушены в результате несоблюдения установленного в законодательстве порядка совершения сделок.

3. Действующее регулирование содержит определенные и достаточные положения об ответственности руководителей унитарных предприятий, автономных учреждений и казенных учреждений, нарушивших установленный порядок совершения сделок с государственным или муниципальным имуществом.

Так, в соответствии со статьей 25 Федерального закона «О государственных и муниципальных предприятиях» руководитель унитарного предприятия несет ответственность за убытки, причиненные унитарному предприятию его виновными действиями (бездействием), в том числе в случае утраты имущества унитарного предприятия (пункт 2); собственник имущества унитарного предприятия вправе предъявить иск о возмещении убытков, причиненных унитарному предприятию, к руководителю унитарного предприятия (пункт 3).

В соответствии с пунктом 3 статьи 15 Федерального закона «Об автономных учреждениях» руководитель автономного учреждения несет перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных автономному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований настоящей статьи, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной. В соответствии с пунктами 4, 5 статьи 17 названного Федерального закона заинтересованное лицо, нарушившее обязанность, предусмотренную частью 4 статьи 16 настоящего Федерального закона, несет перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных ему в результате совершения сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, с нарушением требований настоящей статьи, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной, если не докажет, что оно не знало и не могло знать о предполагаемой сделке или о своей заинтересованности в ее совершении. Такую же ответственность несет руководитель автономного учреждения, не являющийся лицом, заинтересованным в совершении сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, если не докажет, что он не знал и не мог знать о наличии конфликта интересов в отношении этой сделки. В случае, если за убытки, причиненные автономному учреждению в результате совершения сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, с нарушением требований настоящей статьи, отвечают несколько лиц, их ответственность является солидарной.

Кроме того, в отношении всех рассматриваемых юридических лиц распространяются общие правила Гражданского кодекса Российской Федерации об обязанности лиц, которые в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочены выступать от его имени, а также членов коллегиальных органов юри-

дического лица действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно (пункт 3 статьи 53 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 1 статьи 53.1 Гражданского кодекса Российской Федерации названные лица обязаны возместить по требованию юридического лица, его учредителей (участников), выступающих в интересах юридического лица, убытки, причиненные по его вине юридическому лицу.

Таким образом, являясь собственниками имущества, предоставленного рассматриваемым юридическим лицам, Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование обладают достаточными и эффективными способами защиты своих прав в случае совершения неправомерных действий в отношении их имущества.

4. Разработчиками Проекта не учтены тенденции развития антикоррупционного регулирования в зарубежных странах.

Во-первых, противодействие коррупции расширило область действия, распространившись не только на действие государственных должностных лиц, но и на субъекты частного права. Так, Закон Великобритании о взятках (Bribery Act 2010) в равной степени применим как в отношении государственных служащих, так и в отношении лиц, ответственных за принятие решений в частных компаниях.

Во-вторых, направленность антикоррупционного регулирования постепенно приобретает не только карательный характер (наказание коррупционера), но и характер компенсационный, обязывающий виновного в коррупции возместить (компенсировать) причиненный вред. В этой связи в зарубежных странах развивается практика присуждения виновного лица не только к наказанию в виде штрафа (penalty), но и к одновременной выплате имущественного возмещения (disgorgement), целью которого является восстановление экономического баланса, нарушенного в результате коррупционных действий. Данная тенденция проявляется в практике Министерства юстиции (Генерального прокурора) США по применению Закона об иностранной коррупции (Foreign Corrupt Practices Act 1978). При этом штраф (penalty) и возмещение (disgorgement) как последствия одного и того же нарушения могут быть применены и к физическому и к юридическому лицу.

В отношении ситуаций, на регулирование которых направлен Проект, важно добиться такого результата, чтобы юридическое лицо, столкнувшееся с нарушением своих прав, было обязано совершать действия, направленные на возврат утраченного имущества или получение компенсации (или того и другого в соответствии с решением суда).

Формально устанавливая административную ответственность юридического лица, Проект не касается проблемы преследования виновных лиц, восстановления имущества или нарушенных имущественных прав.

5. Пояснительная записка к Проекту не содержит обоснования дифференцированного подхода к регулированию ответственности за нарушение порядка совершения сделок в отношении таких юридических лиц, как государственные (муниципальные) предприятия и государственные (муниципальные) учреждения.

В соответствии с частью 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В абзаце втором пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации указано, что участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством от-

ношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

В связи с изложенным, учитывая необходимость обеспечения равной защиты государственной (муниципальной) и частной собственности, представляется необоснованным рассмотрение предлагаемых положений лишь применительно к государственным (муниципальным) предприятиям и государственным (муниципальным) учреждениям.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за нарушение порядка совершения сделок государственными (муниципальными) предприятиями и государственными (муниципальными) учреждения» не может быть поддержан в представленном виде.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

Справочно: проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за нарушение порядка совершения сделок государственными (муниципальными) предприятиями и государственными (муниципальными) учреждения» принят в качестве федерального закона (Федеральный закон от 28 ноября 2015 года № 344-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части повышения эффективности управления государственным (муниципальным) имуществом»).

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-5/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВАХ» В ЧАСТИ ПОРЯДКА ВЫПЛАТЫ ДИВИДЕНДОВ АКЦИОНЕРНЫМ ОБЩЕСТВОМ»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части порядка выплаты дивидендов акционерным обществом» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 11 июня 2015 г. № 01-02-01/05-34118).

Проект дважды рассматривался Советом (см. экспертные заключения от 21 октября 2013 г. № 122-5/2013 и 21 апреля 2014 г. № 129-6/2014). Совет не поддержал концепцию Проекта в связи с тем, что из Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предлагалось исключить все упоминания о связи дивидендов с прибылью акционерного общества.

Представленный Проект в значительной степени учитывает замечания Совета. В частности, сохраняется связь дивидендов с прибылью акционерного общества, в Проекте теперь нет нормы, исключающей из компетенции общего собрания акционеров распределение дивидендов как части прибыли акционерного общества.

В тоже время неясность проектируемых норм (пункт 2 статьи 1 Проекта) не позволяет сделать однозначный вывод о возможности выплаты дивидендов при отсутствии у акционерного общества прибыли независимо от того, определяется ли она исходя из данных бухгалтерской (финансовой) отчетности общества либо исходя из данных консолидированной финансовой отчетности. Кроме того, предлагаемая редакция пункта 2 статьи 42 Федерального закона «Об акционерных обществах» не содержит упоминания о том, должна ли возможность определения размера дивидендов на основе данных консолидированной финансовой отчетности закрепляться в уставе общества или этот вопрос должен решаться одновременно с принятием решения о выплате дивидендов. В последнем случае возможны

нарушения прав акционеров, тем более, что неясно, к компетенции какого органа управления общества будет относиться принятие решения по указанному вопросу.

Проект не содержит переходных положений, что вызывает серьезные возражения, поскольку его принятие существенно затронет права акционеров и эмитентов.

Проект не учитывает Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который (подпункт «а» пункта 33 статьи 3) уже внес в Федеральный закон «Об акционерных обществах» предлагаемые Проектом изменения.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части порядка выплаты дивидендов акционерным обществом» может быть поддержан при условии его доработки.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (В ЧАСТИ ПРИВЕДЕНИЯ В СООТВЕТСТВИЕ С НОВОЙ РЕДАКЦИЕЙ ГЛАВЫ 4 ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части приведения в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 4 августа 2015 г. № 20724-НП/Д06и).

Проект носит комплексный характер и предполагает внесение изменений в следующие законодательные акты:

Федеральный закон «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО),

Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об ООО),

Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

К Проекту прилагается пояснительная записка, в которой указывается, что Проект разработан во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № ИШ-П13-4819, в соответствии с которым необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Этим законом внесены значительные поправки в Гражданский кодекс Российской Федерации, существенно изменяющие правовое положение акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Проект направлен на приведение Закона об АО и Закона об ООО в соответствие с новой редакцией главы 4 Кодекса, в том числе в нем предусматриваются более подроб-

ные правила для новых институтов, введенных в российское законодательство Законом от 5 мая 2014 г.

I. Необходимо обратить внимание на то, что ряд предлагаемых поправок, хотя, как представляется, и не соответствует нормам Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), исходя из концепции, на основе которой эти нормы были разработаны, однако эти поправки основываются на уже включенных в Законы об АО и ООО положениях.

Некоторые из предлагаемых поправок уже базируются на разъяснениях, которые были даны отдельным общим положениям ГК РФ в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Проект продолжает процесс внесения изменений в указанные законы в связи с принятием поправок в главу 4 ГК РФ, начатый Федеральным законом от 29.06.2015г. № 210-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации". При этом вносится ряд новых или дополнительных поправок в положения, только что измененные этим законом. В связи с этим в Проекте вынужденно как новая редакция тех или иных норм вновь повторяются положения, внесенные в соответствующие законы Законом № 210-ФЗ.

Учитывая это, не представляется возможным давать оценку соответствующим положениям Проекта даже в тех случаях, когда они и те положения, на которых они базируются, не соответствуют нормам Гражданского кодекса РФ.

II. Давая общую оценку Проекту, следует отметить три основных момента.

Во-первых, Законы об АО и ООО устанавливают нормы, определяющие порядок многофункциональной деятельности данных хозяйственных обществ, представляющих собой сложные юридические образования и связанных в своей деятельности с широким кругом участников оборота. В этой связи соответствующие нормы должны максимально точно и исчерпывающе описывать порядок действий этих обществ, их органов и участников. Следует отметить в целом достаточно высокую степень проработанности норм Проекта в этой части. Вместе с тем ряд вопросов требует все-таки более детальной и глубокой проработки в Законах, а некоторые из них и концептуального решения.

Во-вторых, Закон об АО устанавливает правила как общие для всех акционерных обществ, так и специальные – только для публичных акционерных обществ или только для непубличных акционерных обществ. В ряде случаев правила Проекта сформулированы так, что сферу их применения не удается определить однозначно.

В одних случаях в Проекте специально указано, что его положение относится как к публичному, так и к непубличному обществу, в других говорится просто об обществе, в третьих, устанавливается правило для непубличного общества, но не предусмотрено какое-либо правило для публичного общества и наоборот. В связи с этим возникает вопрос, является это сознательной позицией разработчиков или пробелом в регулировании. В некоторых случаях необходимо еще раз оценить, на какие общества должно распространяться устанавливаемое правило.

В-третьих, необходимо учесть, что неоправданные различия или расхождения между положениями Закона об АО и Закона об ООО всегда создают существенные трудности в их толковании и применении, особенно, в тех случаях, когда речь идет о различи-

ях в правилах, относящихся к непубличным АО и ООО. Проект увеличивает число таких расхождений.

Например, в Закон об ООО предлагается внести положение об исключении участника общества из общества, тогда как в Закон об АО подобное положение внести не предлагается, хотя в соответствии с пунктом 1 статьи 67 ГК РФ участник хозяйственного товарищества или общества вправе в указанных в этой норме случаях требовать исключения другого участника из товарищества или общества (кроме публичных акционерных обществ) в судебном порядке, и отказ от этого права или его ограничение ничтожны.

Правила Закона об ООО также предлагается дополнить положениями из главы 9.1 ГК РФ, касающимися оспаривания решений собраний (ст. 43 Закона об ООО), но в Закон об АО такие изменения вносить не предполагается, хотя положения главы 9.1 ГК РФ относятся и к акционерным обществам.

III. Помимо изложенных общих соображений представляется необходимым сделать следующие замечания и предложения по тексту Закона об АО в редакции Проекта. Ряд из этих замечаний и предложений также относится и к тексту Закона об ООО в редакции Проекта.

1) Принимая во внимание связь положений пункта 3 статьи 9 Закона об АО и пункта 2 статьи 34 этого же Закона, более оправданно ограничиться включением в пункт 3 статьи 9 отсылки к положениям пункта 2 статьи 34.

2) Предлагаемые изменения в статью 21 Закона об АО следовало бы уточнить в части следующих положений:

– во-первых, указать на то, кто вправе предлагать кандидатов в члены ликвидационной комиссии и кандидатуры ее руководителя (руководителей);

– во-вторых, очевидно, необходимо определить, каким образом устанавливается порядок работы ликвидационной комиссии (общим собранием акционеров, самой ликвидационной комиссией);

– в-третьих, в абзаце втором пункта 3 статьи 21 Закона об АО говорится о принятии общим собранием акционеров решения о назначении руководителя ликвидационной комиссии, а в пункте 3 этой же статьи говорится о «руководителе (руководителях)» ликвидационной комиссии. Не оценивая целесообразность назначения нескольких руководителей ликвидационной комиссии (идея избрания нескольких руководителей ликвидационной комиссии, по-видимому, является слепком с положений об избрании нескольких единоличных исполнительных органов), следует указать на необходимость единообразия формулировок, а также использования по аналогии (путем отсылки) правил Закона об АО о деятельности нескольких единоличных исполнительных органов (п. 3-9 ст. 69).

3) Поскольку статья 22 Закона об АО регламентирует процедуру добровольной ликвидации общества, то добавление в пункт 7 этой статьи указания на то, что ликвидационный баланс общества при его добровольной ликвидации утверждается общим собранием акционеров или «судом», непонятно. В соответствии с пунктом 6 статьи 63 ГК РФ после завершения расчетов с кредиторами ликвидационная комиссия составляет ликвидационный баланс, который утверждается учредителями (участниками) юридического лица или органом, принявшим решение о ликвидации юридического лица, а в случаях, установленных законом, ликвидационный баланс утверждается по согласованию с уполномоченным государственным органом. Во всяком случае необходимо указать, в каких случаях ликвидационный баланс добровольно ликвидируемого общества может или должен быть утвержден не общим собранием акционеров, а судом.

4) Согласно первому абзацу пункта 3 статьи 29 Закона об АО решением об уменьшении уставного капитала общества путем уменьшения номинальной стоимости акций может быть предусмотрена передача акционерам непубличного общества имущества иного, чем денежные средства, или принадлежащие обществу эмиссионные ценные бумаги, размещенные другим юридическим лицом.

При таком решении необходимо определить, каким количеством голосов должно быть принято подобное решение.

Следует обратить внимание на то, что по общему правилу абзаца шестого данного пункта такое решение принимается квалифицированным большинством голосов в три четверти голосов акционеров – владельцев голосующих акций, принимающих участие в общем собрании акционеров общества. Но при этом согласно абзацу седьмому этого же пункта решение об уменьшении уставного капитала общества путем уменьшения номинальной стоимости акций общества с передачей акционерам эмиссионных ценных бумаг должно предусматривать передачу каждому акционеру общества эмиссионных ценных бумаг одинаковой категории (типа), которые выпущены одним и тем же эмитентом и количество которых составляет целое число и пропорционально сумме, на которую уменьшается номинальная стоимость принадлежащих акционеру акций. А в случае, если указанное требование не может быть выполнено, решение общего собрания акционеров, принятое в соответствии с данным пунктом, не подлежит исполнению.

Таким образом, действующая редакция пункта 3 статьи 29 Закона об АО, предусматривающая выплату акционерам только денежных средств или эмиссионных ценных бумаг других юридических лиц, обеспечивает полное равенство акционеров. При передаче акционерам непубличного общества иного имущества равенство может быть нарушено. По-видимому, необходимо установить, что в случае передачи акционерам разного имущества, в том числе передачи одним из них денежных средств, другим – эмиссионных ценных бумаг, третьим – иного имущества, такое решение должно приниматься решением общего собрания акционеров непубличного общества единогласно.

5) Пункт 6.1 статьи 32 Закона об АО определяет судьбу привилегированных акций разных типов непубличного общества в случае его реорганизации или приобретения им статуса публичного общества. При этом в норме обходится молчанием судьба привилегированных акций разных типов публичного акционерного общества в случае его реорганизации, а также, если это будет признано допустимым действующим законодательством, разных типов обыкновенных акций (например, с разным количеством голосов), выпускаемых публичным и непубличным обществами.

6) Согласно пункту 1 статьи 32.1 Закона об АО именно положения этого пункта определяют сущность и содержание акционерного соглашения. Но в пункте 2 предусмотрена возможность включения в акционерное соглашение дополнительных положений. При этом, если договор содержит такие дополнительные положения, но не содержит условий, указанных в пункте 1 статьи 32.1, он не является акционерным соглашением (абзац второй подпункта 4 п. 2 ст. 32.1).

Таким образом условия, которые могут содержаться в корпоративном договоре, подразделяются Проектом на «обязательные» и «дополнительные» условия.

«Обязательные» условия корпоративного договора перечислены в первых пунктах статьи 32.1 Закона об АО и статьи 8.1 Закона об ООО в редакции Проекта. Для того, чтобы договор мог быть квалифицирован как корпоративный договор, он непремен-

но должен содержать хотя бы одно условие из указанных перечней. При этом все «обязательные» условия корпоративных договоров связаны с осуществлением так называемых прав из акций (долей), то есть корпоративных прав, удостоверяемых акцией или долей.

«Дополнительные» условия корпоративного договора перечислены во вторых пунктах указанных статей. В отличие от «обязательных» условий, «дополнительные» условия могут, но не должны содержаться в корпоративном договоре, и договор, содержащий такие «дополнительные» условия в любом количестве и объеме, но не содержащий «обязательных» условий, не может считаться корпоративным договором. Все «дополнительные» условия корпоративных договоров связаны с осуществлением так называемых прав на акции (доли), то есть прав, касающихся распоряжения акционерами (участниками) принадлежащими им акциями (долями).

Такая классификация возможных условий корпоративных договоров не предусмотрена в ГК РФ. Более того, из буквального толкования пункта 1 статьи 67.2 ГК РФ следует, что договор, стороны которого обязались «приобретать или отчуждать доли в его [хозяйственного общества] уставном капитале (акции) по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей (акций) до наступления определенных обстоятельств», является корпоративным договором во всех случаях, то есть независимо от наличия или отсутствия в нем иных условий.

Принятие за основу той конструкции, которая предлагается в Проекте, приведет к тому, что соглашения, регулирующие порядок осуществления прав на акции (доли), не будут рассматриваться как корпоративные договоры и к ним не будут применяться нормы о корпоративных договорах. В частности, не будет подлежать какому-либо раскрытию информация о таких соглашениях, не будут применяться требования к их форме, к сингулярному и универсальному правопреемству по ним. Участвовать в этих соглашениях смогут любые третьи лица без каких-либо ограничений, поскольку в Проекте такие ограничения действуют лишь в отношении договоров об осуществлении корпоративных прав, то есть содержащих «обязательные» условия.

На практике это приведет к появлению соглашений, позволяющих отдельным лицам (как участникам корпорации, так и третьим лицам) без каких-либо ограничений получать «теневой» корпоративный контроль над обществом. Для того чтобы убедиться в справедливости этого суждения, достаточно ознакомиться с предлагаемыми в Проекте объемными перечнями возможных «дополнительных» условий.

В связи с этим представляется необходимым либо отказаться от «бинарной» модели условий корпоративных договоров, либо указать на применение к договорам о порядке осуществления прав на акции (доли) некоторых положений о корпоративных договорах (о раскрытии информации, порядке участия в них третьих лиц и т.д.).

7) Первые пункты статьи 32.1 Закона об АО и статьи 8.1 Закона об ООО предусматривают возможность включения в корпоративный договор условия о «голосовании по указанию других лиц». Такое условие не содержится в пункте 1 статьи 67.2 ГК РФ. Очевидно, речь идет о «детализации» возможных вариантов предусматриваемой в корпоративном договоре обязанности «осуществления корпоративных прав определенным образом», о которой говорится в этой норме ГК РФ.

Появление в корпоративных договорах такого условия неизбежно приведет к появлению проблемы так называемой «продажи голосов», то есть голосованию определенным образом в обмен на некое встречное предоставление имущественного характера.

Следует учитывать, что в европейском корпоративном праве такая продажа не допускается, поскольку нарушает принцип пропорциональности (соответствие доли в управлении доле в имуществе), право акционера полагаться на независимое суждение других акционеров, принцип голосования в интересах корпорации. При продаже голосов фактически происходит отчуждение неимущественного права, которое неразрывно связано с имущественными правами и входит в единый комплекс с ними (в акционерном обществе эта неразрывность комплекса прав усиливается тем, что акция – ценная бумага). Кроме того, продажа голосов не соответствует правовой природе голоса как волеизъявления (свободного внешнего выражения собственной воли), которое в совокупности с волеизъявлениями других лиц формирует особый юридический факт – решение собрания.

В праве ряда ведущих европейских государств (например, Германии, Франции, Голландии и др.) голосование на общем собрании, обусловленное получением некоего имущественного предоставления, преследуется в административно-правовом и уголовно-правовом порядке как коммерческий подкуп.

8) В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 32.1 Закона об АО одним из дополнительных условий, которое может быть включено в акционерное соглашение, является условие о преимущественном праве, в случае нарушения которого в непубличном акционерном обществе пострадавшая сторона вправе в судебном порядке требовать перевода на себя прав и обязанностей приобретателя, если будет доказано, что приобретатель в момент заключения договора знал или должен был знать о наличии такого преимущественного права.

Прежде всего следует отметить, что в соответствии с положениями статьи 7 Закона об АО в действующей редакции, устав непубличного акционерного общества также может содержать положения о преимущественном праве, а, следовательно, возможна коллизия положений устава и норм акционерного соглашения. Было бы разумно установить в Законе об АО норму, определяющую, какими правилами в случае такой коллизии должны руководствоваться – третьи лица (не акционеры); акционеры, не являющиеся участниками соглашения; и акционеры-стороны соглашения.

Необходимо также обратить внимание на два положения в данной норме.

Во-первых, хотя условие о преимущественном праве допускается для акционерных соглашений как в публичных, так и непубличных акционерных обществах, соответствующий механизм защиты предоставлен только акционерам непубличного общества. Очевидно, что в публичном акционерном обществе данный способ защиты в виде перевода прав недопустим, если акции приобретались на организованном рынке, но он вполне может быть использован, если акции были приобретены в нарушение преимущественного права, установленного акционерным соглашением, иным образом.

Во-вторых, не вполне оправдана вытекающая из Проекта ситуация, когда в случае включения условия о преимущественном праве в акционерное соглашение, оно защищается путем иска о переводе прав, а в случае включения его в иной договор, такая защита не предоставляется.

Можно также поставить под сомнение обоснованность использования такого способа защиты как перевод прав и обязанностей по договорам, заключенным в нарушение преимущественного права, установленного акционерным соглашением (т.е. договором), на равных началах со случаями, когда такой способ защиты предоставляется при нарушении преимущественного права, закрепленного законом или уставом. В отношении других дополнительных условий, которые могут включаться в акционерное соглашение,

никакие специальные способы защиты в случае нарушения этих условий сторонам акционерного соглашения не предоставляется.

9) С редакционной точки зрения в Проекте неудачно сформулировано положение абзаца первого пункта 5 статьи 32.1 Закона об АО, в соответствии с которым в случае наследования или реорганизации юридического лица права и обязанности стороны соглашения акционеров переходят к правопреемнику стороны акционерного соглашения, если иное не предусмотрено акционерным соглашением. Буквально данное положение признает допустимым определение договором круга имущества, которое подлежит включению в наследственную массу, что формально не соответствует правилам статьи 1112 ГК РФ. Однако акционерным соглашением может быть предусмотрено его прекращение в случае смерти акционера-гражданина или реорганизации акционера-юридического лица полностью или только в отношении соответствующего лица.

10) Требуется более детальное регулирование отношений, связанных с уступкой прав по акционерному соглашению, а также с иным распоряжением правами по такому акционерному соглашению (например, с их залогом).

В частности, следует определить, возможна ли вообще уступка или залог акционером стороной акционерного соглашения его прав по такому соглашению без отчуждения или залога принадлежащих ему акций.

Исходя из природы прав по акционерному соглашению, есть основания полагать, что в большинстве случаев уступка будет, скорее всего, осуществляться в отношении права давать указания о голосовании либо в отношении преимущественного права приобретения акций. В связи с этим следует решить вопрос о возможности уступки таких прав третьему лицу, а также третьим лицом. Следует учитывать то, что пункт 6 статьи 32.1 Закона об АО допускает участие третьих лиц в акционерном соглашении только «в целях обеспечения охраняемого законом интереса» таких лиц, а, следовательно, уступка как сделка, выходящая за пределы указанной цели, не должна быть допустима.

11) Из пункта 6 статьи 32.1 Закона об АО следует, что заключать с акционерами акционерные соглашения вправе кредиторы общества и иные третьи лица. Эта формулировка создает неопределенность в отношении того, могут ли заключать подобные соглашения с акционерами их собственные кредиторы и третьи лица, связанные отношениями не с обществом, а с акционерами.

12) В пункте 7 статьи 32.1 Закона об АО желательно уточнить, кто из сторон акционерного соглашения несет ответственность перед акционерами, не являющимися участниками этого соглашения, за неуведомление общества о его заключении:

– все стороны акционерного соглашения солидарно;

– акционер, на которого возложена была обязанность уведомить общество о заключении соглашения.

При этом возникают два дополнительных вопроса:

– может ли нести такую ответственность сторона акционерного соглашения, не являющаяся акционером;

– можно ли возложить на сторону акционерного соглашения, не являющуюся акционером, обязанность уведомить общество о заключении соглашении.

13) В абзаце четвертом пункта 9 статьи 32.1 Закона об АО не следует использовать выражение «принятие решений о внесении изменений в акционерное соглашение», поскольку акционерное соглашение является гражданско-правовым договором и изменяется в порядке, предусмотренном ГК РФ.

14) Согласно пункту 11 статьи 32.1 Закона об АО суд по требованию стороны акционерного соглашения может признать его расторгнутым в отношении такой стороны (в случае, когда в акционерном соглашении две стороны – признать соглашение расторгнутым в отношении всех его сторон), если обратившееся с данным требованием лицо докажет наличие уважительной причины. При этом лицо, обратившееся с таким требованием, обязано возместить другим сторонам акционерного соглашения реальный ущерб, возникший в результате удовлетворения судом такого требования.

По существу, в предлагаемой норме сделана попытка сформулировать в Законе новое дополнительное основание для расторжения акционерного соглашения в судебном порядке: «уважительные причины». Но в предлагаемой норме отсутствуют какие-либо критерии для определения «уважительности» соответствующих причин, что делает данную норму крайне неопределенной (понятие «уважительные причины» используется, например, в статье 205 ГК РФ, но при этом в Кодексе содержится положение, раскрывающее это понятие).

Представляется, что нет оснований (в том числе и с учетом пункта 12 статьи 32 Закона об АО, предусматривающего применение к акционерному соглашению правил о предпринимательском договоре) устанавливать в отношении такого соглашения иные правила о его расторжении или изменении, чем это установлено в правилах ГК РФ, в частности в нормах статьи 451 об изменении и расторжении договора в связи с существенным изменением обстоятельств.

15) Согласно пункту 3 статьи 32.2 Закона об АО акционерное соглашение, сторонами которого являются все акционеры непубличного общества, может определять порядок созыва, подготовки и проведения общих собраний акционеров, порядок принятия, а также содержание решений, подлежащих принятию общим собранием акционеров, советом директоров (наблюдательным советом) и исполнительными органами общества.

Как прямо указано в пункте 6 статьи 66.3 ГК РФ, в акционерное соглашение не могут включаться положения, подлежащие в силу закона включению в устав. В соответствии с пунктом 3 статьи 98 ГК РФ устав акционерного общества должен содержать сведения о фирменном наименовании общества и месте его нахождения, условия о категориях выпускаемых обществом акций, об их номинальной стоимости и количестве, о размере уставного капитала общества, правах акционеров, составе и компетенции органов общества и порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов. В уставе акционерного общества также должны содержаться иные сведения, предусмотренные законом.

Порядок принятия решений органами АО определяется уставом. В соответствии с пунктом 3 статьи 11 Закона об АО (в действующей редакции) устав как публичного, так и непубличного акционерного общества должен содержать:

«полное и сокращенное фирменные наименования общества;

место нахождения общества;

количество, номинальную стоимость, категории (обыкновенные, привилегированные) акций и типы привилегированных акций, размещаемых обществом;

права акционеров – владельцев акций каждой категории (типа);

размер уставного капитала общества;

структуру и компетенцию органов управления общества и порядок принятия ими решений;

порядок подготовки и проведения общего собрания акционеров, в том числе перечень вопросов, решение по которым принимается органами управления общества квалифицированным большинством голосов или единогласно;

иные положения, предусмотренные Законом об АО и иными федеральными законами».

Принимая во внимание приведенные нормы ГК РФ и Закона об АО, в акционерное соглашение, даже заключенное всеми акционерами непубличного общества, не могут быть включены положения, указанные в пункте 3 статьи 32.2.

16) Согласно пункту 4 статьи 32.2 Закона об АО акционерным соглашением, сторонами которого являются все акционеры непубличного общества и само непубличное общество, может быть предусмотрен непропорциональный объем правомочий акционеров общества в отношении прав по голосованию на общем собрании акционеров по всем или некоторым вопросам компетенции общего собрания акционеров, прав на получение дивидендов и иных прав. Таким соглашением могут быть предусмотрены различный объем правомочий акционеров в отношении различных вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания акционеров, а также изменение объема правомочий при наступлении (ненаступлении) определенных в соглашении обстоятельств, в том числе выполнении (невыполнении) сторонами акционерного соглашения или третьими лицами определенных условий. Сведения о наличии такого акционерного соглашения должны быть внесены в единый государственный реестр юридических лиц.

Предлагаемая поправка в Закон об АО прямо не основывается на положениях ГК РФ. Кроме того, необходимо помнить, что согласно абзацу второму пункта 1 статьи 142 ГК РФ ценными бумагами признаются также обязательственные и иные права, которые закреплены в решении о выпуске или ином акте лица, выпустившего ценные бумаги в соответствии с требованиями закона, и осуществление и передача которых возможны только с соблюдением правил учета этих прав в соответствии со статьей 149 ГК РФ (бездокументарные ценные бумаги). Положения пункта 4 статьи 32.2 Закона об АО провоцирует коллизию между объемом прав акционеров, удостоверенных акциями и закрепленных решением о выпуске акций, и объемом прав акционеров по акционерному соглашению. Эта коллизия усугубляется тем, что в соответствии с положениями ГК РФ как акция (бездокументарная ценная бумага), так единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) обладают свойством публичной достоверности. В силу указанного принципа третьи лица, следовательно, должны будут равно исходить как из объема прав, предоставляемых акцией в соответствии с решением о ее выпуске, так из сведений об акционерном соглашении, содержащихся в ЕГРЮЛ.

С учетом сказанного при сохранении данного положения в Проекте, следует четко определить соотношение акционерного соглашения, заключенного всеми участниками непубличного общества, и устава такого общества, обеспечив приоритет устава. Необходимо также расширить требования к раскрытию информации, предусмотрев обязанность информировать не только о наличии, но и о содержании указанного соглашения, поскольку в противном случае неизбежны коллизии содержания соглашения, устава и решения о выпуске акций.

Кроме того, как следует из пункта 4 статьи 32.2 Закона об АО, соответствующее акционерное соглашение должно быть заключено всеми акционерами общества и самим обществом. Однако в пункте 4 статьи 32.2 отсутствует положение, которое бы определяло судьбу такого акционерного соглашения, если его участником перестанет быть кто-то из акционеров или акционерное общество. Для сравнения, в пункте 3 статьи 32.2 Зако-

на об АО прямо указано, что предусмотренные им положения акционерного соглашения действуют до тех пор, пока сторонами акционерного соглашения остаются все акционеры общества.

17) Предлагаемый текст пункта 4 статьи 47 Закона об АО сформулирован неудачно, так как, во-первых, устав общества как публичного, так и непубличного не может изменить положения закона, и, во-вторых, указание на то, что положения, определяющие порядок подтверждения решения общего собрания акционеров непубличного общества, могут быть изменены уставом, еще и по существу неверно, поскольку уставом непубличного акционерного общества может быть лишь установлен один из двух возможных порядков подтверждения решения, но ни один из них не может быть им изменен.

18) В абзаце третьем пункта 7 статьи 49 Закона об АО ошибочна отсылка к пункту 6 статьи 71 данного Закона. По-видимому, речь должна идти о пункте 7 статьи 71 Закона об АО.

19) Пункт 2 статьи 56.1 Закона об АО следует уточнить в отношении возможности удостоверения иностранным нотариусом решений и состава участников собраний, если они проводятся на территории иностранного государства. В таком виде положение пункта 2 статьи 56.1 не согласуется с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате. Нотариус может совершать действия только от имени назначившего его государства и только на территории этого государства.

20) Положения ГК РФ не предусматривают нотариальное удостоверение бюллетеней для голосования. Соответствующая поправка существенно затруднит проведение голосований.

21) Подпункт 6 пункта 4 статьи 56.1. По вопросу, включенному в повестку дня общего собрания акционеров, собрание может принять решение о своем согласии по этому вопросу (если набрано необходимое количество голосов) или о своем несогласии (если нужное количество голосов не набрано). С юридической точки зрения это равнозначимые решения общего собрания акционеров, которые могут влечь юридические последствия для общества. Поэтому нет каких-либо оснований для вывода, что «отрицательные» решения по вопросам повестки дня в отличие от «положительных» решений удостоверяться не должны.

Стоит отметить, что в письме Федеральной нотариальной палаты от 01.09.2014 г. № 2405/03-16-3 «О направлении пособия по удостоверению нотариусом принятия общим собранием участников хозяйственного общества решения и состава участников общества, присутствовавших при его принятии» специально обращается на это внимание.

22) Абзац третий пункта 1.1 статьи 66 Закона об АО предусматривает, что полномочия члена совета директоров (наблюдательного совета) общества могут быть прекращены досрочно в любое время по его письменному заявлению, если иные требования к форме заявления не установлены уставом общества. Положение данного абзаца не позволяет сколько-нибудь определенно сказать, каким образом, в каком порядке прекращаются полномочия члена совета директоров, если они прекращаются на основании его заявления: автоматически или на основании решения общего собрания акционеров; индивидуально или если совет директоров избирался кумулятивным голосованием, то вместе с полномочиями всех членов.

23) Правило абзаца первого пункта 1.2 статьи 66 Закона об АО, согласно которому в уставе непубличного общества может быть предусмотрено, что полномочия всех или

части членов совета директоров (наблюдательного совета) не могут быть прекращены досрочно по решению общего собрания акционеров (в том числе в течение установленного срока), давая членам совета директоров гарантию от досрочного прекращения полномочий в течение пятилетнего срока, защищает интересы членов совета директоров, но существенно снижает для оборота «ценность» акций такого общества и, тем самым, создает защиту от смены акционеров (например, в результате обращения взыскания на акции).

Формулировка пункта 1.2 не позволяет определить, каким образом должно быть сформулировано в уставе положение о невозможности досрочного прекращения полномочий отдельных членов совета директоров. Предоставление в уставе «иммунитета» от досрочного прекращения полномочий отдельным членам совета директоров возможно лишь посредством включения имен этих физических лиц непосредственно в устав. Причем, поскольку предоставление подобной гарантии и включение имен соответствующих лиц в устав возможно лишь на основании единогласного решения всех акционеров, то и исключение соответствующих положений и этих имен из устава возможно лишь на основании единогласного решения акционеров.

По-видимому, было бы целесообразно закрепить в законе конструкцию, в соответствии с которой в уставе непубличного общества может содержаться общее положение о возможности введения в отношении отдельных членов совета директоров единогласным решением общего собрания акционеров запрета на досрочное прекращение их полномочий. В случае необходимости соответствующее решение будет приниматься единогласно общим собранием акционеров в отношении конкретных членов совета директоров.

Предоставление отдельным членам совета директоров непубличного акционерного общества защиты от возможного досрочного прекращения их полномочий плохо сочетается с кумулятивным избранием всего состава членов совета директоров в случае прекращения полномочий других его членов, поскольку в соответствии с правилом пункта 1.1 статьи 66 Закона об АО при таком формировании состава членов совета директоров полномочия прекращаются в отношении всех членов совета.

Эта же неясность возникает и в случае, если полномочия одного из членов совета директоров, избранного кумулятивным голосованием, прекращены досрочно на основании решения суда (абз. 2 п. 1.2 ст. 66).

24) В соответствии с пунктом 15 статьи 69 Закона об АО нормы трудового законодательства применяются к отношениям между обществом и лицами, осуществляющими полномочия единоличного исполнительного органа и (или) членов коллегиальных органов (за исключением вопросов наделения такими полномочиями, их прекращения и ответственности за причиненные обществу убытки), если это предусмотрено договором, заключаемым таким лицом с обществом. Однако заключаемый договор сам не может определять нормы какого – трудового или гражданского – законодательства должны применяться к отношениям между его сторонами. Определение сферы применения того или иного закона – это исключительная прерогатива законодателя.

25) Согласно абзацу третьему пункта 17 статьи 69 Закона об АО уставом непубличного общества может быть предусмотрено, что досрочное прекращение полномочий единоличного исполнительного органа по решению общего собрания акционеров или совета директоров возможно (в том числе в судебном порядке) только в случае нарушения таким единоличным исполнительным органом обязанности действовать в интересах об-

щества добросовестно и разумно, в том числе систематического (либо грубого) нарушения им норм законодательства, повлекшего для общества значительные неблагоприятные последствия.

Использованная в данном положении формулировка о возможности досрочного прекращения полномочий единоличного исполнительного органа по решению общего собрания акционеров или совета директоров, но в том числе в судебном порядке, отличается двусмысленностью. Необходимо точно установить в нормах Закона об АО, в каком порядке досрочно прекращаются полномочия:

– по решения общего собрания или совета директоров, но, соответственно, возможно обжалование единоличным исполнительным органом этого решения в суде, или

– по решению суда по иску самого непубличного акционерного общества, или

– по решению суда по иску общества, который оно может предъявить лишь при наличии соответствующего решения общего собрания акционеров или совета директоров.

Другой путь решения проблемы может заключаться в том, чтобы предусмотреть в Законе об АО возможность закрепить в уставе один из этих порядков прекращения полномочий единоличного исполнительного органа.

26) В пунктах 18-19 статьи 69 Закона об АО, регламентирующих процедуру назначения временного единоличного исполнительного органа, не отражена специфика тех случаев, когда в обществе имелось несколько единоличных исполнительных органов.

27) Пункт 20 статьи 69 Закона об АО устанавливает, что уставом общества может быть предусмотрен иной порядок замещения единоличного исполнительного органа в случаях, предусмотренных пунктами 17 и 18 этой статьи, временным единоличным исполнительным органом (в том числе избрание временного единоличного исполнительного органа из числа кандидатур, предварительно согласованных общим собранием акционеров).

По-видимому, данная конструкция может быть использована только в непубличном акционерном обществе.

IV. Изложенные выше (раздел III настоящего Заключения) замечания по положениям Проекта, касающимся изменения Закона об АО, относятся и к соответствующим положениям Закона об ООО.

Кроме того необходимо специально остановиться на следующих положениях Закона об ООО.

1) В статье 21 Закона об ООО предлагается внести изменения, развивающие и существенно уточняющие ее положения о том, какие собственно сделки с долями в ООО подлежат нотариальному удостоверению. При этом Проект основывается на уже заложенной в действующем Законе об ООО концепции деления сделок на сделки, устанавливающие обязательство, и сделки распорядительные. Вместе с тем сама эта концепция, без необходимости закрепленная в нормах Закона об ООО, не только прямо противоречит Гражданскому кодексу, но и таит в себе опасности для имущественного оборота, а потому требует дополнительного и серьезного широкого обсуждения.

2) Согласно пункту 11.2 статьи 21 Закона об ООО сделка по передаче доли может быть совершена путем отдельного нотариального удостоверения сначала оферты, а впоследствии акцепта. Оферта считается акцептованной в момент нотариального удостоверения акцепта.

Оставляя пока в стороне вопрос о целесообразности и обоснованности введения нормы о нотариальном удостоверении договора посредством отдельного удостоверения

оферты и акцепта, Совет считает нужным подчеркнуть, что если подобный способ нотариального удостоверения договора и будет признан возможным, то он должен быть закреплен общей нормой Гражданского кодекса.

3) Абзац второй пункта 6.2 статьи 23 Закона об ООО предусматривает, что в случае возникновения спора, связанного с выплатой стоимости доли в уставном капитале общества, на условиях, определенных уставом общества, суд вправе не применять положения устава общества о стоимости доли в уставном капитале общества, подлежащей выплате, если на момент возникновения обязанности произвести такую выплату предусмотренная уставом общества стоимость существенно ниже рыночной стоимости доли в уставном капитале общества.

В целях обеспечения баланса интересов сторон аналогичное правило должно быть сформулировано и на случай, когда предусмотренная уставом общества стоимость доли существенно выше рыночной стоимости доли в уставном капитале общества.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части приведения в соответствие с новой редакцией главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации)» не может быть поддержан, так как нуждается не только в значительной доработке, но и в концептуальном решении ряда принципиальных вопросов.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ УЧАСТИЯ РАБОТНИКОВ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ И ОБЩЕСТВ С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ В УСТАВНОМ КАПИТАЛЕ РАБОТОДАТЕЛЕЙ»

I. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия работников акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью в уставном капитале работодателей» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (письмо от 16.07.2015 № НН-С-12526).

II. Как следует из пояснительной записки к Проекту, он разработан в целях осуществления положений, содержащихся в подпунктах «а», «в» и «г» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» и позиции 4 раздела IV главы III плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие отрасли информационных технологий», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2602-р.

Проект, согласно пояснительной записке, призван улучшить законодательные условия для реализации работодателями – акционерными обществами и обществами с ограниченной ответственностью механизма долгосрочной мотивации персонала в виде предоставления возможности участия в своем уставном капитале на определенных условиях.

В целом можно признать экономически целесообразной предлагаемую идею, а также признать обоснованной необходимость ее законодательного закрепления в нормах Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО).

Что же касается предложения включить аналогичные нормы и в Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее –

Закон об ООО), то оно нецелесообразно и трудно осуществимо. Формально для этого нет препятствий. Более того Закон об ООО в действующей редакции не препятствуют обществу приобретать доли у своих участников и отчуждать эти доли впоследствии тем или иным лицам, связанным с этим обществом определенными, в том числе трудовыми, отношениями. Вместе с тем подобная конструкция участия работников в уставном капитале не свойственна обществу с ограниченной ответственностью, не соответствует закрепленным в ГК РФ и Законе об ООО особенностям данного вида юридических лиц. В частности, реализация подобной конструкции на практике будет существенно затруднена не только предусмотренным в ГК РФ и Законе об ООО преимущественным правом участников общества на приобретении доли, отчуждаемой одним из них третьему лицу, но и положениями устава общества, которые могут вводить дополнительные ограничения на возможность отчуждения доли третьим лицам.

III. Проект вызывает следующие отдельные замечания.

1. Проект не учитывает всех вытекающих из норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) различий в правовом положении публичных акционерных обществ, с одной стороны, и непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, с другой.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 66.3 ГК РФ по решению участников (учредителей) непубличного общества, принятому единогласно, в устав общества могут быть включены положения о передаче на рассмотрение коллегиального органа управления общества или коллегиального исполнительного органа общества вопросов, отнесенных законом к компетенции общего собрания участников, за исключением вопросов, исчерпывающим образом определенных в том же подпункте пункта 3. Среди последних нет вопросов о приобретении акций и долей для иных целей, чем уменьшение уставного капитала, и вопросов об отчуждении акций и долей третьим лицам, включая работников хозяйственных обществ.

Следовательно, положения Проекта, которые относят соответствующие вопросы исключительно к компетенции общего собрания (п. 2 ст. 64 Закона об АО в редакции Проекта, п. 9 ст. 23 Закона об ООО в редакции Проекта), либо к компетенции общего собрания или совета директоров (наблюдательного совета) (абзац первый п. 2, 3 ст. 72 Закона об АО в редакции Проекта), не согласуются с нормами ГК РФ.

Нужно отметить, что в настоящее время правила п. 2.1 ст. 48 Закона об АО, определяющие круг вопросов, которые могут быть переданы из компетенции общего собрания акционеров непубличного общества в компетенцию его совета директоров, также не согласуются с нормами ГК РФ.

2. Согласно пункту 3.1 статьи 72 Закона об АО в редакции Проекта в соответствии с решением о приобретении акций для целей реализации работникам общества, общество вправе заключать с работниками соответствующие договоры. На основании данного положения можно сделать вывод, что, несмотря на принятое решение о приобретении акций для своих работников, заключение сделок с работниками остается правом, но не обязанностью общества, и работники не имеют права требовать заключения соответствующих договоров.

Следовательно, во-первых, приобретая акции, но не заключая договоры с работниками, непубличное общество может обойти установленные Законом об АО общие правила об объеме акций, приобретение которых разрешается обществу (номинальная стоимость акций общества, которая останется в обращении, должна составлять не менее 90 про-

центов от уставного капитала) и о годичном сроке, в течение которого общество должно приобретенные акции реализовать.

При этом на основании пункта 3 статьи 72 Закона об АО в редакции Проекта можно сделать вывод, что общество вообще не лишено права реализовывать третьим лицам акции, приобретенные для реализации работникам.

Во-вторых, заключение соответствующих сделок и реализация принятых решений будут определяться волей исполнительного органа общества.

Таким образом, из Проекта следует, что в акционерном обществе и обществе с ограниченной ответственностью может появиться две группы приобретенных акций или долей:

– приобретенные по общим правилам, и подлежащие реализации в общем порядке;

– приобретенные для целей реализации работникам общества, подпадающие под установленные для них специальные правила (о сроке реализации, об объеме приобретаемых акций).

Следовательно, введение специальной группы акций, приобретенной обществом для реализации своим работникам, требует отдельного учета этих акций, исключающего их смешение с другими акциями общества, приобретенными по иным основаниям.

Вместе с тем Совет полагает, что представляется возможным установить в Законе об АО для непубличных обществ общее положение, которое позволяло бы им самостоятельно во всех случаях приобретения своих акций для любых иных целей, кроме цели уменьшения уставного капитала, самостоятельно определять объем выкупаемых акций и срок для их последующей реализации, и одновременно установить более высокий предел такого объема и больший предельный срок, чем это установлено сейчас.

3. Согласно пункту 3.1 статьи 72 Закона об АО в редакции Проекта переход прав по договорам о реализации акций, заключенным обществом с работниками, не допускается, если иное не предусмотрено такими договорами, для случаев универсального правопреемства. По существу, предложенная норма ограничивает переход прав, полученных по подобным договорам, в порядке наследования и ставит возможность такого перехода в зависимость от условий самого договора.

Данное положение не согласуется с нормами Гражданского кодекса РФ и Закона об АО, относящимися как к публичным, так и к непубличным акционерным обществам, а также нормами Гражданского кодекса РФ о наследовании.

Во всяком случае, если у работника к моменту смерти было право требовать исполнения обществом его обязанностей по подобному договору, переход данного права к наследникам работника не может быть поставлен в зависимость от условий договора.

4. Пункт 9 статьи 23 Закона об ООО в редакции Проекта формулирует как безусловное право общего собрания участников принять единогласно решение о приобретении долей или частей долей в уставном капитале для их последующей передачи физическим лицам, связанным с обществом определенными отношениями. Согласно же абзацу второму пункта 2 статьи 24 Закона об ООО в редакции Проекта передача приобретенных долей указанным лицам осуществляется по решению общего собрания участников, принятому единогласно, если это предусмотрено уставом общества.

Кроме того, из положений Проекта трудно понять, идет в указанных правилах речь об одном и том же решении или о двух разных (о приобретении долей и о передаче долей).

6. К той части положений Проекта, которые предполагают внесение изменений в Закон об ООО, относятся также замечания, высказанные в пунктах 2 и 3 настоящего Заключения.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия работников акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью в уставном капитале работодателей» нуждается в доработке по высказанным в настоящем Заключении замечаниям.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЦЕДУР НАБЛЮДЕНИЯ И ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов применения процедур наблюдения и финансового оздоровления» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 07.09.2015 № А6-9529).

Проект разработан Министерством экономического развития Российской Федерации и внесен Министерством в Правительство Российской Федерации.

Предшествующая редакция Проекта ранее направлялась Минэкономразвития России в Исследовательский центр частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, который в своем отзыве поддержал Проект в целом, но высказал по нему ряд замечаний. В представленной новой редакции Проекта большинство замечаний Исследовательского центра учтено.

В целом концептуальное направление Проекта – сделать российское законодательство о банкротстве принципиально более способным содействовать оздоровлению попавших в затруднительное положение коммерческих организаций – определенно заслуживает поддержки. Для достижения этой цели законопроект обоснованно опирается на модель главы 11 Кодекса о банкротстве США, известную своей эффективностью.

Действующее российское право предусматривает неэффективные механизмы реабилитационных процедур, которые очень редко применяются на практике. Согласно отчету о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации по рассмотрению

дел о банкротстве в 2014 году (доступен на сайте Судебного департамента по адресу http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2014/Otchet_o_rabote_arbitragnih_sudov_subektov_RF_po_delam_o_bankrotstve.xls), в указанном году конкурсное производство было введено в отношении более 15 тысяч должников, в то время как финансовое оздоровление только в отношении 22 должников (около 1/10 доли процента от числа банкротов). При этом фактически задолженность была погашена всего в 4 случаях. Внешнее управление было введено только в 381 случае (2,5 процента от числа банкротов). При этом задолженность погашена всего в 18 случаях, а мировое соглашение утверждено только в 598 делах (около 4 процента дел), статистика фактического исполнения таких мировых соглашений отсутствует. Для сравнения, в США за такой же период (с 30.06.2014 по 30.06.2015) из общего числа заявлений о банкротстве предпринимателей, составляющих свыше 25 тысяч заявлений, о введении реабилитационной процедуры было подано более 7,7 тысяч заявлений (то есть более 30 процентов), из которых почти 5,6 тысяч предусматривают реабилитационную процедуру по модели главы 11 Кодекса о банкротстве США (статистика доступна на официальном сайте американских судов по адресу http://www.uscourts.gov/file/18294/download).

Неэффективность российских реабилитационных процедур приводит к тому, что в нашей стране большинство дел о банкротстве возбуждается по заявлениям кредиторов, а сами должники не рассматривают процедуры банкротства как способ решения своих финансовых проблем: по данным указанного отчета, размещенного на сайте Судебного департамента, в 2014 году от кредиторов поступило свыше 33 тысяч заявлений, а от должников немногим менее 9 тысяч, то есть почти в 4 раза меньше.

Необходимость установления в российском законодательстве о банкротстве эффективных реабилитационных процедур в настоящее время особенно актуальна в связи с трудным положением отечественной экономики.

Основные меры, предлагаемые Проектом, заключаются в отказе от проявившей себя как крайне неэффективная, долгая и необоснованно дорогая процедуры наблюдения и в установлении полноценной вариативной реабилитационной процедуры, в том числе с допущением возможности утверждения плана финансового оздоровления без согласия кредиторов, когда это объективно отвечает интересам кредиторов. Эти меры соответствуют тем решениям, которые уже предусмотренны новыми положениями о банкротстве граждан, установленными Федеральным законом № 154-ФЗ от 29 июня 2015 г.

В то же время по представленному тексту Проекта имеется ряд замечаний.

1. В связи с предлагаемым Проектом более частым вовлечением судей, рассматривающих дела о банкротстве, в принятие экономических решений целесообразно дополнительно обсудить вопрос о создании в России специализированных судов по делам о банкротстве или, как минимум, об установлении дополнительных требований к судьям, рассматривающим эти категории дел (в частности, о прохождении ими повышения квалификации по вопросам экономики; об обязательности выделения для рассмотрения дел о банкротстве специализированных судебных составов в судах всех инстанций и т.д.).

2. В связи с тем, что Проект во многом предлагает концептуально изменить сложившееся отечественное законодательство о банкротстве, необходимо провести его тщательное публичное обсуждение с привлечением представителей всех участников процедур банкротства, в том числе судей, арбитражных управляющих, налоговых органов, банков и т.д.

3. В связи с предлагаемой Проектом полноценной вариативной процедурой финансового оздоровления нет необходимости в сохранении старой негибкой процедуры внеш-

него управления. Целесообразно эту процедуру исключить и установить ясную альтернативу финансового оздоровления и конкурсного производства.

4. В пункте 1 статьи 10 Закона о банкротстве (в редакции Проекта) целесообразно также указать на членов комитета кредиторов и представителя собрания кредиторов, поскольку их обязанности и ответственность в настоящее время не установлены.

5. В предлагаемом Проектом втором предложении абзаца четвертого пункта 2 статьи 60.1 Закона о банкротстве следует исключить слово «арбитражным», поскольку требование может быть подтверждено актом суда общей юрисдикции.

6. В предлагаемой Проектом статье 60.1 Закона о банкротстве следует указать на возможность восстановления судом пропущенного срока для предъявления требований, как это уже признано судебной практикой и предусмотрено Федеральным законом № 154-ФЗ от 29 июня 2015 г. для банкротства граждан.

7. В предлагаемом Проектом абзаце седьмом пункта 5 статьи 79 Закона о банкротстве вместо указания на то, что управляющий действует от своего имени, следует указать на то, что он действует от имени должника.

8. В статье 84 Закона о банкротстве (в редакции Проекта) необходимо дополнительно указать на то, что деление на классы должно производиться, если без него невозможно или крайне затруднительно восстановление платежеспособности.

9. В статье 84 Закона о банкротстве (в редакции Проекта) целесообразно указать, что при делении на классы могут не учитываться соглашения, предусмотренные статьей 4.2 Закона о банкротстве.

10. В предлагаемом Проектом пункте 7 статьи 85 Закона о банкротстве следует, учитывая возможные злоупотребления должника, предусмотреть возможность утверждения плана без его согласия.

11. В пункте 1 статьи 88 Закона о банкротстве (в редакции Проекта) следует привести такой пример как распределение требований по классам, не обоснованное экономической целесообразностью для восстановления платежеспособности и необоснованно направленное на существенно различное удовлетворение различных классов.

12. Предлагаемое Проектом первое предложение абзаца восьмого пункта 1 статьи 94 Закона о банкротстве дублирует соответствующие положения пункта 1 статьи 60.1.

13. Предлагаемое Проектом в абзаце третьем пункта 2 статьи 134 Закона о банкротстве отнесение страховых взносов к привилегированной второй очереди текущих платежей может существенно затруднить осуществление процедуры банкротства и потому его следует исключить.

14. Учитывая крайне незначительное удовлетворение на практике требований необеспеченной третьей очереди, весьма опасным и необоснованным с точки зрения справедливого баланса частных и публичных интересов является предложение отнести реестровые требования по страховым взносам ко второй очереди (абзац третий пункта 4 статьи 134 Закона о банкротстве в редакции Проекта), а также отнести все остальные обязательные платежи к первой подочереди третьей очереди, вытеснив частных кредиторов во вторую подочередь этой очереди (пункт 3 статьи 137 Закона о банкротстве в редакции Проекта). Большинство должников и в случае принятия Проекта все равно будет проходить через конкурсное производство и такое ухудшение их и без того плохого положения недопустимо. Особенно это опасно с учетом того, что требования второй очереди конкурируют с требованиями залогового кредитора (пункты 1 и 2 статьи 138 Закона о банкротстве).

15. В первом предложении абзаца второго части 3 статьи 4 Проекта слово «после» следует заменить словом «до».

16. В целях упрощения текста целесообразно в Проекте везде вместо определения о принятии заявления о признании должника банкротом или о введении финансового оздоровления говорить об определении о возбуждении дела о банкротстве.

17. В связи со все возрастающей нагрузкой на судей, рассматривающих дела о банкротстве, которая в случае принятия Проекта возрастет еще больше в связи с расширением полномочий судей и возложенем на них функции участия в принятии экономического решения, крайне необходимо в Проекте предусмотреть дополнительные (помимо уже имеющихся в нем) меры для существенного снижения их нагрузки.

Важнейшей из таких мер должен стать отказ от обязательности судебного порядка установления требований кредиторов, если по ним нет возражений (такое правило действует давно и успешно при банкротстве кредитных организаций), поскольку в настоящее время рассмотрение требований кредиторов составляет основную часть нагрузки в делах о банкротстве (как видно из вышеуказанного отчета, в 2014 году всего судами в делах о банкротстве рассмотрено около 250 тысяч жалоб, заявлений и т.п., из них 137 тысяч, то есть более 50 процентов – это заявления об установлении требований кредиторов. При этом подавляющее число таких требований рассматривается в отсутствие возражений).

18. В целях более полной реализации концепции Проекта, направленной на более эффективную защиту бизнеса, попавшего в затруднительное положение, крайне важно одновременно устранить необоснованно существующий в российском праве абсолютный запрет на зачет при банкротстве. Такой запрет совершенно не соответствует иностранному опыту и мультиплицирует риски банкротства в отношении контрагентов банкрота. При этом, однако, также необходимо одновременно предусмотреть гарантии от злоупотреблений (также с учетом зарубежного опыта), в частности, для ситуаций намеренного создания условий для зачета лицами, знающими о неплатежеспособности предпринимателя.

19. В Проекте следует предусмотреть механизм экстренной, ускоренной продажи бизнеса должника, не дожидаясь установления требований кредиторов и проведения собрания кредиторов, если без такой продажи стоимость бизнеса существенно снизится в среднесрочной перспективе.

20. В переходных положениях Проекта целесообразно разрешить его применение к возбужденным до его вступления в силу делах, если большинством голосов кредиторов принято решение об обращении в суд с ходатайством о введении финансового оздоровления в соответствии с новым законом.

х х х

Вывод: концептуальное направление проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов применения процедур наблюдения и финансового оздоровления» в целом поддерживается Советом, но Проект требует доработки с учетом высказанных в настоящем Заключении замечаний и всестороннего публичного обсуждения.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-9/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (в части взаимодействия между аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами и Центральным банком Российской Федерации)

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 31 июля 2015 г. № 07-02-07/44510).

Проект разработан Министерством финансов Российской Федерации с учетом Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года и нацелен на усиление взаимодействия Центрального банка Российской Федерации и аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, осуществляющих независимый контроль достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, действующих на финансовых рынках.

С указанной целью законодательство об аудиторской деятельности дополняется указанием на обязанности аудиторской организации или индивидуального аудитора по передаче информации Центральному банку Российской Федерации, а также предусматривается обязанность Центрального банка Российской Федерации предоставлять в определенных случаях необходимую для проведения аудита информацию. С учетом такого информационного обмена в Проекте уточняются положения о банковской и аудиторской тайне.

Задачи Проекта и его содержание в той его части, которая относится к компетенции Совета, замечаний не вызывают.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» может быть поддержан без замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-6/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 817991-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации»

I. Проект поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 817991-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект поправок) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 2 ноября 2015 г. № А6-12500). К Проекту поправок прилагается пояснительная записка.

II. Во исполнение пункта 3 плана мероприятий «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р, Проектом поправок предлагается внести в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» ряд изменений, предусматривающих запрет создания государственных и муниципальных унитарных предприятий без предварительного согласования с антимонопольным органом. Как следует из пояснительной записки, Проект поправок предусматривает порядок получения предварительного согласия антимонопольного органа на создание таких предприятий, процедуру принятия антимонопольным органом решения по соответствующим ходатайствам, возможность выдачи антимонопольным органом предписания при осуществлении контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также ликвидацию в судебном порядке государственного или муниципального предприятия по иску антимонопольного органа.

В целях обеспечения соблюдения антимонопольных требований к созданию таких предприятий Проект поправок также предусматривает внесение изменений в ряд нормативных актов.

III. По данным ФАС России, 80 процентов государственных и муниципальных унитарных предприятий работают неэффективно. Нередко основным видом деятельности указанных предприятий является сдача государственного и муниципального имущества в аренду и, поскольку они, зачастую, находятся в симбиозе с местной властью, подрывают здоровую конкуренцию.

Деятельность указанных предприятий оказывает негативное влияние на малый бизнес. Конкурировать с ними крайне сложно.

По мнению Совета, Проект поправок в принципе может разрешить данную проблему, и в целом может быть поддержан.

IV. Вместе с тем предложенные в Проекте поправок средства достижения поставленных целей и решения названных проблем вызывают замечания.

1. В Экспертном заключении от 22 сентября 2014 г. № 133-4/2014 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», иные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» Совет указал, что предлагаемый в названном законопроекте перечень документов, подлежащих представлению антимонопольному органу для получения от него согласия на создание унитарного предприятия, а также иные положения законопроекта не позволяют выявить критерии, на основании которых будет даваться согласие или отказ антимонопольного органа.

Аналогичное принципиальное замечание должно быть сделано и в отношении Проекта поправок.

Предусматривая в качестве основания для согласия на создание унитарного предприятия тот факт, что такое предприятие «создается для осуществления деятельности на товарном рынке с неразвитой или недостаточно развитой конкуренцией» (статья 21^3 Федерального закона «О защите конкуренции» в редакции Проекта поправок), Проект поправок не устанавливает каких-либо критериев определения степени развитости конкуренции на товарных рынках. Более того, согласно названному положению Проекта поправок такое определение отнесено к компетенции антимонопольного органа и должно регламентироваться в порядке, установленном этим же органом.

Ситуация, при которой антимонопольный орган дает согласие на создание унитарного предприятия на основании факта, установленного этим же органом и в им же утвержденном порядке, создает почву для злоупотреблений.

2. Предлагаемое в Проекте поправок основание ликвидации унитарных предприятий вызывает замечания.

Часть 3 статьи 21^4 Федерального закона «О защите конкуренции» в редакции Проекта поправок в качестве одного из оснований ликвидации унитарного предприятия в судебном порядке предусматривает осуществление им деятельности на товарном рынке, не соответствующем описанным выше критериям, при том, что при получении необходимого согласия антимонопольного органа этот товарный рынок не указывался в сфере деятельности предприятия.

В данном случае при создании юридического лица отсутствовало нарушение закона, поскольку порядок получения согласия на создание унитарного предприятия был соблюден и унитарное предприятие было законно зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц. Принудительная его ликвидация в такой ситуации не может рассматриваться как следствие признания недействительной государственной регистрации юридического лица.

Таким образом, складывается ситуация, при которой ликвидация юридического лица может быть вызвана изменениями конъюнктуры рынка, правомерными действиями предприятия по освоению новых видов деятельности и др. Более того, антимонопольный орган сам может создать условия для своего обращения с иском о ликвидации унитарного предприятия, признав тот или иной товарный рынок рынком с неразвитой или недостаточно развитой конкуренцией. Такая ситуация может породить злоупотребления (в том числе, в интересах частных коммерческих организаций) и неблагоприятные экономические последствия (например, связанные с прекращением трудовых отношений в связи с ликвидацией предприятий).

3. В то же время Совет считает целесообразным в ходе дальнейшей работы над Проектом поправок проработать вопрос о мерах по ограничению создания и сохранения предприятий муниципальными образованиями в конкурентных сферах экономической деятельности, например:

– разрешить создавать муниципальные унитарные предприятия только в сферах деятельности, отнесенных к вопросам местного значения Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– установить перечень видов экономической деятельности, в которых необходимо ограничение или ликвидация муниципальных предприятий;

– учитывать долю малого бизнеса при предоставлении трансфертов муниципалитетам.

х х х

Вывод: проект поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 817991-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации» может быть в принципе поддержан при условии учета замечаний, сделанных в настоящем Заключении.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 декабря 2015 г. № 148-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (В ЧАСТИ ИХ ПРИВЕДЕНИЯ В СООТВЕТСТВИЕ С ПОСТАНОВЛЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 18 МАЯ 2015 Г. № 10-П)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части их приведения в соответствие с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 10-П)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Минэкономразвития России (письмо от 18 ноября 2015 г. № 33249-НП/Д22и) и Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 3 декабря 2015 г. № А6-13978).

Как указано в пояснительной записке к Проекту, он разработан в целях приведения положений законодательства в соответствие с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 10-П (далее – Постановление № 10-П).

Указанным Постановлением (пункт 1 резолютивной части) пункт 2 статьи 21.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о регистрации юридических лиц) признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (части 1, 2 и 3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования содержащееся в нем положение допускает исключение в административном порядке (по решению регистрирующего органа) из Единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) юридического лица, имеющего признаки недействующего, в отношении которого судом по заявлению кредитора введена процедура банкротства.

Для устранения этого положения Проект предлагает включать в ЕГРЮЛ сведения о деле о банкротстве путем передачи их регистрирующему органу оператором Единого федерального реестра сведений о банкротстве (далее – ЕФРСБ), а также предусмотреть,

что наличие таких сведений в ЕГРЮЛ будет препятствием для административного исключения должника из ЕГРЮЛ.

Представляется, что **предлагаемые Проектом меры являются явно избыточными по отношению к заявленной им цели**.

Как отмечено в Постановлении № 10-П (пункт 4.2 мотивировочной части), согласно статье 28 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» все сведения, подлежащие опубликованию в соответствии с этим законом, в том числе о введении процедуры банкротства, включаются в ЕФРСБ и публикуются в официальном издании (в настоящее время газета «Коммерсант»), ЕФРСБ представляет собой федеральный информационный ресурс, сведения которого являются открытыми и общедоступными и подлежат размещению в сети «Интернет». Таким образом, действующим законодательством предусмотрен механизм раскрытия информации по делам о банкротстве юридических лиц, направленный на своевременное информирование участников гражданско-правовых отношений и федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по ведению ЕГРЮЛ, о фактах деятельности юридических лиц и о введенных в отношении них процедурах банкротства.

В то же время наличие официальных сведений (в частности, из ЕФРСБ), которыми располагает **и которые должен использовать налоговый орган, в том числе в отсутствие обращений кредиторов**, не является – исходя из места статьи 21.1 Закона о регистрации юридических лиц в системе действующего правового регулирования – препятствием для вынесения решения о предстоящем исключении и для исключения из ЕГРЮЛ юридического лица, в отношении которого введена процедура банкротства.

Постановление № 10-П обнажило одну проблему – то, что общедоступные сведения в ЕФРСБ о процедуре банкротства не требует учитывать статья 21.1 Закона о ЕГРЮЛ. Соответственно для решения этой проблемы достаточно внести изменения в указанную статью, указав в ней на то, что наличие в ЕФРСБ соответствующих сведений о банкротстве является препятствием для принятия решений как о предстоящем исключении организации из ЕГРЮЛ (пункт 2 указанной статьи), так и о самом таком исключении (там же пункт 3).

Нет никакой необходимости вместо этого переносить сведения из ЕФРСБ в ЕГРЮЛ и тем самым увеличивать и без того труднообъяснимое множество публичных ресурсов сведений о банкротстве (в настоящее время их уже три – картотека арбитражных дел, ЕФРСБ и газета «Коммерсант»). Вопреки пояснительной записке к Проекту, включение сведений о банкротстве в ЕГРЮЛ неизбежно **увеличит расходы из федерального бюджета** на обеспечение деятельности ФНС России по ведению ЕГРЮЛ.

Кроме того, дублирование сведений о процедурах банкротства как в ЕФРСБ, так и в ЕГРЮЛ повлечет нерешаемый законопроектом вопрос о том, сведения какого ресурса будут публично достоверными и дата размещения в каком ресурсе будет создавать презумпцию извещения оборота.

По мнению Совета, в связи с подготовкой Проекта необходимо рассмотреть концептуальный вопрос отмеченного труднообъяснимого множества публичных ресурсов сведений о банкротстве и подготовить законопроект, который ликвидировал бы это множество и предусматривал бы один единый публичный электронный государственный реестр (на базе ЕГРЮЛ). Целесообразно также предусмотреть, чтобы сведения о банкротстве попадали в этот реестр от судов, рассматривающих дела о банкротстве, (1) напрямую (2) оперативно в автоматическом режиме (3) с помощью электронных средств связи.

Также следует отметить, что в области государственной регистрации сведений об организациях, находящихся в процедуре банкротства, в настоящее время имеются и другие реальные проблемы, порождающие в том числе споры в судах (см., например, определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2015 г. по делу № 305-КГ15-1971), которые целесообразно решить законодательно.

Помимо концептуального замечания об отсутствии необходимости дублирования официальных сведений о банкротстве, Совет обращает внимание на то, что ряд предлагаемых Проектом для включения в ЕГРЮЛ новых сведений на самом деле и так уже в силу действующего Закона о регистрации юридических лиц вносится в ЕГРЮЛ: так, сведения о признании должника банкротом сейчас включаются в ЕГРЮЛ как сведения о нахождении организации в процессе ликвидации, а сведения о внешнем или конкурсном управляющем сейчас включаются в ЕГРЮЛ как сведения о руководителе юридического лица.

Следует поддержать содержащееся в Проекте указание на то, что препятствием для исключения организации из ЕГРЮЛ должно быть уже наличие официальной информации о возбуждении дела о банкротстве, а не только о введении процедуры банкротства (как это предусмотрено Постановлением № 10-П).

Что касается предлагаемых поправок в Гражданский кодекс Российской Федерации, то они также представляются нецелесообразными, поскольку нет необходимости регламентировать в Кодексе всю процедуру административного прекращения организаций. (Например, не вызывает проблем на практике то, что возможность заявления возражений против такого прекращения предусмотрена Законом о регистрации юридических лиц, но не предусмотрена Кодексом).

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части их приведения в соответствие с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 10-П)» требует переработки с учетом высказанных в настоящем Заключении замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

2.3. НОВЫЕ СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – РЕСПУБЛИКА КРЫМ И ГОРОД ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ СЕВАСТОПОЛЬ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
2 марта 2015 г. № 139-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя»»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 13 февраля 2015 г. № 05-06-05/1/6734).

Проект направлен на обеспечение защиты прав лиц, которые заключали договоры банковского вклада (счета) с кредитными учреждениями в связи с невозможностью получить из банка ранее внесенные денежные средства уже после вступления в силу федерального закона «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» (далее – Закон). Такие договоры заключались без внесения в кредитные учреждения денежных средств. Поскольку указанный Закон распространяется на обязательства, возникшие до вступления его в силу, по мнению Минфина, названные лица лишены права на предусмотренную Законом компенсацию.

Для достижения указанной цели Проект предусматривает исключение из определения вклада указания на то, что он размещен до вступления указанного Закона в силу (пункт 1 части 1 статьи 3 Закона). Кроме того, предусматривается дополнение статьи 10 Закона новой частью третьей. Данная норма Проекта распространяет действие Закона

на договоры, заключенные после вступления его в силу при условии, что сумма вклада не превышает обязательств по ранее заключенным договорам, а новые договоры банковского вклада (счета) заключены без фактического внесения вклада.

Необходимость защиты имущественных интересов названных в проекте лиц не вызывает сомнения. Заключение ими договоров с банками после вступления в силу Закона без внесения нового вклада по существу представляет собой переоформление прежнего вклада, в связи с отсутствием возможности у банка выплатить денежные средства по вкладу.

Вместе с тем Совет отмечает, что в действующей редакции Закон может быть истолкован как охватывающий и названные случаи, и не содержащий препятствий для выплаты, предусмотренной им компенсации. Из положений пункта 1 части 1 статьи 3 и части 2 статьи 10 Закона следует, что он распространяется на обязательства банков перед клиентами, возникшими по внесенным до его вступления в силу вкладам. Последующее переоформление ранее внесенного вклада не отменяет того юридического факта, что *вклад внесен в банк до вступления в силу названного Закона*. Более того, установление этого факта абсолютно необходимо для выплаты компенсации по таким формально «безденежным» вкладам. Поэтому для определения круга лиц, имеющих право на предусмотренную Законом компенсацию, основополагающим является не момент заключения договора или момент его замены (переоформления) на другой договор, а **момент внесения вклада**.

Исключение из определения вклада указания на то, что он размещен до вступления указанного Закона в силу, изымает ключевой критерий определения сферы действия Закона.

Новелла новой части 3 статьи 10 Закона противоречит Гражданскому кодексу, вводя в законодательство крайне противоречивую и нелогичную конструкцию заключения договора банковского вклада без внесения вклада.

Помимо этого, указанная новелла содержит также юридико-технический изъян. Данная норма Проекта охватывает новые договоры вклада (счета) при условии, что фактически денежные средства в банк от вкладчика не поступают ***при его заключении***. Следовательно, при буквальном ее толковании она не охватывает случаи поступления денежных средств на вклад (счет) после заключения такого договора, что не соответствует цели закона и открывает возможности для злоупотреблений.

х х х

Вывод: проект федерального закона может быть поддержан лишь с учетом указанных в настоящем Заключении замечаний.

Председатель Совета В.Ф. Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
2 марта 2015 г. № 139-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального конституционного закона № 672120-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»

1. Проект федерального конституционного закона № 672120-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 06.02.2015 г. № А6-949).

Проектом предусматривается дополнение статьи 12.1 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Закон № 6-ФКЗ) частью 3 следующего содержания:

«3. До 1 января 2017 года на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя сделка, влекущая возникновение, изменение или прекращение прав, которые подлежат государственной регистрации, должна быть нотариально удостоверена.

За удостоверение сделок, влекущих возникновение, изменение или прекращение прав, которые подлежат государственной регистрации, нотариус, занимающийся частной практикой, взимает нотариальный тариф в размере, соответствующем размеру государственной пошлины, с учетом особенностей, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Плата за услуги технического и правового характера в этом случае не взимается».

В качестве обоснования необходимости внесения указанных дополнений в пояснительной записке к Проекту указывается следующее:

а) В результате одностороннего ограничения Украиной доступа уполномоченных органов и правообладателей к данным Государственного реестра вещных прав на недвижимое имущество, в котором до марта 2014 года регистрировались соответствующие права и их ограничения на территории Республики Крым, возникли дополнительные риски и препятствия для реализации прав собственников и других заинтересованных лиц в сфере оборота недвижимости. Объективное отсутствие публично достоверных данных в этой сфере за период, со времени начала ведения указанного Государственного реестра и до принятия Республики Крым в состав Российской Федерации, не позволяет участникам гражданского оборота получать одинаковые гарантии бесспорности и защиты приобретаемых прав на недвижимость по сравнению с другими российскими регионами, что не только ведет к дополнительным издержкам при осуществлении контроля законности ранее возникших прав, но также повышает уровень недоверия на рынке недвижимости.

б) Недостаточное число регистраторов сделок с недвижимостью в контексте существующего в Крыму и Севастополе оборота приводит к росту противоправных действий и социальному недовольству.

Соответственно, целью Проекта в соответствии с абзацем 4 на странице 1 пояснительной записки заявляется «контроль законности как ранее приобретенных, так и, ... прежде всего, обеспечение бесспорности вновь приобретаемых вещных прав». Как указано в пояснительно записке, «посредством введения обязательного нотариального удостоверения сделок с недвижимостью будет возможным без дополнительных затрат для заинтересованных лиц и *на основе сохранившихся в нотариальных архивах достоверных данных* обеспечить проверку ранее приобретенных прав на крымскую недвижимость, полностью устранив вышеназванные риски и препятствия ..., а также наполнить Единый государственный реестр высококачественной юридической информацией, обладающей свойствами публичной достоверности и бесспорности» (абз. 2 стр. 2 пояснительной записки).

2. Совет отмечает, что проблема достоверности и доказывания прав лиц на объекты недвижимого имущества в Крыму и Севастополе с учетом отсутствия возможности получения данных по правовому статусу такого имущества через украинский Государственный реестр действительно является серьезной и требующей оперативного решения. В этой связи представляется неоправданным решение разработчиков Проекта предусмотреть соответствующее законодательное регулирование посредством внесения дополнений в текст Закона № 6-ФКЗ, являющегося федеральным *конституционным* законом и регулирующего наиболее *общие вопросы* принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Поскольку федеральные конституционные законы принимаются *по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации* (об изменении состава РФ и статуса ее субъектов, о государственных символах, о судебной системе, о федеральных судах, о Правительстве, об Уполномоченном по правам человека, о Конституционном Собрании), и в отношении их принятия статьей 108 Конституции России предусмотрен особый порядок, включение в федеральный конституционный закон норм, направленных на решение проблемы отсутствия публично достоверных данных в сфере оборота недвижимости на территории Республики Крым и города Севастополя, едва ли может рассматриваться как соответствующее особому месту указанных законодательных актов в системе законодательства Российской Федера-

ции. Соответственно, с учетом характера регулируемых отношений, во всяком случае более корректным законодательным решением представляется подготовка дополнений в Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон № 122-ФЗ).

3. При разработке дополнения в указанный федеральный закон следует учесть, что содержащаяся в Проекте формулировка дополнения в текст Закона № 6-ФКЗ в существующей редакции является неточной и требует дальнейшего уточнения. Из текста «до 1 января 2017 года на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя сделка, влекущая возникновение, изменение или прекращение прав, которые подлежат государственной регистрации, должна быть нотариально удостоверена» неясно, идет ли речь о необходимости нотариального удостоверения лишь сделок, заключаемых после принятия в состав Российской Федерации Республики Крым, или также и сделок, заключенных до этой даты.

4. При формулировании законодательного правила о необходимости нотариального удостоверения соответствующей категории сделок также необходимо учитывать следующее. С 1 февраля 2014 года приняты новые редакции статей Федерального закона № 122-ФЗ, касающиеся правовой экспертизы Росреестром нотариально удостоверенных сделок.[1] Так, в соответствии с абзацем третьим части 1 статьи 13 и абзацем одиннадцатым части 1 статьи 17 Закона № 122-ФЗ в действующей редакции Росреестр не проводит проверку законности нотариально удостоверенной сделки. В этом случае регистратор также не несет ответственности за законность зарегистрированной сделки.[2]

Положения указанных статей с учетом указанных изменений не дают оснований считать, что в соответствии с действующим законодательством процесс регистрации нотариально удостоверенной сделки будет проводиться в более короткие сроки.

Во-первых, статьи Закона № 122-ФЗ в новой редакции не исключают проведения регистратором правовой экспертизы других вопросов, связанных со сделкой. В частности, помимо проверки законности сделки, правовая экспертиза нотариально удостоверенной сделки также включает в себя:

1) установление противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами;

2) установление других оснований для отказа в государственной регистрации;

3) установление оснований для приостановления государственной регистрации.[3]

Следовательно, эти действия будут совершаться Росреестром и в дальнейшем.

Во-вторых, как в Законе № 122-ФЗ, так и в других нормативных актах, регулирующих государственную регистрацию сделок, отсутствует упоминание упрощенного порядка регистрации для нотариально удостоверенных сделок. Наоборот, продолжают действовать письма Росреестра, в которых прямо говорится об отсутствии такого упрощенного порядка.[4]

---

1 Федеральный закон от 21.12.2013 № 379-ФЗ.

2 Пункт 1 статьи 31 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.01.2015).

3 См. абз. 3 ч. 1 ст. 13 Закона № 122-ФЗ. См. также Алексеев В.А. Сделки с недвижимостью: правовая экспертиза и проверка законности сделки // Нотариус. 2014. № 4. С. 3 – 7.

4 Пункт 3 Письма Росреестра от 01.03.2013 № 14-исх/01791-ГЕ/13 «О государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом»; Письмо Росреестра от 28.08.2013 № 14-исх/07892-ГЕ/13 «О проведении территориальными органами Росреестра правовой экспертизы представленных на государственную регистрацию прав документов».

Также отсутствуют такие упоминания и в действующих Методических рекомендациях Министерства юстиции Российской Федерации.[5]

Следовательно, отдельной проработки заслуживает вопрос о целесообразности включения в Проект дополнительных положений, предусматривающих упрощенный порядок государственной регистрации нотариально заверенных сделок на территории Крыма и Севастополя в течение установленного переходного периода.

5. Совет полагает, что Проект должен предусматривать дополнительные механизмы, обеспечивающие достижение поставленных целей и учитывающие историческую специфику правового регулирования режима недвижимости в Крыму и Севастополе. Так, из Проекта и пояснительной записки к нему неясно, имеет ли каждый нотариус в Крыму и Севастополе возможность получить информацию о всех нотариальных действиях, совершенных на этих территориях, а особенно – о нотариальных действиях в отношении объектов недвижимости в Крыму и Севастополе, совершенных на территории Украины в прошлом. Из пояснительной записки к Проекту также неясно, имеют ли крымские и севастопольские нотариусы доступ к некоему общему «всекрымскому архиву» или речь идет об индивидуальном архиве каждого нотариуса. В последнем случае достижение целей «обеспечения бесспорности вновь приобретаемых вещных прав» будет возможным только, если нотариальное удостоверение сделки будет осуществлять тот же нотариус, который проводил нотариальное удостоверение предыдущей сделки в отношении того же объекта недвижимости. Однако у регистраторов не будет возможности проверить, «тот это был нотариус или не тот», поскольку такой механизм Проектом не предусматривается.

Соответственно, Проектом может быть предусмотрен специальный механизм, который бы обязывал граждан и юридических лиц получать копии документов из архивов нотариусов, доказывающие совершение ими сделок и наличие у них прав в отношении соответствующих объектов недвижимости. При этом такой механизм в любом случае должен быть в достаточной мере проработан, чтобы исключить проявления недобросовестности со стороны нотариусов. Эта задача вряд ли может быть решена без привлечения крымских юристов, которым известна специфика хранения документов в нотариальных архивах и функционирования украинского реестра.

6. При разработке законопроекта также следует учитывать следующее. В соответствии с частью 1 статьи 12.1 Закона № 6-ФКЗ до 1 января 2017 года на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере **кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним** могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере. Соответственно, одним из возможных путей решения указанных в пояснительной записке задач может быть закрепление соответствующих механизмов, предполагающих нотариальное удостоверение и особые правила регистрации сделок с недвижимостью, названными ло-

[5] Приказ Минюста России от 01.07.2002 № 184 (ред. от 19.01.2005) «Об утверждении Методических рекомендаций по порядку проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

кальными нормативно-правовыми актами, учитывающими историческую специфику правового регулирования соответствующих отношений в Крыму и Севастополе и действующими в течение переходного периода.

х х х

Вывод: проект федерального конституционного закона № 672120-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в представленном виде не может быть поддержан и требует более глубокой проработки предлагаемых в нем решений.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-10/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 811894-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТИ ПЕРВУЮ И ТРЕТЬЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 811894-6 «О внесении изменений в части первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 14 июля 2015 г. № А6-8101).

Проект внесен в Государственную Думу Российской Федерации Законодательным Собранием города Севастополя и, как следует из пояснительной записки к нему, предполагает внесение изменений в действующие акты федерального законодательства, отражающие наличие в составе Российской Федерации новых субъектов (Республики Крым и города федерального значения Севастополя) и их статус.

Проект находится на стадии предварительного рассмотрения Государственной Думой.

Содержание проекта заключается в том, чтобы заменить употребляемый в Гражданском кодексе Российской Федерации оборот «города федерального значения Москва и Санкт-Петербург» оборотом «города федерального значения». Это решение предложено для статей 225 («Бесхозяйные вещи») и 1151 («Наследование выморочного имущества») Гражданского кодекса Российской Федерации.

Предлагаемое в Проекте уточнение связано исключительно с изменением количества городов федерального значения, имеющих статус субъекта Российской Федерации.

В силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образовались новые субъекты – Республика Крым и город федерально-

го значения Севастополь. Новые субъекты Российской Федерации имеют соответственно статус республики и города федерального значения.

Поскольку в соответствии со статьей 5 Конституции Российской Федерации все субъекты Российской Федерации между собой равноправны, сохранение особого порядка приобретения права собственности на бесхозяйные вещи и особого порядка наследования выморочного имущества исключительно для городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург (без распространения соответствующих правил ГК на город федерального значения Севастополь) противоречило бы Конституции Российской Федерации. По указанной причине в названных статьях Гражданского кодекса Российской Федерации либо должно появиться упоминание о городе федерального значения Севастополе, либо следует, как разумно предлагается в Проекте, исключить из этих статей название городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 811894-6 «О внесении изменений в части первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан без замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на запрос Министерства юстиции Российской Федерации о применении на территории Республики Крым и города Севастополь норм, регулирующих наследственные отношения

При применении на территории Республики Крым и города Севастополь (далее – на территории Крыма) норм, регулирующих наследственные отношения, а также деятельность нотариусов и должностных лиц по оформлению прав на наследство, необходимо исходить из следующего:

1. Нормы российского законодательства, имеющие публично-правовую природу (нормы, регулирующие организацию нотариальной деятельности, порядок совершения нотариальных действий и т. п.), применяются на территории Крыма с момента вхождения в состав России. Применение на территории России публично-правовых норм иного государства в силу самой природы таких норм противоречило бы публичному порядку.

2. Регулируя частноправовые отношения, законодатель вправе выбирать из ряда альтернатив. При выборе целесообразно руководствоваться следующими принципами.

1) Обсуждаемая ситуация является экстраординарной. Речь идет не о введении на территории нового закона, а о смене юрисдикции. Поэтому так называемые «переходные» правила, которые обычно определяют действие нового закона во времени, в данном случае могут оказаться не только неэффективными, но и вредными.

2) При установлении порядка применения норм о наследовании на территории Крыма следует исходить из двух основных целей регулирования частноправовых отношений: поддержание стабильности оборота и защита добросовестных участников оборота.

3) В рамках конкретных наследственных правоотношений законодательство о наследовании Украины должно применяться («переживать» себя) и после 18.03.2014 г.,[1] если это необходимо для соблюдения принципа приоритета воли наследодателя.

[1] Законодательные и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации действуют на территории Крыма со дня принятия Республики Крым в Российскую Федерацию (статья 23 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»

4) Важнейший с политико-правовой точки зрения критерий выбора вариантов регулирования в данном случае должен быть таков: добросовестные граждане не должны лишаться тех благ, на получение которых они могли рассчитывать, находясь под юрисдикцией Украины; вхождение Крыма в состав России не должно ухудшить положение граждан.

5) Регулирование должно насколько это возможно устранять необходимость обращения в суд. Для этого необходимо согласовать деятельность нотариусов, регистраторов и иных государственных органов. Способы устранения противоречий могут быть различными: инструкции, информационные письма, методические указания, согласованные со всеми заинтересованными ведомствами.

3. Поскольку наследование осуществляется в рамках наследственного правоотношения, которое возникает в момент открытия наследства, логично исходить из следующего: если наследство открылось до 18.03.2014 г., в отношении наследования применяется законодательство Украины; если 18.03.2014 г. и после – законодательство РФ.

4. Момент совершения наследником действий, направленных на реализацию его наследственных прав, не должен приниматься во внимание. В пользу такого подхода можно привести доктринальные, политико-правовые и утилитарные соображения.

Наследственное правоотношение – отношение, в рамках которого выявляется круг наследников и распределяется наследственное имущество. Все наследники, вступившие в наследство, приобретают его с обратной силой. Их права на наследство «привязаны» не к моменту принятия наследства, а к моменту его открытия (п. 4 ст. 1152 ГК РФ). Поэтому только этот момент должен определять применимое к конкретному наследственному отношению право.

Подход, традиционно закрепляемый в «переходных» положениях (новый закон применяется к правоотношениям, возникшим со дня его вступления в силу, а по правоотношениям, возникшим до дня вступления в силу нового закона, он применяется к тем правам и обязанностям, которые возникнут после дня его вступления в силу), в данном случае не годится. Наследование по законодательству Украины и России существенно разнится, поэтому, если избрать обычный подход, лица, наследующие в рамках одного наследственного отношения, окажутся в неравном с точки зрения объема и содержания их прав положении. Представим себе, что наследство открылось в феврале 2014 года, наследник 1 принял его до 18 марта, наследник 2 – после; наследник 1 отказался в пользу внука наследодателя, что возможно по законодательству Украины, а отказ в пользу внука наследника 2 является ничтожной сделкой, поскольку противоречит ст. 1158 ГК РФ. Такое неравенство недопустимо, на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ.[2]

N 6-ФКЗ от 21.03.2014). Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию с даты подписания Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (часть третья статьи 1 Закона N 6 ФКЗ). Договор подписан 18.03.2014 года.

[2] См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2009 г. N 17-П: «4.2. при внесении в законодательство изменений, касающихся форм обеспечения граждан жильем, законодателю надлежит иметь в виду, что любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства (статья 19), в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им».

И наконец, такой подход приведет к логически неразрешимым противоречиям. Права наследников на наследство, открывшееся до 18 марта 2015 года, как и в случае открытия наследства в любой другой момент, в конечном счете, будут зависеть от множества обстоятельств: принятия наследства другими наследниками, непринятия ими наследства, отказов от наследства, наследования подназначенными наследниками, наследования в порядке наследственной трансмиссии и т.д. Подчиняя это сложнейшее по содержанию правоотношение двум различным правовым режимам в зависимости от момента наступления того или иного юридического факта, законодатель заведет практику в тупик. Число наследственных споров значительно увеличится, а суды будут вынуждены принимать решения ad hoc, а не на основе закона.

С учетом сказанного, правила п. 2 статьи 21 Федерального закона от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" не должны применяться в отношении завещаний и односторонних сделок, совершаемых на территории Крыма в рамках наследственных правоотношений. Этот вывод вытекает и из буквального толкования текста закона: указанное правило применяется к «отношениям, возникшим из односторонних сделок». Наследственное же отношение возникает из факта открытия наследства.

5. По праву Украины отказ от наследства может быть совершен в пользу внуков и племянников и в том случае, если они не призваны к наследованию по праву представления.

В соответствии с подходом, обоснованным выше, отказ в пользу указанных лиц должен быть возможен независимо от времени его совершения, при условии, что наследство открылось до 18.03.2014 г.

6. В силу ГК Украины лицо, проживавшие с наследодателем одной семьей без регистрации брака не менее 5-ти лет до открытия наследства, на основании решения суда может быть признано наследником 4-ой очереди.

Суды РФ отказывают в признании «сожителя» наследником, поскольку это невозможно по законодательству РФ. Отказывают, даже если наследство открылось до 18 марта 2014 года, ссылаясь на то, что само обращение в суд имело место после 18 марта 2014 года (см. жалобу гр. Гарабежиу Л. П.). С таким подходом нельзя согласиться.

Если добросовестный гражданин основывает поведение на законе, в силу которого он может быть призван к наследованию, недопустимо лишать его права наследования только на том основании, что в месте, где он проживает, сменилась юрисдикция. Этот вывод соответствует ст. 35 Конституции РФ, провозглашающей, что в РФ «право наследования гарантируется».

Если наследство открылось до 18.03.2014 г., гражданину, проживавшему на территории Крыма одной семьей с наследодателем без регистрации брака, безусловно, должно быть предоставлено право быть призванным к наследованию в порядке, предусмотренном ГК Украины на момент открытия наследства (то есть путем признания его наследником в судебном порядке). Существование этого права не должно ставиться в зависимость от момента обращения гражданина в суд.

Но необходимо пойти дальше. Трудно представить, что лица, проживавшие на территории Крыма одной семьей, 18 марта 2014 года были готовы обратиться в органы ЗАГС с заявлениями о регистрации брака. Тем более, что в переходный период деятельность этих органов на территории Крыма по понятным причинам была затруднена. А если и не так, в силу ст. 11 СК РФ заключение брака производится по истечении месяца со дня подачи заявления. Принцип справедливости требует, чтобы таким лицам было предо-

ставлено достаточное время для принятия решения о регистрации брака по закону РФ или отказе от этого шага.

В качестве варианта можно предложить такое решение: признать право граждан, проживавших с наследодателем одной семьей без регистрации брака не менее 5-ти лет, быть призванным к наследованию, если наследство открылось до истечения переходного периода, то есть до 1 января 2015 года (см. ст. 6 Закона № 6-ФКЗ).

Однако нельзя допустить, чтобы предоставленное таким лицам право привело к дестабилизации оборота, в частности, к изъятию имущества у наследников, которые уже получили свидетельства о наследстве. Можно предложить следующее решение: если наследство открылось в период с 18.03.2014 г. по 31.12.2014 г., решение о призвании к наследованию наследника, проживавшего одной семьей с наследодателем, может быть вынесено судом только при условии, что свидетельство о праве на наследство не выдано, либо лица 4-й и последующих очередей, получившие свидетельство, согласны на призвание наследника к наследованию.

7. Недееспособные лица и лица с неполной либо ограниченной дееспособностью в соответствии со ст. 1268 ГК Украины признаются принявшими наследство независимо от совершения ими или их законными представителями действий, влекущих возникновение права на наследство.

Если наследство открылось до 18.03.2014 г., такие граждане считаются принявшими наследство в порядке, предусмотренном ГК Украины. Для защиты прав таких лиц следует рассмотреть возможность признавать их принявшими наследство в порядке ст. 1268 ГК Украины при условии, что наследство открылось и после 18.03.2014 г. Например, до истечения переходного периода, то есть до 1 января 2015 года (см. ст. 6 Закона № 6-ФКЗ). Если анализ нотариальной практики крымских нотариусов покажет, что такой подход приведет к дестабилизации оборота, следует предоставить судам право признавать названных лиц принявшими наследство в порядке ст. 1268 ГК Украины, при условии, что наследство открылось до конца переходного периода.

8. Вправе ли пасынки и падчерицы, которые не являлись наследниками по законодательству Украины, наследовать, если наследство открылось до 18.04.2014 г.? Представляется, что им, как и отчимам и мачехам, следует предоставить право наследовать при условии, что наследники предыдущих очередей по праву Украины и РФ отсутствуют.

9. Исключением из правила о выборе применимого права в зависимости от момента открытия наследства должны стать отношения, связанные с заключением наследственного договора и составления завещания супругов (совместного завещания).

«Наследственный договор» (ст. ст. 1302-1308 ГК Украины) – договор, который заключается потенциальным наследодателем (как сторона договора он именуется отчуждателем) с лицом, не являющимся потенциальным наследником (как сторона договора он именуется приобретателем). Право собственности на имущество, по поводу которого заключен наследственный договор, в установленном порядке (регистрация и т.п.) переходит к приобретателю после смерти отчуждателя.

«Завещание супругов» (ст. 1243 ГК Украины) – завещание, составленное супругами и содержащее распоряжения на случай смерти по поводу имущества, находящегося в их совместной собственности. Завещание супругов является не договором, а односторонними волеизъявлениями, совершенными супругами совместно. После смерти одного из супругов имущество, указанное в договоре, переходит в собственность пережившего супруга, а после его смерти – наследуется указанным в таком завещании лицом. В соответствии

с законодательством Украины после смерти одного из супругов такое завещание отменить невозможно.

Представляется, что наследственный договор и завещание супругов, составленные в соответствии с законодательством Украины, должны иметь силу независимо от времени открытия наследства после лиц, являвшихся сторонами указанных сделок.

Предложенный подход можно обосновать ссылками на действующее законодательство. К наследственным договорам должна применяться норма п. 1 ст. 21 Федерального закона от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» («Условия договоров, заключенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя до дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя, сохраняют силу, за исключением случаев, установленных федеральными законами). К завещаниям супругов по аналогии следует применять нормы ст. 422 ГК РФ в их связи с нормой ст. 156 ГК РФ. Иначе говоря – содержание односторонней сделки, совершенной на случай смерти, и ее правовые последствия не должны меняться в связи с изменением закона.

Поэтому, в частности, пережившему супругу, ранее составившему совместное с умершим супругом завещание, должно быть отказано в его отмене либо изменении. При этом интерес пережившего супруга нельзя считать нарушенным, поскольку он сознательно совершил такое завещание и выразил в нем свою свободную волю. А вот воля умершего лица при удовлетворении его просьбы будет полностью проигнорирована, что недопустимо.

Предложенный подход можно обосновать и действием принципа приоритета воли наследодателя. Распоряжение на случай смерти, соответствующее действующему на момент совершения сделки законодательству, имеет преимущество перед порядком распределения наследства, установленным законодателем (ст. ст. 1111, 1119, 1120 ГК РФ[3]).

10. В производстве нотариусов Крыма находятся наследственные дела, которые были открыты до 18.03.2014 г., в отношении недвижимого имущества, расположенного на территории Крыма и принадлежавшего наследодателям – гражданам Российской Федерации, зарегистрированным по месту жительства на территории РФ. Сегодня нотариусы Крыма, руководствуясь ст. 1115 ГК РФ, рекомендуют наследникам обращаться к нотариусу по последнему месту жительства умершего для заведения наследственного дела, и разъясняют, что ранее заведенное на Украине дело будет передано по принадлежности.

Нотариусы РФ отказываются заводить новое наследственное дело, поскольку одно дело уже было заведено, а наличие двух наследственных дел после смерти одного и того же наследодателя недопустимо.

Во избежание волокиты, для удобства наследников и с целью уменьшить риск ошибок в отношении дел, заведенных нотариусами Крыма до 18.03.14 г. целесообразно сохранить status quo. В обоих наследственных делах должна быть сделана отметка о наличии другого наследственного дела. Форму отметки должен утвердить уполномоченный орган.

11. ГК Украины (а ранее – ГК УССР) содержит понятия «домовладение», «доля домовладения, что составляет квартиру», «комната в общежитии», «комната в коммуналь-

[3] В отношении наследственного договора нормы перечисленных статей следует применять по аналогии.

ном блоке, что составляет долю квартиры/блока», «доля квартиры, что составляет комнату», «жилой блок в общежитии», которые использовались в текстах нотариальных актов и документах регистраторов. Терминологические противоречия между законодательством Украины, с одной стороны, и ГК РФ и ЖК РФ, с другой, необходимо устранить. Для этого достаточно информационного письма либо указаний уполномоченного органа, обращенных к нотариусам и регистраторам.

12. На сегодня принято несколько федеральных законов, устанавливающих особенности регулирования на территории Крыма тех или иных видов отношений. Правила, устанавливающие порядок применения на территории Крыма законодательства о наследовании, также следует включить в специальный федеральный закон.

Помимо перечисленных выше, в этом законе следует разрешить иные проблемы, выявленные нотариальной практикой.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

2.4. НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО. ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
2 марта 2015 г. № 139-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ПОПРАВОК К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 597863-6 «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НЕДВИЖИМОСТИ», ВНЕСЕННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТОМУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ В ПЕРВОМ ЧТЕНИИ 22 ОКТЯБРЯ 2014 Г.

Проект поправок к проекту федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости», внесенному Правительством Российской Федерации и принятому Государственной Думой в первом чтении 22 октября 2014 г. (далее – Проект поправок), направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (далее – ГПУ) (письмо от 6 февраля 2015 г. № А6-949).

Сам проект федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Законопроект) ранее уже поступал на рассмотрение Совета (письмо ГПУ от 29 августа 2014 г. № А6-7972) и на него было дано подробное отрицательное экспертное Заключение (от 22 сентября 2014 г. № 133-1/2014), включающее 14 концептуальных замечаний, 46 конкретных замечаний по отдельным статьям Законопроекта, а также замечания, касающиеся его низкого юридико-технического уровня (всего 41 страница).

Предметом настоящего Заключения является поступивший Проект поправок к Законопроекту. Их анализ показывает, что предлагаемые в Проекте поправок изменения Законопроекта не учитывают позицию Совета, высказанную в Заключении от 22 сентября 2014 г., за двумя исключениями:

1. Учтено концептуальное замечание № 6, высказанное в Заключении Совета. В первоначальной редакции пункта 19 части 1 статьи 26 Законопроекта предусматривалось приостановление кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав по решению государственного регистратора в случае, если «в представленных документах *отсутствует подтверждение* наличия, в случаях, предусмотренных федеральным законом, *согласия* на совершение сделки, подлежащей регистрации или являющейся основанием для регистрации права, ограничения (обременения) права третьего лица, *органа юридиче-*

ского лица, государственного органа или органа местного самоуправления». Речь, очевидно, шла о крупных сделках и сделках, в совершении которых имеется заинтересованность и на совершение которых должно быть получено одобрение общего собрания участников (акционеров). В связи с этим в Заключении Совета указывалось: «Будучи *оспоримой*, такая сделка *остается действительной*, если требование о признании ее недействительной не заявлялось или не было удовлетворено. Предлагая приостанавливать государственную регистрацию сделок, одобрение которых не подтверждено представленными регистратору документами (а затем и вовсе отказывать в ней – статья 27 Законопроекта), *Законопроект фактически предлагает отказывать в фиксации тех правовых последствий, которые наступили и признаны* гражданским законодательством». Разработчики Проекта поправок учли данное замечание путем добавления в пункт 19 части 1 статьи 26 Законопроекта следующей оговорки: «если из закона следует, что такая сделка ничтожна или не влечет правовых последствий для лица, управомоченного давать согласие, при отсутствии такого согласия»» (п.20 Проекта поправок). Таким образом Проектом поправок устранено первоначально закрепленное в Законопроекте законодательное противоречие, когда государственный регистратор вынуждался к приостановлению регистрации прав, возникающих по действительным (хотя и оспоримым) сделкам.

2. Также учтено замечание неконцептуального характера № 8 Заключения Совета от 22 сентября 2014 г. о необходимости сохранения единства терминологии и исключения дублирующего термин «кадастровый номер» термина «идентификационный номер». Указанное дублирование Законопроекта ликвидировано соответствующим указанием подпункта «а» пункта 5 Проекта поправок).

Оставшиеся 13 концептуальных замечаний из 14 и 45 неконцептуальных замечаний из 46 высказанных Советом при разработке Проекта поправок не учтены.

Что касается непосредственно новелл, предлагаемых Проектом поправок, то они в своей массе носят технический характер и не противоречат положениям Законопроекта. По-прежнему многие предусмотренные Проектом поправок положения носят казуистичный характер, Проект поправок входит в регулирование массы деталей и частных вопросов, не изменяя при этом существа Законопроекта и не колебля сколь-либо существенно первоначального подхода его разработчиков, отношение к которому выражено в Заключении Совета от 22 сентября 2014 г. № 133-1/2014. Это означает, что Проект поправок консервирует основные недостатки Законопроекта.

В частности, упрощение процедур регистрации по-прежнему достигается за счет снижения уровня достоверности реестра. В качестве примера можно указать на приводимую Проектом поправок новую редакцию статьи 42 Законопроекта: несмотря на обновление формулировок, ее пункт 4 в новой редакции (соответствующий пункту 5 первоначальной редакции) по-прежнему допускает подмену законодательно установленной нотариальной формы удостоверения согласия супруга на распоряжение недвижимостью, находящейся в совместной собственности супругов, простым «заверением подлинности подписи», производимым «уполномоченным должностным лицом органа регистрации», что никак не может быть одобрено.

Кроме того, Проект не устраняет дублирования Законопроектом Гражданского кодекса Российской Федерации, причем дублирования не дословного, содержащего текстуальные отличия и создающего таким образом противоречия между положениями федеральных законов. Недопустимый конфликт между нормами двух законов по-прежнему не устранен. Следует при этом отметить, что дублирование правил Гражданского кодек-

са Российской Федерации в законе о государственной регистрации является в принципе излишним.

В качестве дополнительного замечания, характеризующего проделанную авторами Проекта поправок работу, следует указать на то, что Проект поправок оставляет в неприкосновенности ошибочную нумерацию статей Законопроекта: две последние статьи: «О внесении изменений в федеральные законы и признании утратившими силу федеральных законов (их отдельных положений)» и «О вступлении в силу настоящего Федерального закона» по-прежнему имеют одинаковый номер 71, несмотря на то, что Совет в своем Заключении обращал внимание на данную техническую ошибку.

х х х

Вывод: Проект поправок к проекту федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости», внесенному Правительством Российской Федерации, принятому Государственной Думой в первом чтении 22 октября 2014 г., требует дальнейшей доработки и учета замечаний, высказанных к проекту федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» в Заключении Совета от 22 сентября 2014 г. № 133-1/2014.

Приложение: Экспертное заключение Совета от 22 сентября 2014 г. № 133-1/2014 по проекту федерального закона №597863-6 «О государственной регистрации недвижимости».

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
2 марта 2015 г. № 139-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 667718-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ГОСУДАРСТВЕННОМ КАДАСТРЕ НЕДВИЖИМОСТИ»

Проект федерального закона № 667718-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 6 февраля 2015 г. № А6-949).

Проект внесен в Государственную Думу Самарской Губернской Думой и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проект снабжен необходимыми сопроводительными материалами: пояснительной запиской; финансово-экономическим обоснованием и перечнем актов федерального законодательства, связанных с принятием данного Проекта.

Проект не разделен на статьи и предусматривает внесение следующих изменений в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре): дополнение статьи 25 новыми частями 2^2 и 2^3 и дополнение Закона о кадастре новой главой 4^1, включающей две статьи 42^1 и 42^2.

Содержание Проекта сводится к двум основным положениям.

Первое – это содержащаяся в Проекте попытка сформулировать правила о предоставлении лицам, указанным в статье 20 Закона о кадастре, то есть лицам, имеющим по тем или иным основаниям право обратиться с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета, права обращаться в суд с требованием о «восстановлении нарушенного права» и *признании осуществленного кадастрового учета земельного участка недействительным*. Обращение в суд допускается при следующих условиях: имеется спор о границах земельного участка и с момента осуществления кадастрового учета прошло не более одного месяца.

Второе – это попытка сформулировать правила о гражданско-правовой ответственности органов, осуществляющих ведение государственного кадастра недвижимости,

и кадастровых инженеров за вред, причиненный ими физическим и юридическим лицам в результате ненадлежащего исполнения своих обязанностей.

Обе указанные идеи представляются неудачными как по своей сути, так и по характеру их реализации в Проекте.

1. Предлагаемое предоставление права требовать признания недействительным кадастрового учета земельного участка вызывает следующие возражения и замечания.

1.1. Согласно правовой позиции, сформулированной в совместном Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10 и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», спор о границах земельного участка является разновидностью спора о праве, который разрешается в порядке искового производства. Таким образом, если при осуществлении кадастрового учета выявляется наложение границ земельных участков, возникающий при этом спор не представляется возможным разрешить путем заявления и, в случае удовлетворения иска, путем реализации требования о снятии чужого земельного участка с кадастрового учета (признания кадастрового учета недействительным). Это обусловлено тем, что прекращение кадастрового учета земельного участка ликвидирует самый объект гражданских прав как он определен в статье 11.1 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой земельный участок – это «часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами». Таким образом, прекращение кадастрового учета означает прекращение существования земельного участка как объекта гражданских прав, что, по определению, исключает рассмотрение и разрешение любого гражданско-правового спора о земельном участке, в том числе спора о его границах.

Само по себе снятие с кадастрового учета другого (чужого) земельного участка не позволило бы заявителю признать его право на территорию (часть территории) такого снятого с кадастрового учета земельного участка и не исключит необходимость доказывания того, что и граница участка, принадлежащего истцу, так как она определена при кадастровом учете, является неверной и такой участок должен иметь иные границы, отраженные в кадастре.

Такого рода споры (споры о границах земельных участков, так называемые «межевые споры») подлежат разрешению не путем снятия одного из земельных участков с кадастрового учета, а путем изменения смежной границы двух участков. Механизм разрешения такого рода споров заложен в действующей редакции Закона о кадастре и состоит в согласовании местоположения границ смежных земельных участков, порядок которого урегулирован, в частности, в статье 39 Закона о кадастре.

1.2. Следует обратить внимание на то, что в предложенной Проектом редакции новой части 2^2 статьи 25 Закона о кадастре осуществлено объединение в рамках одного иска таких требований как недействительность акта органа кадастрового учета и признание права на вещь, что представляется проблематичным, в том числе и с процессуальной точки зрения, поскольку даже ответчики по таким искам разные (Росреестр и правообладатель смежного земельного участка).

Очевидно, что основания признания «недействительным» акта кадастрового учета (противоречие закону и нарушение прав заявителя) не тождественны основаниям признания права, что также расширяет предмет доказывания и коренным образом изменя-

ет правила о распределении обязанности доказывания. Это приведет к фактически полному устранению органов кадастрового учета от доказывания законности их действий и переложит это бремя на правообладателя того участка, относительно которого заявлено требование о признании кадастрового учета недействительным.

1.3. Еще одной ошибкой Проекта является сама формулировка: «признание кадастрового учета недействительным». Точнее говорить не о том, что кадастровый учет недействителен (недействительность – это характеристика качества сделки, а акт кадастрового учета – это действие (акт) государственного органа), а о том, что формирование участка осуществлено с нарушениями установленных правил – и тогда оспаривать основания формирования участка и установления его границ.

1.4. Процедуры снятия земельного участка с кадастрового учета в действующей редакции Закона о кадастре нет не случайно и вводить ее не следует. Снятие с кадастрового учета подобного объекта недвижимости является логичным действием только в случаях физической гибели (разрушение здания) или «юридической гибели» (в результате изменения юридических границ оборотоспособной вещи) такого объекта. Однако такого не может произойти с земельным участком. Все случаи «юридической гибели» земельного участка (соединение, разделение, перераспределение...) законодательством о земле и о государственном кадастре недвижимости уже описаны, как и необходимые кадастровые действия в этом случае. Снятие земельного участка с кадастрового учета в качестве способа разрешения гражданско-правовых споров таит в себе многие опасности для оборота и не может быть одобрено.

2. Предложение о дополнении Закона о кадастре статьями об ответственности не может быть поддержано в его проектной редакции.

В рамках процедуры государственного кадастрового учета осуществляется проверка всех обстоятельств формирования границ земельного участка. Полноту ответственности за надлежащее выполнение функции государственного кадастрового учета должен нести орган, осуществляющий такой учет. Попытка переложить эту ответственность на кадастровых инженеров представляется ошибочной, ибо кадастровый инженер – это лицо, взаимодействующее с заявителем в рамках гражданско-правового договора, которым и ограничивается его ответственность перед заявителем (заказчиком кадастровых работ). Государство же в лице органов кадастрового учета должно отвечать за свою функцию – осуществление кадастрового учета, в рамках которого и должно подвергаться экспертизе и проверке правильность формирования земельного участка, в том числе его границ и т.д., и т.п.

3. Таким образом, предлагаемые Проектом новеллы вызывают концептуальные возражения.

Вместе с тем Совет считает нужным отметить, что Проект разработан Самарской Губернской Думой, как сказано в Пояснительной записке, *«в связи с многочисленными обращениями граждан» по вопросам применения Закона о кадастре.* По сведениям, поступающим из различных источников, «наложения» границ земельных участков, образуемые при кадастровом учете, на прежние границы этих участков, в том числе тех, права на которые зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и никогда ранее не вызывали споров, носят *массовый характер*. В некоторых случаях такое «положение» затрагивает сразу многие десятки земельных участков, соседствующих в одном массиве. Возможно, это связано с несовместимостью методов определения границ земельных участков, использовавшихся ранее и применявшихся при кадастровом

учете. Но это создает объективную почву для множества судебных споров и административных жалоб.

Совет полагает целесообразным обратить внимание на эту проблему профильного комитета Государственный Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 667718-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» не может быть поддержан.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
30 марта 2015 г. № 140-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) поступил для проведения правовой экспертизы в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) из Министерства экономического развития Российской Федерации (письмо от 26 февраля 2015 г. № 3973-ПК/Д23и).

Проект снабжен Пояснительной запиской.

Проект разделен на 4 статьи и предусматривает внесение изменений:

– в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (в новой редакции излагается статья 133.1), чему посвящена статья 1 Проекта;

– в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (дополнения вносятся в статьи 1, 20 и предусматривается введение новой статьи 25.8), чему посвящена статья 2 Проекта;

– в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» (статья 7 дополняется новым пунктом), чему посвящена статья 3 Проекта.

Статья 4 Проекта устанавливает срок вступления Проекта в силу в случае, если он будет принят в качестве федерального закона.

Объем Проекта – 7 стандартных страниц машинописного текста.

Для оценки Проекта принципиальное значение имеет содержащаяся в статье 1 Проекта новая редакция статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, а точнее – часть первая указанной статьи.

В действующей редакции статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации специально упоминаются линейные объекты как объекты, на которые распространяется указанная норма. Спецификой линейных объектов является то, что земельные участки в состав комплексов таких объектов не входят по причине того, что количество таких земельных участков, как правило, велико, а правовые титулы, на которых они могут быть

заняты линейным объектом, – весьма разнообразны. Сказанное, однако, не исключает возможности формирования единых недвижимых комплексов, включающих и земельные участки, в иных случаях, когда речь не идет о линейных объектах.

Проектная редакция той же статьи вовсе не упоминает линейные объекты, и исходит из того, что единый недвижимый комплекс всегда включает земельный участок, что исключает возможность отнесения линейных объектов к числу единых недвижимых комплексов по указанной выше причине. Таким образом, в случае принятия проектируемой нормы в качестве федерального закона целая группа отношений, касающихся отнесения к числу неделимых вещей линейных объектов окажется неурегулированной, что можно считать скорее вредным эффектом рассматриваемого Проекта.

Следует отметить, что в остальном никакой сколько-нибудь существенной, а тем более принципиальной, разницы в регулировании между действующей и проектной редакцией этой нормы не усматривается, что делает разработку, рассмотрение и принятие Проекта в значительной степени лишенными смысла, а упомянутое в пояснительной записке к Проекту поручение Правительства Российской Федерации – очевидно невыполненным.

В части юридико-технического воплощения намерения разработчиков текст Проекта не выдерживает критики.

1. Действующая редакция статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что «недвижимой вещью, участвующей в обороте как единый объект, может являться единый недвижимый комплекс – совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и другие), либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь. К единым недвижимым комплексам применяются правила о неделимых вещах».

Проект предусматривает, что «единым недвижимым комплексом признается недвижимая вещь, представляющая собой совокупность объединенных единым назначением зданий и сооружений, находящихся в собственности одного лица, расположенных на одном или нескольких земельных участках. Земельный участок подлежит включению в состав единого недвижимого комплекса при условии, что он находится в собственности лица, которому принадлежат все здания и сооружения, расположенные на данном участке».

Таким образом, и в том, и в другом случаях имеются тождественные по смыслу следующие юридически значимые положения:

– единый недвижимый комплекс признается (в смысле гражданского права) недвижимой вещью;

– под единым недвижимым комплексом понимается совокупность объединенных единым назначением нескольких вещей. Отличие состоит лишь в том, что в действующей редакции статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации в состав единого недвижимого комплекса могут быть включены наряду со зданиями и сооружениями и иные вещи, под которыми могут пониматься как вещи движимые, так и недвижимые (например – земельный участок), а в проектной редакции – только здания и сооружения и при некоторых условиях – земельный участок;

– в обоих случаях присутствуют определенные признаки связанности объектов, составляющих единый недвижимый комплекс, между собой, с тем, однако, отличием, что

в действующей редакции указано, что таким признаком является физическая или технологическая (т.е. объективная) связанность, а в проектной редакции говорится о связанности единым назначением (т.е. о субъективной связанности). Последний признак (субъективная связанность нескольких разнородных вещей единым назначением, как такое назначение понимается собственником таких вещей) является характерным признаком иной разновидности объектов гражданских прав – предприятия. Таким образом, в предлагаемой Проектом редакции происходит ничем не оправданное размывание границ между предприятием и единым недвижимым комплексом, что нельзя отнести к числу достоинств Проекта.

Основная идея формулирования понятия о едином недвижимом комплексе в действующей редакции статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации была довольно простой – обеспечить сохранение в условиях гражданского оборота единства (физической и технологической связанности) указанных сложных объектов, допуская их оборот именно в целом как одной неделимой вещи.

Цели предлагаемой Проектом редакции, описанные в Пояснительной записке – тождественны, что исключает возможность положительной оценки Проекта, ибо нет никакого смысла в том, чтобы править норму закона, достигающую того же самого юридического эффекта.

Единственным сколько-нибудь значимым аргументом мог бы быть выдвинутый в Пояснительной записке к Проекту тезис о том, что законодательством Российской Федерации не предусмотрена возможность формирования единого объекта недвижимости, представляющего собой земельный участок и расположенные на нем объекты капитального строительства. Однако этот тезис не относится к рассматриваемому вопросу о едином имущественном комплексе, с одной стороны, а, с другой стороны, сам текст Проекта никак не решает этой проблемы.

Действительно, земельный участок и объект капитального строительства традиционно в отечественном законодательстве являются разными оборотоспособными вещами, что в историческом контексте было обусловлено опережающими темпами приватизации зданий и сооружений, с одной стороны, и затянутостью решения вопроса о допущении приватизации земельных участков, занятых такими объектами, с другой. Эта тенденция в приватизационном законодательстве и законодательстве о земле не преодолена и по сей день.

Именно на урегулирование этой проблемы, т.е. на обеспечение совместного оборота указанных вещей направлены правила о единстве судьбы участка и расположенного на нем здания или сооружения (см. статью 1 Земельного кодекса Российской Федерации). Более того, в действующем законодательстве этот принцип имеет гораздо более широкое применение и действие, чем это предполагают разработчики Проекта, поскольку охватывает не только случаи, когда одному лицу на вещном праве (в том числе праве собственности) принадлежат и земельный участок, и объект капитального строительства (в терминологии гражданского права – здание и сооружение), но и случаи, когда собственнику (или обладателю иного вещного права) на здания или сооружения принадлежит в отношении участка только обязательственное право.

Таким образом, подлинное решение обозначенной в Пояснительной записке к Проекту проблемы лежит не в переформулировании (при этом неудачном) действующей редакции статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, а в исключении из текста статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации традиционного

для нашего правопорядка разделения недвижимых вещей на земельные участки, с одной стороны, и участки недр и иные объекты, прочно связанные с землей, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, с другой стороны. Принятым в первом чтении проектом изменений статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что земельный участок и находящиеся на нем объекты недвижимости, принадлежащие на праве собственности одному лицу, признаются единым объектом и участвуют в гражданском обороте как одна недвижимая вещь.

Иными словами, решению вопроса о том, чтобы ввести в законодательство возможность (или необходимость) формирования в качестве именно единого объекта недвижимости такого, который бы объединял в себе и земельный участок, и распложенные на нем здания и сооружения, действующая редакция статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации никак не препятствует. Кроме того, указанная статья не содержит запрета на включение в состав единого недвижимого комплекса и земельного участка.

2. Отдельного упоминания заслуживает такой недостаток Проекта, как по сути передача на откуп правообладателю решения вопроса о формировании и расформировании единого недвижимого комплекса, а также о его составе без какого-либо учета наличия физической или технологически обусловленной связи различных элементов комплекса, о чем свидетельствует, в частности новая часть 3 статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации в проектной редакции. Действующая редакция статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, в отличие от проектной, не предусматривает возможности расформирования единого имущественного комплекса при сохранении качества физической или технологической связанности составляющих его вещей, что позволяет говорить о стабильности качества неделимости вещи. В то же время правила статьи 133 Гражданского кодекса Российской Федерации о неделимой вещи позволяют осуществлять при определенных условиях замену одних составных частей единого имущественного комплекса как неделимой вещи другими его составными частями.

3. Парадоксально выглядит предлагаемое Проектом решение о том, что обременения (которые по существу есть ограниченные вещные права, принадлежащие другим лицам) могут быть установлены в отношении отдельных объектов, входящих в состав единого имущественного комплекса. Такое решение вообще никак не укладывается в понятие о том, что единый имущественный комплекс является недвижимой вещью, то есть одной вещью, в отношении которой, следовательно, существует только одно право собственности. Объяснения того, каким образом одно право собственности может быть обременено по частям, ни в Проекте, ни в сопроводительных материалах не имеется (и вряд ли такое объяснение возможно), что делает соответствующие положения Проекта (часть 2 проектной редакции статьи 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации) неприемлемыми.

4. В Проекте не реализуется декларированная в Пояснительной записке задача облегчить налоговое администрирование (буквально – «упростить налогообложение»), чему, по мнению разработчиков, должно способствовать формирование единых объектов недвижимости именно для целей налогообложения. Такой результат является закономерным, поскольку вопросы налогообложения не входят в круг регулирования не только изменяемых Проектом норм федеральных законов, но и в предмет регулирования указанных законов в целом.

В этом контексте нельзя не обратить внимание на следующий аспект. Как следует из приложенных к Проекту материалов, он был разработан во исполнение поручения

Правительства Российской Федерации от 4 августа 2014 года № ИШ-П13-5910. Однако, как буквально указано в названном поручении Правительства Российской Федерации, необходимо «разработать и внести в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения возможности формирования для целей налогообложения единых объектов недвижимости». Таким образом, в цитированном поручении Правительства Российской Федерации не ставится задача внесения изменений в положения гражданского законодательства, а напротив, прямо указывается, что целью разрабатываемых проектов нормативных правовых актов должно быть обеспечение возможности формирования единых объектов недвижимости (что коренным образом отличается от понятия «единого недвижимого комплекса») именно для целей налогообложения.

Предложения об изменении положений налогового законодательства в Проекте не содержатся. Таким образом, основная цель Проекта предложенным регулированием не достигается.

Ввиду того, что Проект заведомо не достигает поставленных перед разработчиками задач в части своих основных положений, проектные предложения в части, касающейся внесения изменений в другие акты федерального законодательства, в настоящем Заключении не рассматриваются, поскольку таковые носят подчиненный характер.

x x x

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть рекомендован для принятия ввиду того, что он, с одной стороны, заведомо не достигает целей, поставленных при его разработке, а с другой стороны, существенным образом ухудшает качество существующего гражданско-правового регулирования единых недвижимых комплексов.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 апреля 2015 г. № 141-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (В ЧАСТИ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ГАЗОРАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ СЕТЕЙ И НАДЕЖНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИЕЙ)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части повышения уровня безопасности эксплуатации газораспределительных сетей и надежного обеспечения потребителей электрической энергией)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 25 марта 2015 г. № А6-2794).

Проект внесен в Правительство Российской Федерации Министерством энергетики Российской Федерации.

Проект снабжен пояснительной запиской.

Проект разделен на 4 статьи и предусматривает внесение изменений в следующие федеральные законы и кодексы:

1) Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» (статья 1 Проекта);

2) Федеральный закон «Об электроэнергетике» (ст. 2 Проекта);

3) Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) (ст. 3 Проекта);

4) Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 4 Проекта).

Объем Проекта – 17 стандартных страниц машинописного текста.

Как следует из Пояснительной записки к Проекту, его целью является «совершенствование процедуры оформления права собственности» на определенные бесхозяйные объекты. Однако содержание Проекта сводится к существенному изменению правил о порядке, субъектах и основаниях приобретения права собственности на бесхозяйные недвижимые и движимые вещи, относящиеся к объектам газораспределения или электросетевого хозяйства. Одновременно Проектом предлагается изменить правила о приобретательной давности применительно к названным объектам, причем для специаль-

ных субъектов. Также Проект предусматривает перенос центра тяжести правового регулирования института приобретения права собственности на бесхозяйные недвижимые и движимые вещи указанного рода из гражданского законодательства в изменяемые Проектом акты отраслевого законодательства.

1. Проектом предусматривается внесение в указанные федеральные законы («О газоснабжении в Российской Федерации» и «Об электроэнергетике») легальных дефиниций понятий «бесхозяйный объект газораспределительной системы» и «бесхозяйный объект электросетевого хозяйства» соответственно. При этом к числу «бесхозяйных объектов электросетевого хозяйства» Проект относит перечисляемые в нем отдельные вещи, некоторые из которых могут относиться как к недвижимым вещам, так и к движимым вещам. Например, указанные Проектом «линии электропередачи, трансформаторные и иные подстанции... и иное предназначенное для обеспечения электрических связей и осуществления передачи электрической энергии оборудование» могут являться как недвижимыми вещами, так и вещами движимыми (см., например, приложение № 4 «Термины и определения» к Инструкции по безопасной эксплуатации электроустановок в горнорудной промышленности, утвержденной Постановлением Госгортехнадзора России от 5 июня 2003 г. № 65 «Об утверждении Инструкции по безопасной эксплуатации электроустановок в горнорудной промышленности», зарегистрированной в Минюсте России 19 июня 2003 г. № 4736).

Такой подход является грубой и очевидной ошибкой. Это особенно очевидно в свете того, что далее Проектом предусматривается изменение правил об основаниях и процедуре приобретения права собственности на такие объекты применительно к правилам, установленным ГК РФ только в отношении бесхозяйных недвижимых вещей. В частности речь идет о постановке на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, бесхозяйного объекта, что применимо исключительно к недвижимым вещам и не может быть реализовано в отношении движимых вещей.

В части, касающейся объектов газораспределительной системы, Проект включает в орбиту своего регулирования «имущественные производственные комплексы, состоящие из организационно и экономически взаимосвязанных объектов, предназначенных для транспортировки и поставки (подачи) газа, в том числе сооружения, являющиеся их неотъемлемыми технологическими частями». Разработчики Проекта проигнорировали то обстоятельство, что являющиеся объектами гражданских прав вещи (в т.ч. недвижимые вещи) могут находиться в обороте и быть объектами гражданских прав (в том числе права собственности) как по отдельности, так и в той или иной степени связи с другими вещами (ст.ст. 134 и 135 ГК РФ), а также могут вовсе утрачивать возможность самостоятельной оборотоспособности, будучи включенными в качестве составных элементов в единый недвижимый комплекс (ст. 133.1 ГК РФ), или могут просто являться частями неделимой вещи (ст. 133 ГК РФ).

В этом контексте перечисляемые Проектом в двух вводимых им легальных дефинициях объекты, заведомо относящиеся к эксплуатируемым, т.е. функционирующим объектам газораспределения или электросетевого хозяйства, просто по определению не могут являться самостоятельными оборотоспособными вещами, применительно к которым было бы возможно говорить о приобретении на них права собственности по тем или иным основаниям (в т.ч. по основаниям, предусмотренным статьей 225 ГК РФ, для приобретения права собственности на бесхозяйную вещь) в отрыве от оснований приобрете-

ния права собственности на те вещи, составными частями которых такие объекты заведомо являются.

2. Как указано в Пояснительной записке к Проекту, «законопроект устраняет ряд проблем, возникающих при оформлении в собственность бесхозяйных недвижимых вещей газораспределительной системы, а также бесхозяйных объектов электросетевого хозяйства». Однако существо таких проблем в Пояснительной записке не раскрывается. Представляется, что вопреки сказанному, Проект не устранит, а создаст (в особенности в отношении движимых вещей) целый ряд проблем, с одной стороны, а с другой стороны – создаст условия и предпосылки для осуществления безосновательного, безответственного и без выплаты какого-либо вознаграждения захвата чужого имущества, а именно построенных за счет частных лиц объектов газораспределения и электросетевого хозяйства.

Известно, что в последние годы большое распространение получила практика строительства подобных объектов не силами и за счет газо- и энергоснабжающих организаций, а силами и за счет заинтересованных в получении услуг газо- и электроснабжения частных лиц (граждан и их разнообразных, как правило, потребительских (дачных, жилищных садовых и т.п.) объединений, как то товарищества, кооперативы, партнерства и т.д.). Причем в большинстве случаев заинтересованные граждане просто принуждены к строительству такого рода объектов за собственный счет, поскольку монополии, осуществляющие газо- и электроснабжение, не заинтересованные в мелких потребителях, не выделяют в своих бюджетах средства для формирования и выполнения программ газификации и электрификации малых населенных пунктов, деревень, а тем более садовых, дачных и подобных им объединений граждан. Будучи построенными и однажды введенными в эксплуатацию, такие объекты зачастую оказываются через некоторое время брошенными, а финансировавшие их строительство объединения граждан, подчас созданные с единственной целью сбора средств на строительство такого объекта, – фактически прекратившими свою деятельность.

Возникающая проблема, безусловно, требует своего решения, в том числе и в контексте проблематики обеспечения безопасной промышленной эксплуатации объектов газо- и электроснабжения. Однако решение этой проблемы должно быть справедливым, а не граничащим с узакониванием сложившейся практики неправомерного захвата монополиями построенного за чужой счет имущества, используемого такими монополиями в своей предпринимательской деятельности.

Представляется, что основным вектором законодательной инициативы в этой области должно стать *формулирование правил о возмещении лицам, понесшим затраты на строительство соответствующих объектов, таких затрат*. При этом применимым механизмом обеспечения интересов всех сторон (в том числе и интересов безопасной промышленной эксплуатации таких объектов) могли бы стать усовершенствованные (при необходимости) правила института о прекращении права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать (ст. 238 ГК РФ).

3. Не может быть оправдано с принципиальной политико-правовой точки зрения предлагаемое Проектом решение, в соответствии с которым право собственности на бесхозяйные вещи (вне зависимости от вида таких вещей и их отраслевой принадлежности) приобретается в рамках гражданско-правовых процедур не публично-правовым образованием, а частным лицом.

Особое положение публично-правовых образований в сфере гражданских правоотношений продиктовано не частноправовыми, но сугубо публично-правовыми основа-

ниями. Теми же причинами обусловлены, хотя и упоминаемые в Гражданском кодексе, но не регулируемые им в полной мере институты приватизации, фискальной политики, иные имущественные отношения, не основанные на принципах равенства участвующих в них лиц. В этот же ряд попадает и институт приобретения права собственности на бесхозяйные вещи публично-правовыми образованиями, который, по сути дела, является специальным случаем такого способа приобретения права собственности, как приобретательная давность (ст. 234 ГК РФ).

При таких исходных основаниях института приобретения права собственности на бесхозяйные вещи распространение сферы применения этого способа приобретения права собственности на лиц, заведомо не относящихся к публично-правовым образованиям (муниципальные образования или города федерального значения), на что по существу направлен Проект, является неприемлемым. Результатом этого будет являться еще один шаг в направлении стирания всяких отличительных особенностей участия в гражданском обороте публично-правовых образований, придание свойств и качеств статуса публично-правовых образований любым другим участникам оборота, а в конечном итоге – утрата публично-правовыми образованиями регулирующей функции в области имущественных отношений.

Проект же предполагает установить такие правила, при которых право муниципального образования или города федерального значения на приобретение в собственность соответствующих бесхозяйных объектов в принципе не отменяется, но практически нивелируется. Нормы Проекта о том, что соответствующий орган местного самоуправления или уполномоченный государственный орган «утрачивает право на подготовку документов, необходимых для признания права собственности на бесхозяйный объект» в случае неуведомления газораспределительной или сетевой организации в течение 50 дней со дня регистрации полученного от нее уведомления «не укладываются» в понимание взаимоотношений государственного (муниципального) органа и хозяйствующего субъекта ни с точки зрения частного права, ни с точки зрения права публичного.

Опасения в отношении устранения особенностей участия публично-правовых образований в гражданском обороте уже неоднократно высказывались Советом применительно к вопросам о реформе правил об изъятии земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, о правовом статусе государственных корпораций, о лицензировании и статусе саморегулируемых организаций, о негосударственной экспертизе проектной документации, о государственно-частном партнерстве и иным вопросам, касающимся размывания особого статуса публично-правовых образований при участии таковых в гражданских правоотношениях или при необоснованном устранении публично-правовых образований от регулирующего участия в гражданско-правовых отношениях (с коммерциализацией соответствующих властных функций путем передачи их осуществления в той или иной степени разного рода организациям).

4. Принципиальные возражения вызывает предложение Проекта о сокращении срока приобретательной давности в отношении отдельных объектов – объектов газораспределительного или электрического хозяйства до 5 лет, причем только для газораспределительных или сетевых организаций.

Институт приобретательной давности в принципе не предполагает возможности установления «льготных» сроков для отдельных объектов (есть сроки приобретательной давности для движимого имущества и для недвижимого имущества), тем более для отдельных хозяйствующих субъектов.

5. Недопустимой является содержащаяся в Проекте попытка перенесения основной тяжести регулирования гражданско-правового вопроса – специальных оснований первоначального приобретения права собственности из Гражданского кодекса в отраслевые, преимущественно административно-технические акты.

Такой подход не только неизбежно повлечет создание в будущем (в динамике развития законодательства) необоснованных различий в правовом регулировании сходных гражданско-правовых институтов применительно к разным отраслям экономики, но уже и на данной стадии приводит к тем же последствиям. Проект, как уже указывалось, не замечает разницы между движимыми и недвижимыми вещами и неоправданно создает иной правовой режим для таких объектов, относящихся к сфере газораспределения или электроэнергетике.

Введение такого «многовариантного» и «разнообразного» регулирования принципиально однотипных вопросов, кроме прочего, несомненно, самым негативным образом скажется на принципах и задачах кодификации и единства правового регулирования экономических отношений на общефедеральном уровне.

х х х

Вывод: предлагаемые новеллы вызывают серьезные концептуальные возражения, которыми обосновывается общий вывод о невозможности поддержки проекта федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части повышения уровня безопасности эксплуатации газораспределительных сетей и надежного обеспечения потребителей электрической энергией)».

Заместитель председателя Совета А.Л.Маковский

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 мая 2015 г. № 142-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования отношений в сфере транспорта при недропользовании» (далее – Проект) поступил для проведения правовой экспертизы в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства из Министерства транспорта Российской Федерации (письмо от 30 марта 2015 г. № СА-4/3481).

Проект разработан в соответствии с пунктом 21 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2015 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 2736-рп.

Как следует из пояснительной записки к Проекту, его целями являются создание правовых основ осуществления хозяйственной деятельности на континентальном шельфе Российской Федерации, а также на российском участке (в российском секторе) дна Каспийского моря и определение правового статуса таких объектов, как искусственные острова, установки и сооружения.

Анализ Проекта позволяет прийти к выводу о том, что, учитывая наличие двусторонних соглашений между Российской Федерацией и рядом прилежащих каспийских государств, относящихся к разграничению недропользования применительно ко дну Каспийского моря[1], внесение предлагаемых изменений в Закон Российской Федерации

[1] Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 6 июля 1998 г., Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 13 мая 2002 г., Соглашение между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря от 23 сентября 2002 г., Соглашение

«О недрах» (статья 1 Проекта) является в принципе целесообразным и не противоречит обязательствам Российской Федерации в соответствии с международным правом.

Регулирование юридического статуса недр, отнесенных к ведению Российской Федерации указанными международными соглашениями, заключенными с прилежащими государствами, в соответствии с международным правом осуществляется дискрецией Российской Федерации. Квалификация российской части (российского сектора) дна Каспийского моря в качестве участков недр федерального значения (статья 1 Проекта) не противоречит обязательствам Российской Федерации по международному праву. Применение к порядку использования ресурсов дна и недр Каспийского моря положений Федерального закона «О континентальном шельфе» (статья 2 Проекта) также не противоречит нормам международного права и российскому законодательству. Международные договоры, заключенные с прилежащими государствами, устанавливают порядок использования ресурсов и дна Каспийского моря, фактически аналогичный режиму использования континентального шельфа.

Вместе с тем, принимая во внимание статью 123 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Совет считает важным обратить внимание разработчиков Проекта на необходимость безусловного и тщательного его согласования с Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Предложение об упорядочении государственной регистрации таких объектов, как установки и сооружения, в связи с чем предлагается внести изменения в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (статья 4 Проекта), в том числе дополнить данный закон специальной статьей, регулирующей особенности регистрации таких объектов, представляется своевременным и заслуживает поддержки.

Таким образом, концептуально Проект может быть в принципе поддержан как не вступающий в противоречие с международными обязательствами Российской Федерации и отражающий основные направления Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г. В целом задачи, обозначенные в пояснительной записке к Проекту, реализованы и на достаточном юридико-техническом уровне. Вместе с тем предложения по внесению изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (статья 5 Проекта) должны быть тщательно изучены с точки зрения их соответствия международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из участия России в ВТО, и результаты этого сопоставления должны быть отражены в пояснительной записке к Проекту.

По Проекту имеются отдельные замечания.

1. Предложенное в статье 3 Проекта дополнение статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации указанием на «особые» объекты недвижимости является избыточным. В пункте 1 статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) дается понятие недвижимого имущества, примерный перечень объектов, которые являются недвижимыми в силу своих природных свойств и качеств (недвижимости по природе), а также называются наиболее распространенные объекты, которым федеральным законом придан режим недвижимого имущества (недвижимости в силу закона). К недвижимостям в силу закона могут быть отнесены и иные объекты, помимо прямо пе-

между Российской Федерацией, Азербайджанской Республикой и Республикой Казахстан о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря от 14 мая 2003 г.

речисленных в пункте 2 статьи 130, для чего требуется указание на это в ином федеральном законе.

Таким образом, в ином федеральном законе, и в первую очередь в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» могут быть прямо обозначены иные объекты, на которые будет распространен режим недвижимого имущества. Для этого нет никакой необходимости вносить изменения в базовый кодифицированный акт гражданского законодательства.

Что касается установок и сооружений, то в пояснительной записке к Проекту указывается, что они относятся к недвижимому имуществу «по своему характеру и признакам». В этом случае указание на них во втором абзаце пункта 1 статьи 130 ГК РФ являлось бы ошибочным, а пункт первый содержит лишь примерный перечень объектов недвижимости по природе. И в этом случае соответствующее указание правомерно включить в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Тем более что опыт такого регулирования уже имеется. Так, например, в 2011 году в данный закон включена статья 22.3 об особенностях государственной регистрации прав на искусственно созданный земельный участок (этим понятием охватывается искусственный остров) без указания в статье 130 ГК РФ на такой объект как особый объект недвижимости.

2. Применительно к порядку регистрации прав на специальные объекты недвижимости (проектируемая статья 22.4 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним») полагаем, что в этот порядок должны быть включены правила, аналогичные правилам, содержащимся в статье 22.1 Закона, согласно которым для осуществления государственной регистрации необходимо представление документов, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации. Такое дополнение поможет решить вопрос об определении местоположения таких объектов, в отношении которых не осуществляется кадастровый учет.

3. Применительно к статье 5 Проекта, дополняющей статью 4 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации новыми пунктами 4 и 5, возникает необходимость уточнения формулировки. В указанных нормах предлагается установить в числе прочего, что перевозка и хранение нефти и природного газа, добытых на территории Российской Федерации, осуществляется исключительно судами, плавающими под Государственным флагом Российской Федерации. Данная формулировка при буквальном толковании означает, что добытые в любой сухопутной территории Российской Федерации нефть и природный газ могут быть экспортированы только на судах, плавающих под российским флагом.

Такая формулировка расширяет круг отношений, на которые распространяется Проект в соответствии с целями регулирования, обозначенными в пояснительной записке. Действительно ли имелось в виду именно такое регулирование, или речь идет только об углеводородах, добытых на территориях, являющихся предметом регулирования данного Проекта?

Совет считает важным также обратить внимание Минтранса России на необходимость тщательного экономического расчета и обоснования всех предложений, ведущих к кардинальному расширению сферы монопольной деятельности судов, плавающих под флагом Российской Федерации. Привлекательность этих предложений может обернуться дополнительными расходами на перевод иностранных судов под российский флаг, что скажется и на цене соответствующих перевозок.

4. Вызывает возражения включение в общее понятие торгового мореплавания (статья 2 Кодекса торгового мореплавания) «хранения грузов», как это предложено в статье 5 Проекта. Специфика технологической цепочки добычи-хранения-перевозки углеводородов, добываемых на территориях, являющихся предметом регулирования данного проекта, едва ли может служить достаточным обоснованием для расширения базового понятия «торгового мореплавания», имеющего гораздо более широкую сферу применения.

5. По Проекту имеется следующее замечание юридико-технического характера.

В статье 10 Проекта, посвященной порядку вступления в силу его положений, упоминается Федеральный закон «О техническом регулировании», значительная часть пояснительной записки также посвящена вопросам, являющимся предметом регулирования данного федерального закона, в то время как в тексте самого Проекта соответствующая статья, предлагающая какие-либо изменения в данный закон, не содержится. Возможно, она имелась в первоначальном тексте Проекта. Упоминания данного закона следует из Проекта исключить.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования отношений в сфере транспорта при недропользовании» в принципе заслуживает концептуального одобрения, но может быть поддержан лишь с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
22 июня 2015 г. № 143-6/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ УТОЧНЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ЕДИНЫЙ НЕДВИЖИМЫЙ КОМПЛЕКС»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения понятия «единый недвижимый комплекс» (далее – Проект) поступил для проведения правовой экспертизы в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) из Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (письмо от 14 мая 2015 г. № А6-4994).

Проект в предыдущей редакции рассматривался Советом в марте 2015 года (Экспертное заключение от 30 марта 2015 г. № 140-4/2015 прилагается).

Проект снабжен пояснительной запиской. В числе других материалов к Проекту приложена Таблица разногласий по Проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнения понятия «единый недвижимый комплекс» (далее – Проект)», в котором проводится сопоставление позиции Совета и позиции Минэкономразвития России по Проекту (далее – Таблица разногласий).

Состав, структура и содержание Проекта по сравнению с редакцией, ранее рассмотренной Советом, не претерпели существенных изменений.

В рассматриваемой редакции Проекта в сравнении с предшествующей редакцией, рассмотренной ранее Советом, выявлены следующие отличия:

– в проектной редакции части 1 статьи 133^1 ГК РФ (см. ст. 1 Проекта) после слова «совокупность» добавлены слова: «расположенных в границах субъекта Российской Федерации и»;

– в проектной редакции части 2 статьи 133^1 ГК РФ (см. ст. 1 Проекта) слова «(в том числе залог)» заменены словами «, а также залог»;

– в проектной редакции абзаца второго части 3 статьи 258 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст. 2 Проекта) исключено слово «(или)»;

– в проектной редакции части 5 статьи 258 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст.2 Проекта) после слова «как» добавлено слово «на»;

– в проектной редакции пункта 33 части 2 статьи 7 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» (ст. 3 Проекта) после слова «в» исключены слова «порядке и».

Таким образом, сделанные исправления носят, в основном, редакционный характер и не имеют отношения к учету основных замечаний, высказанных в отношении Проекта в Экспертном заключении Совета от 30 марта 2015 г. № 140-4/2015.

О полном неприятии замечаний, высказанных Советом, свидетельствует приложенная к новой редакции Проекта Таблица разногласий по Проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнения понятия «единый недвижимый комплекс» (далее – Проект), (далее – Таблица разногласий), в которой проводится сопоставление позиции Совета и позиции Минэкономразвития России по Проекту.

Поскольку проведение повторного анализа Проекта было бы в данном случае повторением выводов и аргументов, изложенных в Экспертном заключении Совета от 30 марта 2015 г. № 140-4/2015, в данном случае Совет полагает правильным указать следующее.

1. Все позиции, изложенные в Экспертном заключении Совета от 30 марта 2015 г. № 140-4/2015, сохраняют свое значение применительно к Проекту в новой редакции, поскольку сделанные изменения носят сугубо редакционный, филологический характер.

2. Аргументация, изложенная в Таблице разногласий, несмотря на наличие в ней (Таблице разногласий) выводов о том, что приведенные позиции Совета не поддерживаются, парадоксальным образом совпадает с аргументаций, высказанной ранее Советом в обоснование отрицательного вывода по Проекту в его предшествующей редакции.

Главное соображение, высказанное Советом и почти дословно воспроизведенное в качестве контраргумента в позиции Минэкономразвития России, состоит в том, что в Гражданском кодексе Российской Федерации отсутствует норма, согласно которой объект недвижимости и находящийся под ним земельный участок являются одним объектом. Такое решение, действительно, является серьезным недостатком, но не только и не столько Гражданского кодекса Российской Федерации, сколько того политико-правового решения о допущении самостоятельного оборота земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, которое было принято еще в 90-е годы прошлого века и до сих пор реализуется в действующем законодательстве.

Там же был указан и надлежащий путь исправления этого недостатка: «*подлинное решение обозначенной в пояснительной записке к Проекту проблемы лежит не в переформулировании (при этом неудачном) действующей редакции статьи 133[1] Гражданского кодекса Российской Федерации, а в исключении из текста статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации традиционного для нашего правопорядка разделения недвижимых вещей на земельные участки, с одной стороны, и участки недр и иные объекты, прочно связанные с землей, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, с другой стороны. Принятым в первом чтении проектом изменений статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что земельный участок и находящиеся на нем объекты недвижимости, принадлежащие на праве собственности одному лицу, признаются единым объектом и участвуют в гражданском обороте как одна недвижимая вещь.*

Иными словами, решению вопроса о том, чтобы ввести в законодательство возможность (или необходимость) формирования в качестве именно единого объекта недвижимости такого, который бы объединял в себе и земельный участок, и расположенные на нем здания и сооружения, действующая редакция статьи 133[1] Гражданского кодекса Российской Федерации никак не препятствует. Кроме того, указанная статья не содержит запрета на включение в состав единого недвижимого комплекса и земельного участка.».

3. Высказанный в Таблице разногласий в оправдание Проекта довод о том, что в действующей редакции Гражданского кодекса Российской Федерации прослеживается аналогия правовых режимов «единого недвижимого комплекса» и «предприятия», является очевидным недоразумением, поскольку первый из указанных режимов имеет специальное предназначение – оформление оборота линейных объектов (в первую очередь – трубопроводов и им подобных) и вовсе не предполагает включение в их состав произвольного набора движимых вещей и обязательственных прав. При этом Проектом предполагается как раз обратное – сближение указанных правовых режимов, что неизбежно повлечет «разрушение» правового единства технологически связанных сложных объектов, обращающихся в настоящее время в качестве «единых недвижимых комплексов». Негативные последствия такого разрушительного действия Проекта трудно переоценить.

4. Неуместным является упрек в адрес статьи 133[1] Гражданского кодекса Российской Федерации в ее действующей редакции, содержащийся в пункте 1 Таблицы разногласий, о нерешенности в ней или в целом в Гражданском кодексе Российской Федерации вопросов определения кадастровой стоимости и налогообложения указанных объектов. Этот упрек, очевидно, является результатом недоразумения, основанного на непонимании отраслевых различий гражданского законодательства, с одной стороны, и законодательства о налогах с другой. При этом ни одна из статей Проекта не направлена на регулирование вопросов налогообложения или определения кадастровой стоимости единых объектов недвижимости.

5. Упрек в малой востребованности нормы статьи 133[1] ГК РФ вряд ли может быть адресован собственно тексту Гражданского кодекса, поскольку относится, скорее, к области оперативного руководства народным хозяйством, осуществляемого, в том числе и с участием Минэкономразвития России и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, их территориальных подразделений, унитарных предприятий и учреждений. Вместе с тем указание на то, что имеются случаи регистрации единых имущественных комплексов, наоборот свидетельствует о востребованности этого правового режима имущества, который заведомо не мог стать массовым с учетом целей и оснований его первоначального конструирования и введения в законодательство.

6. С сожалением следует отметить бездоказательность и неаргументированность доводов о том, что положительными достижениями Проекта являются: допускаемая им самостоятельная оборотоспособность отдельных частей единого недвижимого комплекса и замена объективного критерия (технологическая связанность) формирования и расформирования единого имущественного комплекса субъективным (усмотрением собственника).

В этом контексте необходимо еще раз обратить внимание на то, что передача на откуп правообладателю решения вопроса о формировании и расформировании единого недвижимого комплекса, а также о его составе без какого-либо учета физической или технологически обусловленной связи различных элементов комплекса неизбежно приведет к нестабильности состава неделимой вещи и как следствие – к нарушениям прав кредиторов.

Следует также отметить, что идея самостоятельной оборотоспособности отдельных частей недвижимого комплекса вступает в противоречие с одновременно провозглашенной идеей установления единой кадастровой стоимости единого недвижимого комплекса. Согласно действующему законодательству пересмотр кадастровой стоимости осуществляется периодически и не связан с оборотом той или иной части недвижимости.

7. Кроме того, в Таблице разногласий также обойдено молчанием такое принципиальное замечание, которое касается невозможности, с точки зрения гражданского права, устанавливать обременения (то есть ограниченные вещные права, принадлежащие другим лицам) в отношении отдельных объектов, входящих в состав единого имущественного комплекса. Такое решение не укладывается в понятие о том, что единый имущественный комплекс является недвижимой вещью, то есть одной вещью, в отношении которой, следовательно, существует только одно право собственности, и это право собственности может быть обременено только целиком.

8. Фактически не реализуемая в Проекте основная задача его разработки – облегчить налоговое администрирование (буквально – «упростить налогообложение») сопряжена с допущенной разработчиками системной ошибкой, которая состоит в попытке «исправить» в этих целях гражданское законодательство. В этом контексте следует еще раз обратить внимание на то, что поручение Правительства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. № ИШ-П13-5910, во исполнение которого Проект и был разработан, содержит указание «разработать и внести в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения возможности формирования для целей налогообложения единых объектов недвижимости». Таким образом, в нем не ставится задача внесения изменений в гражданское законодательство, а напротив, прямо указывается, что целью разрабатываемых проектов нормативных правовых актов должно быть обеспечение возможности формирования единых объектов недвижимости (что коренным образом отличается от понятия «единого недвижимого комплекса») именно для целей налогообложения.

Предложений об изменении налогового законодательства в Проекте, однако, не содержится. Таким образом, основная цель Проекта предложенным регулированием не достигается.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения понятия «единый недвижимый комплекс» не может быть рекомендован для принятия ввиду того, что он, с одной стороны, заведомо не достигает целей, поставленных при его разработке, а с другой стороны, существенным образом ухудшает качество существующего гражданско-правового режима единых недвижимых комплексов.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
22 июня 2015 г. № 143-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 778655-6 «ОБ ОСОБЕННОСТЯХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СВЯЗИ С КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ ПРОМЫШЛЕННЫХ ЗОН И ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 778655-6 «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект), внесенный в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы, направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 21 мая 2015 г. № А6-5437).

Проект находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

Проект определяет понятия «промышленной зоны» и «комплексного развития промышленной зоны» и посвящает регулированию данных понятий и связанных с ними отношений 40 обширных статей (общий объем Проекта – 91 страница). При этом за Проектом закрепляется преимущественная сила при регулировании указанных понятий и отношений по сравнению с Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 23 Проекта); Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» – в вопросах регистрации изъятых объектов недвижимости (п. 4. ст. 24 Проекта); Земельным кодексом Российской Федерации – в вопросах изъятия недвижимого имущества (п. 2 ст. 25); Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ст. 28 Проекта); Градостроительным кодексом Российской Федерации (ст. 29 Проекта); Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» (ст. 33 Проекта»); Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Таким образом, в Проекте предпринимается попытка установить особый режим регулирования отношений, связанных с «комплексным развитием промышленной зоны», в специальном законе и одновременно вывести их из общей системы законодательного регулирования. При этом регулирование, вводимое Проектом, отличается крайним своеобразием и во многих случаях расходится с общепризнанными принципами гражданского права.

Авторы Проекта в пояснительной записке заявляют о том, что «в населенных пунктах Российской Федерации» имеется «множество территорий, занятых ранее промышленностью» и на которых в связи с «частичным или полным прекращением промышленной деятельности» «земельные участки и недвижимое имущество... остались фактически выведены из нормального экономического оборота». Нисколько не смущаясь тем фактом, что указанные территории в подавляющем большинстве случаев находятся в частной собственности различных лиц, авторы Проекта уверены, что они лучше собственников сумеют «обеспечить условия инновационного промышленного развития» данных территорий и предусматривают для этого в Проекте следующую схему:

1. По инициативе *любого* заинтересованного лица орган местного самоуправления может принять «решение о комплексном развитии промышленной зоны». Для этого достаточно лишь с помощью «акта обследования» установить *одно* из следующих условий: а) половина объектов капитального строительства на выбранной территории «повреждена на 30 процентов»; б) половина земельного участка или половина общих площадей объектов капитального строительства «не соответствуют установленным видам разрешенного использования» (т.е., если на них не ведется производственная деятельность); или же в) «доля выручки от основной производственной деятельности в общей выручке организаций, осуществляющих свою деятельность на территории промышленной зоны... составляет менее 50 процентов» (ч. 3. ст. 3 Проекта, ч. 7 той же ст. 3 говорит уже о 80 процентах общей выручки).

2. Границы намеченной для «комплексного развития» территории *определяются органом местного самоуправления* «исходя из карты расположения существующих производственных и промышленных территорий, содержащейся в составе документов территориального планирования» (ч. 5 ст. 3 Проекта). Сами «схемы расположения земельных участков, подлежащих изъятию... утверждаются органом местного самоуправления» (ч. 4 ст. 21 Проекта).

При этом наличие на указанной территории не учтенных в кадастре земельных участков или объектов недвижимости не является препятствием для создания подобной «зоны» и для осуществления ряда юридически значимых действий в отношении таких объектов недвижимости. Более того, не является препятствием и отсутствие регистрации прав на объекты недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Это, в частности, предусмотрено частями 5 и 6 статьи 4; частью 2 статьи 14; частями 1, 2 и 3 статьи 21, а также рядом других положений Проекта.

В частности, «Принятие решения об изъятии недвижимого имущества, сведения о котором отсутствуют в государственном кадастре недвижимости, допускается без постановки изымаемого объекта... на государственный кадастровый учет» (ч. 2 ст. 21 Проекта);

«В случае, если права на изымаемые в целях комплексного развития промышленных зон объекты недвижимого имущества не зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, для государственной

регистрации решения об изъятии такого недвижимого имущества не требуется государственная регистрация указанных прав в Едином государственном реестре прав» (ч. 8 ст. 21 Проекта);

«Решение о форме участия в комплексном развитии промышленной зоны может быть принято в отношении объектов недвижимого имущества... права на которые не зарегистрированы в Едином государственном реестре прав..., а также в отношении земельных участков, подлежащих образованию и не поставленных на государственный кадастровый учет» (ч. 2 ст. 14 Проекта).

3. Проектом предусматривается проведение ряда бюрократических административных процедур, следующих за принятием «решения о комплексном развитии промышленной зоны»:

А) Проводится обследование промышленной территории (причем собственники недвижимости обязаны допустить на нее соответствующих лиц).

Б) Утверждается «Концепция комплексного развития промышленной зоны». Данная концепция может, в частности, предусматривать изменения градостроительных регламентов, включая виды разрешенного использования (ч. 2 ст. 5 Проекта); изменение границ особо охраняемых природных территорий (ч. 6); изменение границ зон охраны объектов культурного наследия (ч. 7); перечень зон с особыми условиями использования территорий, которые должны быть отменены или изменены (ч. 8).

В) Органом местного самоуправления утверждается «Программа реализации концепции комплексного развития промышленной зоны» (ст. 7 Проекта).

Г) Без публичных слушаний утверждается «Проект планировки территории промышленной зоны» (ст. 8 Проекта).

Д) С участием органа местного самоуправления и «лиц, участвующих в комплексном развитии», может быть создан «координационный совет по реализации решения о комплексном развитии промышленной зоны» (ч. 4 ст. 9 Проекта). При этом «решения координационного совета... являются обязательными для органа местного самоуправления» (ч. 6 ст. 9 Проекта).

Е) Наконец, «для реализации решений о комплексном развитии» органом местного самоуправления может быть создано специализированное юридическое лицо, уполномоченное:

- заключить договор о комплексном развитии от имени муниципального образования (ч. 3 ст. 10 Проекта);
- выступить в качестве застройщика;
- выступить в договоре о комплексном развитии на стороне органа местного самоуправления;
- определять формы участия в комплексном развитии собственников объектов, а также «обеспечивать реализацию собственниками... их форм участия»;
- обеспечить «реализацию мероприятий, необходимых для исполнения решения об изъятии земельных участков» (ч. 2 ст. 10 Проекта).

4. После проведения указанных бюрократических процедур заключается «договор о комплексном развитии промышленной зоны». При этом сторонами такого договора являются соответствующее муниципальное образование и некое лицо, определенное по конкурсу или без конкурса (ч. 1 и 3 ст. 11 Проекта), и лишь при определенных условиях одной из сторон этого договора могут стать сами собственники недвижимости, расположенной в соответствующей «зоне».

Что касается собственников объектов недвижимости, то расстаться с пока еще принадлежащей им собственностью их, в соответствии с положениями подпунктов 9 и 10 части 4 статьи 11 Проекта, стимулирует, с одной стороны, указанное в упомянутом договоре обязательство муниципалитета «изъять земельные участки и (или) объекты недвижимости» и, с другой стороны право «лица, заключившего договор о комплексном развитии промышленной зоны», «определить форму участия в комплексном развитии промышленной зоны собственников объектов недвижимого имущества, расположенных в границах такой зоны». Под «определением формы участия», как разъясняется в статье 12 Проекта, понимается выбор собственником недвижимости способа распоряжения (по большей части – отчуждения) своей недвижимости: с помощью договора купли-продажи; аренды; внесения объектов в уставный капитал акционерного инвестиционного фонда, в складочный капитал хозяйственного партнерства и т.п.

Фактически собственники не вправе отказаться от навязываемых им решений по распоряжению своей собственностью. То есть по сути стороннее лицо принуждает собственников под угрозой изъятия принадлежащей им собственности к распоряжению недвижимостью в той форме, которую укажет собственникам это стороннее лицо.

При этом в пояснительной записке к Проекту, напротив, указывается, что собственникам «предлагается обширное «меню» вариантов участия в процессе комплексного развития промышленной зоны, помимо обычного выкупа земельных участков и (или) объектов недвижимости. «Новацией проекта... являются механизмы вовлечения всех собственников земельных участков и (или) объектов недвижимости, расположенных в границах промышленной зоны, в процесс комплексного развития этой промышленной зоны».

По сути же Проект обязывает собственников заключить с муниципальным образованием соглашение об участии в комплексном развитии промышленной зоны не позднее двух месяцев со дня получения предложения о заключении такого соглашения (ч. 11 ст. 3, ст. 13 Проекта).

Одновременно с этим Проект «прекращает» преимущественное право собственников зданий, сооружений на покупку или аренду земельного участка, на котором такие здания, сооружения расположены (ч. 14 ст. 3 Проекта).

5. Заключенное с собственником соглашение является «основанием для возникновения ограничений (обременений) прав на объекты недвижимого имущества» (ч. 6 ст. 13 Проекта), а собственники объектов недвижимого имущества при этом «имеют право владения, пользования и распоряжения такими объектами недвижимого имущества в соответствии с законодательством» (ч. 7 ст. 13 Проекта).

Указанное ограничение (обременение) подлежит государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ч. 8 ст. 13 Проекта). Таким образом, Проект по сути *создает новый вид ограниченного вещного права*, обременяющий чужую недвижимость и обладающий правом следования. При этом такое ограниченное вещное право sui generis возникает благодаря серии административных решений и договору, заключение которого для собственника становится обязательным в силу требований Проекта.

6. В том случае, если собственник недвижимого имущества не предпринимает действий, диктуемых ему «лицом, заключившим договор о комплексном развитии промышленной зоны», принадлежащее ему имущество изымается органом местного самоуправления в порядке, предусмотренном статьей 21 Проекта. Отдельного внимания заслуживает часть 22 указанной статьи, которая закрепляет, что «при переходе к органу местного само-

управления права собственности на объекты недвижимого имущества в связи с их изъятием в целях комплексного развития промышленных зон *обременения указанных объектов (залог, аренда, право безвозмездного пользования и другое) не сохраняются»*. Иными словами, хотя формально происходит только изъятие имущества (с выплатой компенсации бывшему собственнику), на деле изъятие для целей «комплексного развития» фактически «стряхивает» все обременения, лежащие на вещи, включая даже ограниченные вещные права, такие как залог или сервитуты (именуемые в Проекте «другое»). То есть происходит нарушение прав третьих лиц, возмещать потери которым Проектом отнюдь не предлагается.

Это же положение в более развернутом виде закреплено в части 31 той же статьи: «*Решения о прекращении прав* на недвижимое имущество, о передаче недвижимого имущества, *принятые органами местного самоуправления*, уполномоченными на принятие решения об изъятии недвижимого имущества... *являются основанием для* осуществления государственной регистрации *прекращения прав, перехода прав, прекращения ограничений (обременений) права собственности и иных вещных прав правами третьих лиц*, а также для государственной регистрации права собственности органа местного самоуправления».

х х х

Изложенное характеризует предложения Проекта как неприемлемые, нарушающие как права, гарантированные Конституцией Российской Федерации, так и базовые принципы гражданского законодательства. В частности, положения Проекта, предлагающие лишать лиц принадлежащей им собственности только потому, что новый собственник будет эксплуатировать данные объекты «более эффективно», а также попутно предполагающие ликвидацию ограниченных вещных прав в отношении этих объектов, совершенно явственно нарушают закрепленное в статье 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности, «охраняемое законом» (ч. 1), право на самостоятельное распоряжение своей собственностью (ч. 2) и на судебную защиту своего права собственности (ч. 3).

Предложения Проекта, предусматривающие возможность участия органа местного самоуправления в коммерческой по своему существу деятельности по «развитию промышленных зон» и одновременно предоставляющие этому же органу право административного изъятия для указанных коммерческих целей «понравившейся» ему недвижимости, помимо очевидной коррупционности нарушают базовый принцип равенства участников оборота, закрепленный в пункте 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации. Указанное соединение хозяйственных и властных (публичных) полномочий в лице одного субъекта также может вызывать вопрос о конституционности такой нормы с точки зрения положений статей 10 и 11 Конституции Российской Федерации.

В целом Концепция Проекта продолжает усугублять фрагментацию российского законодательства, в том числе и в области гражданского права, дополняя его еще одним специальным правовым режимом. Накопление все большего числа специальных правовых режимов в области экономических отношений создает риск для такой основы конституционного строя Российской Федерации, как единство экономического пространства (ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации).

Проект по существу закладывает основы для массового передела собственности, для еще большего ограничения и лишения прав частной собственности, что, как уже указывалось, может вызывать вопрос о его соответствии Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 55). Достижение целей импортозамещения, заявленных в пояснительной записке

к Проекту, за счет ограничения прав собственности по решению публичной власти не соответствует рыночным методам управления экономикой. Критерии комплексного развития промышленных зон являются формально-математическими, что повлечет принятие решений, создающих ограничения права собственности без учета действительной необходимости развития тех или иных видов производственных объектов в том или ином регионе. Кроме того, концепция Проекта может привести к массовым злоупотреблениям, когда решение об изъятии объектов частной собственности будет приниматься в интересах крупного бизнеса и недобросовестных государственных (муниципальных) служащих против законных интересов среднего и мелкого бизнеса, не имеющих достаточных средств для участия в проекте комплексного развития промышленных зон. Уклонение частного собственника от участия в комплексном развитии промышленных зон согласно Проекту является основанием для изъятия недвижимого имущества, что равносильно введению обязанности по указанному развитию и может рассматриваться как противоречащее части 1 статьи 34, части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, Проект предусматривает дальнейшее ограничение прав граждан на самоуправление, поскольку, в частности, ограничивает их права, отменяя публичные слушания по проекту планировки территории промышленных зон (ч. 3 ст. 8 Проекта), прямо предусмотренные действующим законодательством для случаев разработки проектов планировки иных территорий.

Ряд положений Проекта противоречат принципам гражданского права, например, пункт 4 части 5, часть 7 статьи 11 возлагают обязанности на лиц, не участвующих в договоре в качестве его стороны.

Определенные нормы Проекта расходятся с теорией обязательственного права. Так, например, комплексное развитие промышленных зон, как и всякое развитие, видимо, предполагает совершение определенных действий или деятельности. Между тем, одной из форм участия в упомянутом развитии Проект провозглашает договор купли-продажи объекта недвижимости (п. 1 ч. 2 ст. 12), который опосредует переход права собственности от продавца к покупателю и уплату покупной цены, а не совершение его сторонами какой-либо деятельности по развитию чего-либо.

Ряд положений Проекта не соответствует принципам вещных прав. Так, часть 21 статьи 21 Проекта вступает в противоречие с принципом публичности и достоверности государственного реестра прав на недвижимое имущество, поскольку связывает переход и прекращение таких прав не только с записью в указанном реестре, но и с фактическими обстоятельствами, не отраженными в нем.

Принципиальные возражения вызывает целый ряд положений статьи 21 Проекта об изъятии недвижимого имущества для муниципальных нужд. Так, часть 20 статьи 21 Проекта в той мере, в которой она допускает изъятие недвижимого имущества для муниципальных нужд до окончания рассмотрения спора о цене его выкупа, может рассматриваться как противоречащая части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации, которая требует предварительного возмещения. Кроме того, Проект предусматривает ничем не обоснованное ограничение права собственника оспорить решение об изъятии недвижимого имущества шестимесячным сроком (ч. 10 ст. 21).

Проект ограничивает конституционное право на судебную защиту (ст. 45, ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации). Так, например, часть 18 статьи 21 Проекта ограничивает право собственника изъятого имущества доказывать наличие у него убытков и их размер всеми допустимыми доказательствами.

х х х

Проект также не свободен от многочисленных юридико-технических ошибок, в частности:

– многие нормы настолько казуистичны, что их смысл ускользает от понимания, например часть 3 статьи 12;

– Проект изобилует отсылками, изъятиями из общего регулирования, длиннотами;

– Проект делает соответствующие отношения избыточно зарегулированными, что может повлечь такие обширные издержки при его реализации, что они перекроют гипотетические выгоды общества от его принятия;

– Проект не учитывает очередную масштабную реформу земельного законодательства и, например, часть 9 статьи 12 отсылает к устаревшей, недействующей редакции Земельного кодекса Российской Федерации;

– подпункт 1 части 1 статьи 12 Проекта отсылает к «части *10* настоящей статьи», в то время как в статье 12 имеется только *девять* частей;

– статья 40 устанавливает срок действия главы 4 Проекта об особенностях изъятия объектов недвижимости для муниципальных нужд (до 31 декабря 2024 года) без какого-либо обоснования в пояснительной записке, при этом статья 23 Проекта вносит изменения во вводный закон к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации в отношении такого изъятия без учета ограничения срока действия соответствующих положений.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 778655-6 «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть одобрен по концептуальным соображениям, исключающим возможность его переработки. Проект не может быть рекомендован к принятию в качестве федерального закона.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-8/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 29 июня 2015 г. № А6-7406).

Проект внесен в Правительство Российской Федерации Министерством культуры Российской Федерации.

Проект снабжен пояснительной запиской, финансово-экономическим обоснованием, иными сопроводительными материалами, среди которых имеется заключение, подготовленное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, которым Проект не поддерживается.

Проект состоит из одной статьи и предусматривает внесение изменений в часть 1 статьи 3, в пункт 14 части 1 статьи 4, в статью 5 и в часть 1 статьи 10 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

Объем Проекта не превышает 2 стандартных страниц машинописного текста.

Как следует из пояснительной записки к Проекту и вытекает из анализа его текста, разработка Проекта преследовала две цели:

– дополнить перечень объектов, которые могут являться объектом концессионного соглашения (часть 1 статьи 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях»), указанием на «объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации» (пункт 2 статьи 1 Проекта); и

– расширить предмет концессионного соглашения за счет включения в круг обязанностей концессионера (часть 1 статьи 3 Федерального закона «О концессионных соглашениях») в случае, если объектом концессионного соглашения является «объект культурного наследия (памятник истории и культуры) народов Российской Федерации», обязанности по осуществлению реставрации и (или) приспособлению для современного ис-

пользования объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 1 статьи 1 Проекта).

В указанных целях Проект (пункт 3 статьи 1) предусматривает дополнение обязанностей концессионера (новая часть 1^4 статьи 5 Федерального закона «О концессионных соглашениях») «в случае, если объектом концессионного соглашения является объект культурного наследия (памятник истории и культуры) народов Российской Федерации», обязанностью соблюдать «требования законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия».

Также Проект (пункт 4 статьи 1) предусматривает включение в число обязательных (существенных) условий концессионного соглашения (новый пункт 6^6 части 1 статьи 10 Федерального закона «О концессионных соглашениях») «охранного обязательства, в случае если объектом концессионного соглашения является объект культурного наследия (памятник истории и культуры) народов Российской Федерации».

Оценивая предлагаемые Проектом новеллы, следует в целом согласиться с доводами, приведенными в заключении, подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В дополнение к высказанным в указанном заключении соображениям следует отметить следующее.

1. В Проекте прослеживается общая направленность на установление внешних ограничений права собственности с помощью договорных конструкций, что концептуально невозможно и нарушает основные правила о собственности. Право собственности, включая право собственности на объекты культурного наследия, может ограничиваться только законом (пункт 2 статьи 1, пункт 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации).

2. Общее понятие «реконструкции объекта капитального строительства» (пункт 14 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации), а также охватываемое им понятие «реконструкции (реставрации) объектов недвижимости» в отношении «территории объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения» (абзацы 5 и 6 пункта 1 «Правил выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2000 г. № 221 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения») подразумевает, что реконструкция осуществляется на основании специального разрешения – разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства (объекта недвижимости). Следовательно, осуществление реконструкции, а в отношении объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации – реставрации, как разновидности реконструкции, возможно только на основании указанного специального разрешения и без такового будет квалифицироваться как правонарушение.

Выдача разрешения на реконструкцию входит в компетенцию органов власти (местного самоуправления) в соответствии с распределением компетенции и специальными указаниями на этот счет, содержащимися в законодательстве о градостроительной деятельности.

Таким образом, практическое решение вопроса о том, в каком виде будет происходить реконструкция объекта недвижимости, являющегося объектом культурного наследия (памятником истории и культуры) народов Российской Федерации: в виде собственно реконструкции или в виде реставрации – находится не в плоскости усмотрения концессионера, его прав или обязанностей по концессионному соглашению, а в плоскости усмотрения и в сфере ответственности соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, которые уполномочены на выдачу соответствующих разрешений на реконструкцию (или на реставрацию) соответствующих объектов.

Следовательно, предлагаемое Проектом дополнение части 1 статьи 3 Федерального закона «О концессионных соглашениях» не достигает цели, преследуемой разработчиками, и, по существу, не вносит ничего нового в регулирование, существующее по вопросам, касающимся как содержания концессионного соглашения, так и реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, если таковые являются объектами концессионного соглашения.

3. Не несет никакого нового содержания и предлагаемая Проектом новая часть 1^4 статьи 5 Федерального закона «О концессионных соглашениях», поскольку обязанность соблюдать требования законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия не может, по природе своей, относиться к числу договорных обязанностей, но является общим принципом правового регулирования, основанным на идее равенства всех перед законом. Иными словами, обязанность соблюдать требования законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия равным образом лежит на всех субъектах правового регулирования и обеспечивается средствами всех отраслей законодательства, включая уголовное и административное.

Кроме того, статья 5 Федерального закона «О концессионных соглашениях» посвящена регулированию вопросов статуса и особенностей правового положения сторон концессионного соглашения, но не касается вопросов установления их прав и обязанностей по концессионному соглашению, в связи с чем предлагаемая Проектом новелла нарушает систему и структуру Федерального закона «О концессионных соглашениях».

4. Наконец, применительно к предлагаемому Проектом дополнению части 1 статьи 10 Федерального закона «О концессионных соглашениях», нельзя не отметить следующего.

Федеральный закон «О концессионных соглашениях» не касается вопросов существа, формы, порядка утверждения и выдачи и порядка исполнения охранных обязательств в отношении объектов культурного наследия. Данные вопросы регулируются иным законодательством, о чем будет сказано далее. При этом само по себе словосочетание «охранное обязательство» является устоявшимся термином, имеющим определенное юридическое содержание, не имеющее ничего общего с понятием о договорных обязательствах сторон того или иного договора, к числу которых относится и концессионное соглашение (часть 2 статьи 3 Федерального закона «О концессионных соглашениях»).

Регулированию института «охранных обязательств» посвящена статья 47.6 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Указанная статья предусматривает, в частности, что охранное обязательство утверждается: актом федерального органа охраны объектов культурного наследия или актом ре-

гионального органа охраны объектов культурного наследия. Изменения в охранное обязательство вносятся соответствующим органом охраны объектов культурного наследия в порядке, установленном для утверждения охранного обязательства. Охранное обязательство подлежит выполнению физическим или юридическим лицом, которому объект культурного наследия, включенный в реестр, принадлежит на праве собственности, в том числе в случае, если указанный объект находится во владении или в пользовании третьего лица (третьих лиц) на основании гражданско-правового договора.

Указанная норма предусматривает особенности выполнения охранного обязательства в зависимости от того какому лицу и на каком праве предоставлен (принадлежит) объект культурного наследия, включенный в реестр.

Таким образом, охранное обязательство не является и не может являться условием концессионного соглашения (из допущения чего, очевидно, исходили разработчики Проекта, предлагая включить рассматриваемую проектную новеллу в статью Федерального закона «О концессионных соглашениях», посвященную условиям концессионного соглашения). Охранное обязательство – акт органа власти, а именно органа охраны объектов культурного наследия федерального или регионального уровня. В таком качестве охранное обязательство не может являться условием какого бы то ни было договора. При этом если, по мнению разработчиков, существует необходимость включения в законодательство Российской Федерации нормы, регулирующей особенности охранного обязательства, утвержденного в отношении объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, переданного в концессию, то соответствующие изменения следовало бы предусмотреть в отношении пункта 11 статьи 47.6 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а не в отношении Федерального закона «О концессионных соглашениях».

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» не имеет собственного предмета регулирования, не создает нового (отсутствующего в действующем законодательстве Российской Федерации) правового регулирования, является казуистичным, нарушает систему и структуру отраслевого и внутриотраслевого (по предметам ведения) деления законодательства Российской Федерации и, как следствие, не может быть рекомендован для принятия в качестве федерального закона.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21сентября 2015 г. № 145-5/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, регулирующие вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 5 августа 2015 г. № А6-8761).

Проект подготовлен Федеральной службой безопасности Российской Федерации.

В пояснительной записке к Проекту указывается, что «в процессе деятельности правоохранительных органов выявлены негативные факторы, связанные с доступом к сведениям о недвижимом имуществе граждан, содержащимся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Реестр). В частности, данные Реестра все чаще используются для сбора персональных данных правообладателей и «в дальнейшем такая информация может использоваться в преступных либо компрометирующих целях». Кроме того, заявляется, что общедоступность данных Реестра «негативно отражается на применении отдельных мер по государственной защите... облегчая поиск лица, в отношении которого принята такая мера».

Для решения указанных проблем авторы Проекта предлагают закрыть доступ к персональным данным правообладателей недвижимого имущества всем, кроме компетентных органов и должностных лиц.

С этой целью предлагается внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Федераль-

ный закон «О государственном кадастре недвижимости» и Федеральный закон «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

Текстуально предлагаемые Проектом изменения невелики и сводятся в основном к дополнению соответствующих статей перечисленных законодательных актов оговорками о запрете доступа к персональным данным Реестра, судовых реестров и реестра воздушных судов. Какого-либо дополнительного регулирования предложения Проекта не содержат.

С предложениями Проекта нельзя согласиться по следующим причинам:

1. Открытость данных реестра является основополагающим принципом, на котором базируется оборот недвижимости не только в России, но и во всех развитых правопорядках, как континентальных, так и англосаксонских (Система Торренса). Невозможно, не предлагая взамен никакого нового регулирования, просто закрыть доступ к данным правообладателей и не породить одновременно серьезных проблем в обороте недвижимости.

На принципе открытости данных о правообладателях недвижимости базируется ключевое для оборота данной сферы понятие добросовестного приобретения (ст. 302 ГК РФ): приобретатель недвижимости должен удостовериться в том, что недвижимость приобретается им у управомоченного лица – собственника. Сделать же это он может и должен именно путем получения данных Реестра о собственнике приобретаемой недвижимости. В свою очередь, признание приобретателя недвижимости добросовестным дает ему такую сильную гарантию его интересов как защита от виндикации (ст. 302 ГК РФ) и реституции (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 6-П).

Приведенное регулирование не является какой-то особенностью российской правовой системы. Введение в 1857 году публичного реестра, – Системы Торренса, – в Австралии, как и ее позднейшее распространение на друге англосаксонские страны, по общепринятому в литературе мнению, было вызвано именно потребностью защиты прав добросовестного приобретателя.

Аналогичным образом система регистрации прав определенного лица на недвижимость и открытость ее данных защищает права добросовестного приобретателя в континентальной правовой системе, как романском, так и германском ее ответвлениях. В самой Германии § 891 Германского гражданского уложения устанавливает:

«1. Если право зарегистрировано в поземельной книге *в пользу какого-либо лица*, то предполагается, что это право принадлежит ему.

2. Если зарегистрированное в поземельной книге право прекращено, то предполагается, что этого права не существует».

Кроме того, пункт 1 следующего § 892 предусматривает:

«Содержание поземельной книги признается достоверным *в отношении лица*, которое вследствие совершения сделки приобрело право на земельный участок или право, обременяющее это право».

Статья 88 Книги 3 Гражданского кодекса Нидерландов также увязывает добросовестность приобретателя недвижимости с данными реестра: «Несмотря на отсутствие прав у отчуждателя, передача зарегистрированного имущества... признается действительной, если приобретатель добросовестный и отсутствие прав следует из недействительности прежней уступки, которая не была результатом отсутствия прав у прежнего отчуждателя».

Таким образом, простое закрытие доступа к данным Реестра о правообладателях без введения правовых механизмов, компенсирующих последствия такого шага, лишает смысла существование Реестра и рискует обрушить защиту интересов добросовестных приобретателей недвижимости, а тем самым и оборот недвижимости в целом. Мировой опыт существования реестров прав на недвижимость свидетельствует о ключевом значении принципа открытости их данных, включая данные о правообладателях недвижимости.

Кроме того, доступ к данным Реестра может быть необходим не только в случае приобретения недвижимости, но и в иных случаях. К примеру, лицо, осуществляющее целевое пожертвование принадлежащего ему недвижимого имущества для благотворительных целей, вправе иметь гарантию доступа к информации о текущем собственнике пожертвованного имущества и, соответственно, его целевом использовании и т.д.

3. На открытости доступа к данным Реестра о правообладателях базируется также и вся система защиты прав собственников недвижимости. Если происходит какое-либо нарушение прав и законных интересов собственника недвижимости со стороны соседнего с его недвижимостью земельного участка (иного объекта недвижимости) или же на соседнем участке необходимо установить сервитут, то виндикационный иск, негаторный иск или иск об установлении сервитута подаются отнюдь не к соседнему объекту недвижимости, но к его собственнику или иному правообладателю. Таким образом, сама возможность предъявления иска обусловлена доступом лица, чьи права нарушены, к данным Реестра о собственнике соответствующего участка и находящейся на нем недвижимости. Не предлагая какой-либо замены существующему порядку или какого-либо альтернативного способа защиты нарушенных прав, Проект фактически лишает лиц, чьи права нарушены, судебной защиты, что входит в противоречие с пунктом 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации.

4. Предложения Проекта, предполагающие закрыть доступ к данным судовых реестров и реестра воздушных судов, входят в противоречие с международными обязательствами Российской Федерации в данной сфере.

В частности, пункты 2 и 3 статьи 28 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) 1982 года предусматривают:

«2. Прибрежное государство может применять в отношении такого [проходящего через территориальное море иностранного судна] судна меры взыскания или арест по любому гражданскому делу... по обязательствам или в силу ответственности, принятой или навлеченной на себя этим судном во время или для прохода его через воды прибрежного государства.

5. Пункт 2 не затрагивает права прибрежного государства применять в соответствии со своими законами меры взыскания или арест по гражданскому делу в отношении иностранного судна, находящегося на стоянке в территориальном море или проходящего через территориальное море после выхода из внутренних вод».

В развитие указанных положений, Международная конвенция об унификации некоторых правил, касающихся ареста морских судов 1952 года предусматривает возможность ареста морских судов, плавающих под флагами участников конвенции, по морским требованиям (ст. 2), а также компетентность суда «страны, в которой арест был наложен... рассматривать дело по существу».

Пункт «d» статьи 11 Международной конвенции о морских залогах и ипотеках 1993 года предусматривает, что уведомление о принудительной продаже в обязательном порядке направляется «зарегистрированному собственнику судна».

Статья 3 Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 года предусматривает, что «Собственник судна с момента инцидента, а если инцидент состоит из ряда происшествий, то с момента первого происшествия, отвечает за всякий ущерб от загрязнения, который явился результатом утечки или слива нефти из его судна вследствие этого инцидента». Пункт 1 статьи 9 этой же Конвенции предусматривает, что «Ответчику должно быть в разумный срок направлено извещение о всяком... иске».

Пункт 1 статьи 3 международной Конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом 2001 года предусматривает, что «собственник судна с момента инцидента несет ответственность за ущерб от загрязнения, причиненный бункерным топливом».

Все перечисленные конвенции, а также ряд других конвенций в сфере торговли и мореплавания, в которых участвует Российская Федерации, предусматривают взаимное признание и исполнение судебных решений. При этом как гарантированная Россией на международном уровне возможность подачи заинтересованными лицами исков к собственникам судов, так и рассмотрение соответствующих споров в иностранных юрисдикциях a priori предполагают, а в ряде случаев, – включая вышеприведенные, – прямо предусматривают возможность доступа всех заинтересованных лиц к персональным данным собственников судов, содержащимся в судовых реестрах. Закрывая такую возможность, Проект вступает в противоречие с целым рядом международных обязательств Российской Федерации и через это с положением части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, предусматривающим, что «международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

6. Концептуальный подход, устанавливающий открытость Реестра и закрепленный в Гражданском кодексе Российской Федерации в 1994 году, был вновь поддержан в рамках реформы ГК РФ (ст. 8.1), Никаких возражений в ходе подготовки статьи 8.1, изменений статьи 131 ГК РФ и их принятия в этой части со стороны граждан и бизнеса не возникало. Прекращение открытого доступа к записям Реестра о персональных данных правообладателей обессмыслит его существование, что будет означать неоправданную трату бюджетных средств на ведение Реестра.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, регулирующие вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» по концептуальным причинам не может быть рекомендован для принятия в качестве федерального закона.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНАМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков в Дальневосточном федеральном округе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 15 октября 2015 г. № А6-11468).

Проект подготовлен Минэкономразвития России.

Согласно пояснительной записке к Проекту, его целью является «привлечение граждан на постоянное место жительства на территорию Дальневосточного федерального округа, снижение оттока местного населения, а также ускорение социально-экономического развития соответствующих регионов, достижение которого планируется до 2035 года».

Для достижения указанной цели Проект предусматривает введение правового механизма, предоставляющего любому гражданину России возможность безвозмездно получить 1 га государственной или муниципальной земли на территории Дальневосточного федерального округа. Использовать полученные участки граждане смогут «для любых не запрещенных законодательством Российской Федерации целей».

Порядок предоставления является двухступенчатым: первоначально участок предоставляется гражданину в безвозмездное пользование на пятилетний срок, затем, по его истечении, если участок использовался «в соответствии с положениями» Проекта, пользователь может безвозмездно получить такой участок в собственность или же оформить право аренды.

Важным нововведением Проекта являются предлагаемые в нем изменения законодательства, обозначенные в пояснительной записке к Проекту как закрепление «упро-

щенного порядка *перевода* земель из одной категории в другую, в том числе вне зависимости от наличия документов территориального планирования, изменения (установления) вида разрешенного использования». Между тем сам текст Проекта говорит не о переводе земель из категории в категорию, а об *исключении* сведений о категории из кадастра: «Земельный участок... может быть предоставлен... независимо от его принадлежности к той или иной категории земель» (п. 1 ст. 3 Проекта); «виды разрешенного использования... земельного участка определяются органом исполнительной власти или органом местного самоуправления» (п. 2 ст. 3 Проекта); этот же орган «устанавливает вид разрешенного использования земельного участка (принимает решение об изменении вида разрешенного использования)» (подп. 2 п. 1. ст. 6 Проекта). При этом, если «вид разрешенного использования... земельного участка не соответствует категории земель, к которой относится данный земельный участок, то такой... участок может использоваться в соответствии с установленным видом разрешенного использования *без перевода земельного участка в другую категорию* земель. *Сведения о категории земель в отношении такого земельного участка исключаются из государственного кадастра* недвижимости органом кадастрового учета» (п. 3 ст. 6 Проекта).

Кроме того, орган исполнительной власти или орган местного самоуправления «утверждает схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории... если... участок предстоит сформировать. Для целей образования участка не требуется наличие документации по планировке территории или проектной документации лесных участков» (подп. 1 п. 1 ст. 6 Проекта). Причем этот же орган «обращается в орган кадастрового учета с заявлением о кадастровом учете». При этом «решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка не требуется» (п. 5 ст. 4 Проекта).

Принципиально поддерживая концепцию Проекта, направленную на привлечение граждан на территорию Дальневосточного федерального округа путем безвозмездного предоставления им земельных участков, следует одновременно высказать к Проекту следующие важные, по мнению Совета, замечания:

1. Проект уделяет недостаточное внимание гарантиям бережного и рационального использования предоставляемых земельных участков, не предусматривает мер ответственности пользователя участка за его ухудшение, равно как и мер контроля за надлежащим использованием предоставленного участка. Проект никак не учитывает того факта, что огромное большинство земель Дальневосточного федерального округа относится к землям лесного фонда и тем самым фактически позволяет в упрощенном порядке предоставлять лицам участки из земель лесного фонда, в упрощенном же порядке изменяя вид их разрешенного использования.

Одним из последствий такого подхода является фактическое выведение предоставленных участков из-под действия норм Лесного кодекса Российской Федерации. С учетом отсутствия в Проекте механизмов контроля и ответственности, упомянутые положения Проекта могут привести к хищнической эксплуатации предоставляемых земельных участков, включая бесконтрольную вырубку лесов. Совет считает важным сохранить действие норм Лесного кодекса Российской Федерации в отношении предоставляемых участков, если они были сформированы из земель лесного фонда, тем более что в силу пункта 3 статьи 6 Проекта, использование лесного участка в иных целях допускается без его перевода в другую категорию земель. Это означает, что такой участок является лесным участком и на него в полной мере должны распространяться требования Лесного кодекса Российской Федерации.

Следовало бы предусмотреть ответственность пользователей участков за их ухудшение, включая обязание пользователей, допустивших ухудшение участков, к приведению их в первоначальное состояние по окончании землепользования (особенно это важно в случаях, когда землепользователь не продляет отношения по окончании срока безвозмездного пользования).

2. Следует более четко определить механизм предоставления земельных участков из земель, находящихся в собственности Российской Федерации. Это в первую очередь относится к лесным землям.

3. Вызывает вопросы предусмотренный Проектом специальный порядок утверждения схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории. При этом, с одной стороны, согласно положениям Проекта, «на официальном сайте федерального органа... уполномоченного в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество..., ведения государственного кадастра недвижимости... размещается информационная система, которая обеспечивает», в частности, «1)...информирование граждан... о земельных участках, доступных для предоставления», а также «3) возможность выбора гражданином... земельного участка и *подготовки схемы расположения такого земельного участка на кадастровом плане территории*» (п. 1 ст. 5 Проекта). Кроме того, если испрашиваемый земельный участок не образован, то «схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории» создается «при помощи информационной системы, предусмотренной статьей 5» (п.2 ст.4).

Одновременно, с другой стороны, полномочия по утверждению схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории предоставляются Проектом органам исполнительной власти и местного самоуправления (подп. 1 п. 1 ст. 6 Проекта) безо всякой привязки такого утверждения к подготовленным схемам. То есть решение соответствующего органа исполнительной власти или местного самоуправления в конечном итоге определяется только его усмотрением и отнюдь не связано с проделанной подготовительной работой. Более того, согласно упоминавшемуся положению подпункта 1 пункта 1 статьи 6 Проекта «Для целей образования участка не требуется наличие документации по планировке территории или проектной документации лесных участков». В приведенных положениях просматривается несогласованность, требующая устранения.

х х х

Вывод: проект федерального закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков в Дальневосточном федеральном округе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в принципе может быть поддержан, но только при условии его дальнейшей доработки с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства представлен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (далее – Проект), которым предлагается признать утратившей силу статью 31.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», одновременно дополнив этот Закон главой V.I «Компенсация за утрату права, зарегистрированного в Едином государственном реестре прав».

Как следует из пояснительной записки, Проект разработан в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2015 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в связи с жалобой граждан В.А. Князик и П.Н. Пузырина» и предполагает внесение изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и новый Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в части изменения места в структуре указанных законов положений, регулирующих порядок выплаты Российской Федерацией компенсации за утрату права собственности на жилое помещение.

Как следует из названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, положения статьи 31.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 35 (часть 1), 40 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой с учетом места в структуре Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и по смыслу сложившейся правоприменительной практики эти положения не допускают выплату добросовестному приобретателю, у которого было истребовано жилое помещение, разовой компенсации за счет казны Российской Федерации – в случаях, когда по не зави-

сящим от него причинам в соответствии со вступившим в законную силу решением суда о возмещении ему вреда, причиненного в результате утраты такого имущества, взыскание по исполнительному документу в течение одного года со дня начала исчисления срока для предъявления этого документа к исполнению не производилось, – по мотиву отсутствия оснований для привлечения компетентного государственного органа к ответственности за незаконные действия (бездействие), связанные с производившейся им государственной регистрацией прав на указанное жилое помещение.

Таким образом, в резолютивной части указанного Постановления внимание законодателя обращено лишь на необходимость изменения места в структуре Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» его положений, регулирующих выплату компенсации за утраченное жилье.

Вместе с тем в мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации дополнительно указывается на недопустимо долгий (более 10 лет) срок отсутствия подзаконного нормативного акта, который должен был конкретизировать норму статьи 31.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» во избежание в том числе случаев противоречивого судебного применения данной нормы.

Подготовленный Проект закона изменяет расположение соответствующих норм. Таким образом, адресованное законодателю требование о внесении изменения в структуру Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» исполнено.

Что касается указания Конституционного Суда Российской Федерации на необходимость принятия подзаконного нормативного акта, то оно преодолено в Проекте путем конкретизации и дополнения статьи 31.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», содержание которой в целом соответствует статье 68 нового Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», не содержащей указания на необходимость принятия постановления Правительства Российской Федерации о порядке выплаты соответствующей компенсации.

Следует отметить, что предлагаемый Проект устраняет ранее имевшуюся правовую неопределенность содержания статьи 31.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части того, за какое жилое помещение может быть выплачена компенсация, какое количество раз можно воспользоваться такой компенсацией и т.д.

Вместе с тем порядок выплаты такой компенсации остался по-прежнему неурегулированным.

Ни подготовленный Проект, ни статья 68 нового Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» не определяют, в течение какого периода времени, к какому органу, действующему от имени казны Российской Федерации[1], и на основании каких документов следует обращаться за выплатой компенсации; в течение какого срока должна быть выплачена эта компенсация; каковы последствия возможной невыплаты этой компенсации; можно ли обратиться за соответствующей компенсацией, если взыскание по исполнительному листу уже производилось, но было прекращено впоследствии и т.д.

[1] Как показывает немногочисленная практика, Министерство финансов Российской Федерации полагает себя ненадлежащим ответчиком по делам данной категории.

Этот пробел в правовом регулировании будет вызывать определенные трудности в применении как ныне действующего Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», так и нового Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

х х х

Вывод: соглашаясь в целом с теми изменениями, которые предлагаются законопроектом, поскольку они базируются на уже принятом Федеральном законе «О государственной регистрации недвижимости», Совет считает необходимым продолжить работу над Проектом с тем, чтобы более четко и полно урегулировать отношения, касающиеся порядка выплаты компенсации за утраченное жилье.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-7/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 891088-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 18 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ В ФОРМЕ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ» И СТАТЬЮ 3 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВВЕДЕНИИ В ДЕЙСТВИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 891088-6 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 22 октября 2015 г. № А6-11946).

Проект внесен в Государственную Думу Саратовской областной Думой и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проектом предусматривается распространить действие названных в его заглавии норм, посвященных особому порядку расторжения договоров, предусматривающих строительство и реконструкцию объектов недвижимости, а также договоров аренды земельных участков, на всю территорию Российской Федерации, а не только на территорию городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Само по себе распространение действия уже установленного для двух регионов гражданско-правового регулирования на всю территорию Российской Федерации не вызывает возражений, поскольку действующая в настоящее время редакция названных норм вступает в противоречие с принципом гражданского права о равенстве участников этих отношений, установленном в пункте 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Однако предлагаемые Проектом изменения затрагивают законодательные положения, которые сами по себе вызывают серьезные сомнения с точки зрения их соответствия

принципиальным основам гражданского права и нуждаются в концептуальном реформировании. Внесение предлагаемых в Проекте изменений не только не улучшит регулирование соответствующих отношений, но еще более усугубит те связанные с ними негативные явления, которые проявляются на практике.

Учитывая изложенное представляется крайне важной экспертная оценка сложившейся ситуации.

Законоположениями, которые предлагается распространить на всю территорию России, предусмотрено, что заключенные до 1 января 2011 года договоры по строительству (реконструкции) объекта недвижимого имущества, договоры аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности в границах городов Москвы или Санкт-Петербурга, могут быть расторгнуты досрочно в одностороннем (внесудебном) порядке соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления в случае выявления существенных нарушений условий договора. В качестве существенных нарушений договоров названы, в частности, неисполнение обязательств по строительству объекта недвижимого имущества в предусмотренный договором срок, а также отсутствие по истечении пяти лет со дня заключения договора разрешения на строительство, если срок окончания строительство договором не предусмотрен.

Проблема специальных оснований и порядка расторжения договора под застройку (так называемых инвестиционных договоров), в том числе договоров аренды земельных участков для целей строительства, усложнена, а в значительной степени и порождена отсутствием в правовой системе Российской Федерации надлежащего специального гражданско-правового механизма, предназначенного для юридического оформления отношений по возведению зданий на чужих земельных участках. Механизма, который способствовал бы успешному достижению целей обеими сторонами, договаривающимися о возведении одной из них здания на земле, принадлежащей другой стороне, и который при этом был бы приспособлен к оформлению прав и обязанностей сторон в указанных отношениях, имеющих свою сугубую специфику. Такой механизм в российской правовой системе до настоящего момента не создан.

Исторический опыт, равно как и опыт современных развитых правопорядков, свидетельствует о том, что таким правовым механизмом должно быть ограниченное вещное право застройки, например, в том виде, как оно предусмотрено в проекте федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятом Государственной Думой в первом чтении еще в 2012 году.

В отсутствие указанного правового механизма для оформления отношений по возведению зданий на земельных участках, не принадлежащих застройщику, используются правовые институты «строительной аренды», а также инвестиционных договоров, не предназначенные для оформления таких отношений и мало к этому приспособленные. По позиции устоявшейся судебной практики термины «инвестиции», «инвестиционная деятельность», «инвестиционный договор» не имеют своего собственного строгого юридического содержания и обычно используются в законодательстве в качестве общего обозначения для целой группы различных гражданско-правовых сделок, имеющих своей целью приобретение имущественных прав на возмездной основе.

Кауза договора аренды не охватывает отношений, связанных со строительством. В соответствии с определением, содержащимся в части 1 статьи 606 ГК РФ «по договору

аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование». Таким образом, существо арендных отношений состоит в *возмездной временной передаче имущественного объекта его собственником другому лицу с последующим возвратом* арендованного имущества собственнику. Ни отчуждение объекта собственности, ни появление в процессе его использования новых, неотделяемых от первоначального, объектов содержанием договора аренды не охватывается и не может охватываться.

С точки зрения классического понимания договора аренды, у арендодателя земельного участка имеется частноправовой интерес в получении платы за отданный им в аренду участок, но нет и не может быть частноправового интереса в строительстве на его участке чужого здания.

Поскольку осуществление арендатором строительства на арендованном участке, если оно осуществляется им *для себя*[1], практически ведет в перспективе к возникновению права частной собственности арендатора на постройку, то это исключает саму возможность надлежащего исполнения арендатором договора аренды в части обязанности возвратить арендованный земельный участок по окончании срока аренды в *том состоянии, в котором он был получен*, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (ст. 622 ГК РФ).

В сложившейся российской законодательной конструкции такое строительство в конечном итоге ведет к потере собственности публично-правовым собственником на принадлежащий ему и занятый постройкой земельный участок. Возникновение права собственности арендатора на постройку на арендованном земельном участке, относящемся к публичной собственности, с точки зрения Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), создавало (статья 36, утратившая силу с 1 марта 2015 года) и создает (статья 39.20**)** для собственника постройки исключительное право на приватизацию земельного участка и прекращение, тем самым, договора аренды земельного участка. При этом надо иметь в виду, что в число условий собственно договора аренды право на выкуп арендованного земельного участка никогда не включалось.

Последствием исполнения обязательств по так называемым инвестиционным договорам также является возникновение частной собственности на возведенный (реконструируемый) объект недвижимости у застройщика (инвестора) или долевой собственности у публично-правового образования и другого лица (застройщика, инвестора).

В совокупности норм, составляющих корпус правового регулирования аренды земельных участков из состава публичных земель под застройку, достаточно определенно усматривается, что основная направленность этих норм, квалифицируемых

[1] Подробный юридический анализ, направленный на выяснение оснований приобретения права собственности на возводимое на арендованном земельном участке арендатором такого участка здание, не может быть произведен в рамках настоящего заключения. Вместе с тем необходимо учитывать, что современное, в том числе и действующее законодательство Российской Федерации (в частности, статьи 136, 218, 219, 222, 263, 622, 623, 747 ГК РФ в их систематическом толковании) никогда не допускало и не допускает сейчас возможности возникновения права собственности на вновь созданную недвижимую вещь у лица, не имеющего в собственности земельного участка, кроме случая, предусмотренного Федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости...» № 214-ФЗ. Сложившаяся, таким образом, практика, опровергающая этот вывод, представляет собой совершенно своеобразный феномен, который не может быть объяснен вне исследования той историко-правовой ретроспективы, в которой он развился и сформировался.

как нормы об аренде, на самом деле состоит в установлении особого порядка приватизации земельных участков из состава публичных земель.

Таким образом, договор аренды под застройку, исходя из правовой природы отношений, в которые на практике вступают подписывающие такой договор стороны, по существу является не самостоятельным договором имущественного найма (аренды), а юридическим «прикрытием» фактических отношений по купле-продаже земельных участков, совершаемой под известным условием осуществления строительства. Это подтверждается и законодательным регулированием – наряду с классическими гражданско-правовыми нормами, содержащимися в соответствующих главах ГК РФ, в законодательстве, прежде всего, в ЗК РФ, – имеется значительное количество специальных норм лишь формально посвященных аренде, но по существу отступающих от принципиальных, проверенных временем положений правовой конструкции аренды.

Из сказанного следует, что в ситуации аренды под застройку интересы «арендатора» заслуживают не меньшей защиты, нежели интересы собственника земельного участка. Такой же защиты требуют интересы частных лиц по инвестиционным договорам. К такого рода отношениям в полном объеме применима позиция Конституционного Суда по делу Близинской[2], поскольку современная аренда под застройку по своей правовой природе представляет собой, в известном смысле, «замену» права собственности на землю, урезанную в объеме полномочий, по сравнению с полным правом собственности и сходную в этом с положением институтов права постоянного бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения в том виде, как они существовали до восстановления частной собственности на землю.

В договоре аренды земельного участка под застройку в российской законодательной конструкции выявляются те обязанности сторон, в первую очередь обязанности арендатора по возведению здания, строения (в определенный в договоре срок или без указания срока), которые обусловлены природой не арендных отношений, а тех фактических отношений, связанных с осуществлением строительства на чужой земле, которые законодатель вынужден был «вписать» в конструкцию договора аренды. Этим объясняется и подход законодателя к определению существенных нарушений договора аренды.

Существенным нарушением может быть нарушение ключевых и естественных для данного договорного типа обязанностей. Например, систематическое невнесение арендной платы или существенное ухудшение арендованного имущества арендатором (ст. 619 ГК РФ). Иначе обстоит дело с получением разрешения на строительство. Соответствующая обязанность арендатора не может быть признана типичной для аренды, а также и для инвестиционного договора, и существенно затрагивающей интересы арендодателя.

Понимание социальной важности отношений, связанных со строительством, и заинтересованности публичной власти в успешном развитии последнего, не оправдывает защиты таких интересов с помощью заведомо неприспособленного для этих целей гражданско-правового инструментария. Государство или муниципальное образование, желая в публичных интересах максимально обеспечить положительный результат строительства, передает принадлежащие ему земли застройщику на основании договора аренды

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.12.2001 № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской».

или по инвестиционным договорам, имея в виду их дальнейшую передачу в собственность в случае успешного завершения строительства. В порядке «контроля» за достижением искомого публичного интереса предусматривается возможность расторжения договора аренды (инвестиционного договора) в случае недостижения данного публичного интереса: незавершения строительства в предусмотренные сроки. По своему существу такое условие о расторжении договора является формой контроля в публичных интересах и не может быть отнесено к гражданско-правовой обязанности, тем более к составляющей существо этого гражданско-правового договора. В данной ситуации публично-правовое регулирование смешивается с частноправовым таким образом, что не выдерживается гражданско-правовой принцип равенства участников гражданского правоотношения: одна из сторон гражданско-правового договора, формально используя гражданско-правовые нормы и конструкции, преследует цели защиты публичных интересов, весьма важных, но не имеющих непосредственного отношения к конкретной частноправовой сделке.

До вступления в силу затрагиваемого Проектом и рассматриваемого здесь регулирования вопрос расторжения договоров в соответствии с положениями статьи 450 ГК РФ подлежал обязательному судебному рассмотрению, в ходе которого соответствующий договор мог быть расторгнут, в частности, в случае признания судом наличия существенного нарушения договора одной из сторон. Наиболее «типичные» случаи существенного нарушения договора, дающие основания для его досрочного расторжения, применительно к аренде указаны непосредственно в статьях 619 и 620 ГК РФ. При этом право арендодателя требовать досрочного расторжения договора аренды обусловлено направлением арендатору письменного предупреждения о необходимости устранения допущенных нарушений и предоставления ему разумного срока для устранения таких нарушений.

Статьи 619 и 620 ГК РФ допускают установление таких оснований досрочного расторжения договора, которые не предусмотрены названными нормами. В этом случае суд имел возможность признать существенным нарушением обязательств арендатора неполучение им разрешения на строительство или невозведение здания, сооружения в течение определенного срока с момента заключения договора аренды. Судебному контролю также подвергалось и досрочное расторжение инвестиционных договоров.

После вступления в силу рассматриваемого регулирования произошло изменение модели защиты интересов арендодателя: судебное расторжение договора аренды было изменено на внесудебное. Такой же подход принят и в отношении инвестиционных договоров. И хотя произошедшее изменение способа расторжения договора не лишает совершенно арендатора (застройщика) возможностей судебной защиты (фактически произошел перенос судебного контроля с этапа, предшествующего расторжению договора, на этап, последующий за расторжением договора), однако практически защищающееся от произошедшего расторжения договора лицо в самый момент такой защиты арендатором (или застройщиком) уже не является и, следовательно, лишено некоторых специфических способов защиты (например, по ст. 305 ГК РФ).

По существу законодателем установлена презумпция существенного нарушения, позволяющая одной из сторон (публично-правовому образованию) во внесудебном порядке отказаться от договора аренды в предусмотренном законом случае.

Установленная законодателем презумпция не должна и не может пониматься как неопровержимая. Недопустимо лишение полученного по договору права лица, не виновно-

го в нарушении договора. Заинтересованная сторона (в данной конструкции арендатор, застройщик) должна иметь возможность в судебном порядке опровергнуть установленную законодателем презумпцию и защитить таким образом свои права, сохранив действие договора, а не требовать их признания после того как договор расторгнут.

Действующее регулирование не имеет обоснования в части наличия релевантных различий между договорами, заключенными до 1 января 2011 года, и теми договорами, которые были заключены позднее.

Закон применяется только к фактам, которые имели место после его принятия. При этом, однако, Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 422) допускает возможность придания положениям закона обратной силы, но обратная сила допустима лишь в исключительных ситуациях и при наличии самых весомых оснований, каковые законодателем должны быть в каждом случае тщательно обоснованы.

Серьезные сомнения вызывает допустимость придания закону обратной силы или распространение его только на длящиеся отношения, возникшие в прошлом, при условии, что на будущее применение закона не рассчитано. В этой ситуации получается, что актуальный законодатель не считает свое решение справедливым по отношению к сегодняшнему моменту, но убежден в его справедливости применительно к прошлому. Понятен закон, принятый на будущее. В некоторых случаях понятен закон с обратной силой (одним из доводов в пользу придания обратной силы служит, как правило, то обстоятельство, что уже тогда, в прошлом, предлагаемое решение было справедливым, этого могли ожидать адресаты нормы, но законодатель не сразу смог отреагировать на соответствующую потребность в регулировании). Однако закон, принятый исключительно в расчете на прошлое, едва ли может быть обоснован.

В любом случае следует признать, что регулирование, вводящее возможность одностороннего внесудебного расторжения договора, изменяет положение контрагента публично-правового образования. Это изменение следует оценить как ухудшение, поскольку никаких способов эффективного противодействия указанной односторонней сделке публично-правового образования законодатель частному лицу не предоставил. Более того, нивелировано правило ГК РФ, предоставляющее арендатору (застройщику) до расторжения договора возможность исправления допущенных им нарушений, что, в случае успешной реализации, обеспечивает сохранение договора.

В соответствии с затрагиваемым Проектом и рассматриваемым здесь регулированием публично-правовое образование имеет право в одностороннем порядке расторгнуть договор и в том случае, если такой договор предусматривал сроки (этапы) строительства объекта недвижимости и одновременно содержал указание на иные виды санкций, применяемые в случае нарушения этих сроков (этапов). Равным образом, публично-правовое образование может поступить точно так же, если стороны, заключая данный договор, согласовали перечень негативных последствий на случай нарушения своих обязательств и исходили при этом из судебного порядка расторжения договора с учетом требований прежнего законодательства.

Предоставление такого права публично-правовому образованию, – когда у законодателя имеются достаточные мотивы для его введения, – представляется возможным и догматически допустимым. Но, как уже отмечалось выше, в указанном случае арендатор (застройщик), с которым был расторгнут договор, вправе рассчитывать на последующий расторжению судебный контроль, в ходе которого он должен иметь возможность доказывать, что нарушение произошло не по его вине, и требовать в связи с этим

восстановления его в правах арендатора (застройщика). Лишение стороны договора, не виновной в его нарушении, имеющихся у нее по договору прав, противоречит базовым принципам гражданского законодательства и как таковое не может быть одобрено. Отказ же в судебной защите прав такой стороны фактически означает лишение права на судебную защиту.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 891088-6 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» по соображениям концептуального характера не может быть рекомендован для принятия в первом чтении.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-9/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬИ 99 И 100 ЛЕСНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 99 и 100 Лесного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 19 октября 2015 г. № А6-11709).

Проект подготовлен Минприроды России.

Согласно указанию пояснительной записки к Проекту, он подготовлен «в связи с принятием постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 02.06.2015 г. № 12-П», при этом концепция Проекта предусматривает законодательное закрепление обязанности учета расходов, понесенных лицом, нарушившим лесное законодательство, при возложении на такое лицо обязанности по возмещению вреда, причиненного соответствующим нарушением.

Для достижения заявленной цели Проект предусматривает дополнение части 2 статьи 99 Лесного кодекса Российской Федерации указанием на то, что «размер вреда причиненный лесам... исчисляется согласно таксам и методикам» и отсылкой к части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации. В свою очередь, часть 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации («Таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, утверждаются Правительством Российской Федерации») предлагается дополнить словами: «включая в том числе порядок и условия учета фактических затрат, понесенных лицом, причинившим вред лесам, по устранению нарушений лесного законодательства».

Таким образом, Проект содержит отсылочные нормы и не предусматривает регулирования отношений, указанных в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, и решения вопросов по существу.

Поддерживая необходимость принятия законопроекта, направленного на реализацию положений, содержащихся в постановлении Конституционного Суда Российской

Федерации № 12-П, следует отметить, что представленный Проект далеко не в полной мере достигает заявленной цели, сформулированной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 12-П. В указанном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивает необходимость устранения неопределенности в правовом регулировании:

«4.1. Требование определенности правового регулирования, обусловленное конституционными принципами правового государства, верховенства закона и юридического равенства, предполагает, что механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или системы нормативных положений, находящихся в очевидной взаимосвязи. Между тем действующая система правового регулирования отношений по возмещению государству как публичному собственнику вреда, причиненного лесам, не является достаточно определенной»;

«5...Таким образом, положения части 2 статьи 99 Лесного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» не соответствуют Конституции Российской Федерации... в той мере, в какой – в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей их неоднозначное истолкование и, следовательно, произвольное применение – ... не обеспечивают надлежащий баланс между законными интересами лица, добросовестно реализующего соответствующие меры, и публичным интересом...»;

«Федеральным органам государственной власти в пределах их компетенции надлежит незамедлительно принять меры к устранению указанной неопределенности в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении...конституционно значимым в данном случае является установление объема (структуры) вреда, подлежащего возмещению, а также условий, критериев и порядка его возмещения».

Предложения Проекта не устраняют в полной мере правовую неопределенность, выявленную Конституционным Судом Российской Федерации, и требуют доработки с целью закрепления на законодательном уровне как минимум концептуальной идеи реализации постановления Конституционного Суда РФ, конкретное развитие которой уже может быть реализовано в утвержденных Правительством Российской Федерации таксах и методиках.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 99 и 100 Лесного кодекса Российской Федерации» может быть поддержан при условии его доработки с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 декабря 2015 г. № 148-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 920244-6 «О ЗЕМЛЕ (О ЕДИНОРАЗОВОМ БЕЗВОЗМЕЗДНОМ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ)»

Проект федерального закона № 920244-6 «О земле (О единоразовом безвозмездном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 19 ноября 2015 г. № А6-13302).

Проект внесен в Государственную Думу депутатами С.М. Мироновым и О.А. Ниловым и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Как указывается в пояснительной записке к Проекту, он преследует цели «вовлечения миллионов граждан в производство сельскохозяйственной продукции»; «решения проблемы заселения отдаленных территорий»; «вливания в... экономику... сбережений... граждан»; «возврата в сельхозоборот миллионов гектар».

Для достижения указанных целей Проект предлагает предоставить определенным категориям граждан право единоразового безвозмездного получения земельного участка площадью до 1 га (ст. 6 Проекта: «до ста соток»).

Перечислению категорий граждан, получающих соответствующее право, посвящена самая обширная – статья 7 Проекта (29 категорий, 5 страниц Проекта из 17). Большинство пунктов данной статьи требует наличия продолжительного стажа (10-15 лет) на тяжелых и вредных работах или же общего трудового стажа в 30 лет, инвалидности I группы, наличия 3 детей или государственных наград.

Порядок предоставления является двуступенчатым: первоначально участок предоставляется гражданину в безвозмездное пользование на пятилетний срок, затем, по его истечении, если участок использовался в соответствии с целями и видом разрешенного использования, пользователь может безвозмездно получить такой участок в собственность или на праве безвозмездного пользования. При этом согласно статье 3 Проекта

разрешенным использованием является: а) индивидуальное жилое строительство; б) ведение личного подсобного хозяйства; в) дачное строительство; г) сельскохозяйственное производство.

Для указанных целей использования «земельные участки... могут быть предоставлены из состава земель населенных пунктов, земель сельскохозяйственного назначения или из состава земель лесного фонда» (п. 1 ст. 5 Проекта).

Наконец, Проект предусматривает ведение, – в установленном Правительством порядке, – «единого реестра»: а) «территорий и земельных участков, предназначенных для предоставления»; б) «земельных участков, уже предоставленных»; в) приобретения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки».

По Проекту могут быть высказаны следующие замечания:

1. Проект не согласован с Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ), а в ряде случаев прямо противоречит ему. В частности, статья 39.10 ЗК РФ предусматривает случаи предоставления земельных участков в безвозмездное пользование, а статья 39.5 – случаи предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно. Таким образом, по данному вопросу уже имеется правовое регулирование, которое полностью игнорируется Проектом.

2. Действующий ЗК РФ оставляет на усмотрение субъектов Российской Федерации решение вопроса о том, в каких муниципальных образованиях осуществляется предоставление участков для ведения личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуального жилищного строительства, а также предоставляет субъектам Российской Федерации установление перечня специальностей, работникам которых в муниципальном образовании предоставляются земельные участки.

Так, подпункт 6 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ предусматривает, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование гражданину «для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности **в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации**, на срок не более чем шесть лет».

Проект предлагает по существу поднять уровень принятия таких решений выше – на уровень федеральный. Такой подход представляется недостаточно обоснованным. Он не позволяет учитывать региональные особенности (наличие свободных земель и обеспеченность сельского хозяйства кадрами специалистов вблизи крупных городов и в отдаленной местности и проч.).

Кроме того, если, по мнению разработчиков Проекта, имеется необходимость расширить перечень случаев предоставления гражданам соответствующих земельных участков, то решать эту проблему надо с учетом мнения субъектов Российской Федерации и не путем принятия предлагаемого закона, а путем внесения дополнений в действующий Земельный кодекс РФ.

Предлагаемое же регулирование представляется противоречащим действующему земельному законодательству и излишним.

3. Расширение случаев «безвозмездного», говоря языком Проекта, наделения землей должно быть дополнительно обосновано.

Согласно земельному законодательству (ст. 1 ЗК РФ) одним из его принципов является «платность использования земли». Согласно этому принципу любое использование

земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Ни в Проекте, ни в пояснительной записке к нему нет достаточных разъяснений цели предлагаемого бесплатного предоставления земельных участков гражданам. Отсылка пояснительной записки к статье 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, некорректна. На основании данной конституционной нормы должны быть обеспечены прежде всего публичные интересы населения, проживающего на конкретной территории, а не частные интересы отдельных землевладельцев, на что, фактически направлен рассматриваемый законопроект.

Следует заметить, что не только уже принятыми поправками в ЗК РФ, но и иными законопроектными инициативами (в Государственную Думу РФ внесен проект федерального закона № 930602-6 «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков в Дальневосточном федеральном округе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») уже предусматриваются основания и порядок бесплатного предоставления земельных участков гражданам. В связи с этим законодателю следует определить, насколько представленный Проект согласован с общей государственной политикой безвозмездного перераспределения земель в государстве.

4. Выдвигая социально привлекательные идеи, Проект при этом не создает работоспособного механизма их реализации. Не предусматривается проведение какой-либо инвентаризации земель в целях выявления земельных участков, свободных и пригодных для целей, обозначенных Проектом, что предполагает произвольный и неэффективный «выбор» участка самим заявителем. Не определены источники финансирования работ по указанной инвентаризации, кадастровому учету участков, регистрации прав на них и т. д.

Проект не принимает во внимание территориально-устройственное планирование, осуществляемое в Российской Федерации. В огромном большинстве населенных пунктов в настоящее время уже имеются утвержденные правила землепользования и застройки. Свободных земель, пригодных для использования в целях реализации Проекта, в населенных пунктах может практически уже не быть, а произвольное изменение утвержденных документов территориально-устройственного планирования в угоду реализации целей Проекта недопустимо.

Что касается лесных земель, то предоставление земельных участков из состава лесных земель для названных в Проекте целей потребует перевода данных земель в другую категорию. Проект не предусматривает ни оснований и порядка такого перевода, ни каких-либо количественных ограничений земель, которые могут быть выведены из состава лесных земель, ни решения вопросов компенсации потерь лесного фонда на территории Российской Федерации и осуществления необходимых лесовосстановительных мероприятий.

Нельзя также согласиться с идеей неограниченного использования сельскохозяйственных земель для индивидуального жилищного строительства, так как такие земли невосстановимы в своем качестве. Целый ряд действующих законодательных положений ограждает земли сельскохозяйственного назначения от нецелевого использования, что полностью игнорируется Проектом, впадающим здесь в несогласованность и противоречие с уже действующим законодательством.

В результате чисто декларативного подхода, реализуемого в Проекте, принятие его в качестве закона рискует породить напряженность между гражданами и властными органами, которые не смогут, – а с точки зрения заинтересованных граждан «не захотят», – выполнять новый закон, предоставляющий гражданам привлекательные возможности.

5. Положение части 2 пункта 1 статьи 4 Проекта посвящено переоформлению имеющегося права постоянного (бессрочного) пользования на право безвозмездного пользования без учета положений ЗК РФ. Отдельно следует отметить, что право безвозмездного пользования некорректно отнесено Проектом к вещным правам («Статья 4. Виды вещных прав, на которых предоставляются земельные участки...»).

6. Серьезной недоработкой Проекта является предусмотренное статьей 5 введение некоего «единого реестра», включающего информацию, содержательно относящуюся к информации, помещаемой в государственном кадастре недвижимости, а также в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), включая информацию о приобретении, изменении и прекращении прав граждан на земельные участки. Можно предположить, что авторы Проекта имели в виду технический характер предусмотренного статьей 5 реестра, не преследуя цели вводить реестр прав и объектов недвижимости, параллельный ЕГРП и единому государственному кадастру. Однако из текста Проекта это не вытекает. Наоборот, Проект предусматривает создание некоего реестра прав и объектов, правовой статус которого не вполне определен, но который при этом дублирует существующую систему реестрового учета.

7. Существенным недостатком Проекта является отсутствие норм об ответственности землепользователей за ухудшение предоставленных им участков. В статье 4 Проекта предусматривается лишь возможность расторжения договора безвозмездного пользования участком и отказ «в переходе права собственности», если «в указанный период гражданин использовал такой земельный участок не в соответствии с целями и видом разрешенного использования». Проект не предвидит и никак не учитывает возможные ухудшения пользователем свойств участка, включая его хищническую эксплуатацию, загрязнение или бесконтрольную рубку многолетних насаждений (если участок предоставлен из земель лесного фонда), не предусматривает ни меры контроля за надлежащим использованием гражданами предоставленных участков, ни меры ответственности лиц, ухудшивших участки, ни их обязанность возвратить участок собственнику в первоначальном состоянии.

8. Проект перенасыщен отсылочными нормами: он пять раз прямо отсылает к различным правилам, порядкам и срокам, которые должны быть установлены и определены Правительством Российской Федерации.

Заключительная, – десятая, – статья Проекта предусматривает, что Проект вступает в силу с *1 января 2016 года*, и до этого момента (в «переходный период») Правительство Российской Федерации а) «*устанавливает порядок* формирования и ведения единого реестра»; б) *устанавливает критерии* определения размера предоставляемых участков»; в) «*устанавливает порядок* единоразового безвозмездного предоставления... участков» и г) «*формирует* единый *реестр* территорий и земельных участков».

Не касаясь вопроса очевидно недостаточного срока для выполнения Правительством возлагаемой на него Проектом работы, такое количество отсылочных норм следует отнести к существенным недостаткам Проекта. Федеральный закон должен, как правило, содержать все необходимые для его применения нормы. Ситуация, когда большинство значимых для реализации закона норм вынесено на уровень подзаконных нормативных

актов, а в самом законе не определены даже их основные параметры, ни в коем случае не может быть одобрена.

9. Абсолютно не выдерживает критики юридико-техническая сторона Проекта.

9.1. Во-первых, вызывает возражение название Проекта: «О земле». Далее в скобках это название конкретизировано, однако все равно вызывает возражения, поскольку такое название явно шире содержания представленного Проекта.

9.2. И в названии Проекта, и в тексте, употребляется термин «безвозмездное предоставление земельных участков», когда речь идет о предоставлении участков на праве безвозмездного пользования, в самом наименовании которого уже есть слово «безвозмездное». Необходимо отметить, что по отношению к предоставлению земельных участков в собственность в земельном законодательстве принято употребление термина «бесплатно».

9.3. Как в преамбуле, так и в самом тексте Проекта в качестве целей предоставления земельных участков называются:

– «дачное строительство» и, через запятую, «дачное хозяйство», что некорректно, поскольку данные термины равнозначны: Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» эти виды деятельности не различает. Кроме того, неясно, почему рассматриваемые земельные участки не предполагается предоставлять в целях садоводства;

– «фермерское, крестьянско-фермерское и сельское хозяйство» – в то время как законодательством предусмотрена только такая форма ведения предпринимательской деятельности как крестьянское (фермерское) хозяйство;

– «сельскохозяйственное производство» и «сельскохозяйственное использование», – различий между которыми также не существует. Кроме того, сельскохозяйственное производство граждане могут осуществлять с использованием тех организационно-правовых форм, которые перечислены выше: крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, а также на дачных, садовых и огороднических земельных участках и приусадебных земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства.

9.4. Текст Проекта содержит статью 1, которая предназначена для определения основных понятий. Между тем таких понятий всего три, и как показывает изучение Проекта, никакой надобности в этой статье не существует.

9.5. В статье 2 Проекта дается определение специального законодательного массива следующим образом: «законодательство Российской Федерации, ***связанное*** с безвозмездным предоставлением земельных участков отдельным категориям граждан». В действительности законодательство всегда имеет определенный *предмет* или предметы, т.е., оно о «чем-то» (законодательство о рынке ценных бумаг, законодательство о банках и проч.) и характеризуется указанием на этот предмет.

9.6. Статья 3 Проекта указывает на виды разрешенного использования предоставляемой земли. Причем иные виды использования прямо запрещены. Так, участок может быть предоставлен для индивидуального жилищного строительства.

Между тем, *неясно, можно ли после его окончания использовать построенное жилье на таком участке для проживания*. Из текста проектируемой нормы это не вытекает.

При этом нельзя не обратить внимание, что в статье 4 Проекта говорится о доказательствах «***проживания гражданина на предоставленном ему земельном участке***» (!?). Неясно, что имели в виду авторы Проекта, используя такой оборот, поскольку проживать граждане могут в жилье, жилых помещениях, но не на «*земельном участке*».

9.7. Статья 10 Проекта предполагает, что он вступает в силу с 1 января 2016 года.

Согласно общему правилу (Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания») федеральные законы вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

Включение в проект закона указанного иного правила, отличного от действующего общего правила в части вступления в силу положений данного закона, необходимо обосновать в пояснительной записке. Между тем, пояснительная записка соответствующей информации не содержит.

10. Финансово-экономическое обоснование к Проекту указывает, что его принятие не повлечет дополнительных расходов из федерального бюджета. Это положение не соответствует действительности, поскольку Проектом предполагается ведение т.н. единого реестра, создание которого, очевидно, повлечет финансовые расходы.

11. В прилагаемом Перечне актов, которые требуют принятия после принятия Проекта, указано, что никакие акты не требуют принятия. Это положение не соответствует действительности, поскольку, во-первых, требуют приведения в соответствие с проектом положения Земельного кодекса, а, во-вторых, сам Проект требует принятия целого ряда подзаконных актов.

х х х

Вывод: поскольку заявленная в проекте федерального закона №_920244-6 «О земле (О единоразовом безвозмездном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков)» благая идея не подкреплена какими-либо юридическими механизмами и финансовыми расчетами, до их представления Проект не может быть одобрен.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

Справочно: проект федерального закона № 920244-6 «О земле (О единоразовом безвозмездном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков)» отклонен Государственной Думой при его рассмотрении в первом чтении 18 декабря 2015 года (Постановление ГД № 7967-6).

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 декабря 2015 г. № 148-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 914532-6 «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

1. Проект федерального закона № 914532-6 «О государственной кадастровой оценке в Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 19 ноября 2015 г. № А6-13334).

Проект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы И.Д.Грачевым, О.Г.Дмитриевой, А.Д.Крутовым, Н.Р.Петуховой и находится на стадии предварительного рассмотрения.

2. Проект состоит из семнадцати статей и по форме представляет собой проект отдельного федерального закона. Проект не содержит положений о внесении каких-либо изменений или дополнений в действующие акты законодательства Российской Федерации. Не содержит Проект и положений о признании тех или иных актов законодательства Российской Федерации утратившими силу.

Проект снабжен сопроводительными материалами в составе:

– пояснительная записка (на трех страницах);

– финансово-экономическое обоснование, состоящее из одного абзаца;

– перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О государственной кадастровой оценке в Российской Федерации», состоящий из одного абзаца, в котором отрицается необходимость признания каких-либо актов федерального законодательства утратившими силу или подлежащих приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием Проекта в качестве федерального закона;

– сопроводительные письма о движении Проекта в соответствии с регламентными документами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Общий объем Проекта (без сопроводительных материалов) составляет 25 стандартных страницы машинописного текста.

3. До рассмотрения по существу содержащихся в Проекте положений нельзя не выразить недоумения относительно того, что Проект полностью дистанцируется от существующего Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Это представляется тем более странно, что действующий Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» содержит главу III.1 посвященную регулированию именно государственной кадастровой оценки. Структура и даже названия статей указанной главы действующего федерального закона во многом воспроизводятся Проектом.

Как уже отмечено, Проект не предусматривает внесение тех или изменений в действующее законодательство. Отсутствие, по замыслу разработчиков Проекта, необходимости внесения таких изменений, подтверждается и прилагаемыми к Проекту сопроводительными материалами («Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О государственной кадастровой оценке в Российской Федерации»). При этом следует подчеркнуть, что сам факт наличия в действующем законодательстве Российской Федерации целого корпуса норм, регулирующих государственную кадастровую оценку, не был неизвестен разработчикам Проекта, что подтверждается положениями статьи 17 Проекта, прямо упоминающей об этом в контексте упоминания о «государственной кадастровой оценке, проведение которой начато до вступления в силу настоящего Федерального закона».

Последнее обстоятельство приводит к выводу о том, что, по замыслу разработчиков, после принятия Проекта в качестве федерального закона вопросы государственной кадастровой оценки должны регулироваться одновременно двумя актами федерального законодательства, имеющими один и тот же (в этой части) предмет регулирования и схожее во многом содержание. Такой подход явно расходится с принципами нормативной экономии и определенности правового регулирования.

4. В отношении Проекта может быть сформулировано и следующее замечание, непосредственно вытекающее из сказанного выше.

Проект подготовлен без учета достигнутого законодательством Российской Федерации уровня систематизации законодательного регулирования кадастровой оценки как разновидности оценочной деятельности, осуществляемой профессиональными оценщиками и направленной на установление в отношении объектов оценки рыночной, кадастровой или иной стоимости (см. часть первую статьи 3 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

Иными словами, принятие Проекта в качестве федерального закона само по себе, безотносительно к его содержанию, повлечет деградацию законодательства в этой отрасли, являющейся в настоящее время сводом правил, систематизированным на уровне федерального закона. Принятие Проекта в качестве федерального закона приведет к фрагментации законодательства, его бессистемности и неизбежной противоречивости уже в самый момент принятия, а тем более в следующие периоды. Последнее опасение связано с тем, что современная динамика и темпы изменения различных актов законодательства подчас лишены опоры на должные и совершенно необходимые в этих случаях концептуальные проработки.

Отсутствие какой-либо существенной причины, объясняющей необходимость принятия Проекта, по существу разрушающего сложившуюся систему правового регулирования оценочной деятельности на законодательном уровне – является основным пунктом возражений против принятия Проекта в таком именно виде, то есть в виде отдельного федерального закона, действие которого, очевидно, предполагается разработчиками наряду с существованием Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

5. Знакомство с содержанием Проекта и с приложенными к нему сопроводительными материалами позволяет утверждать, что и в содержательной части Проекта не обнаруживается достаточно веских причин для его принятия в качестве федерального закона.

5.1. Так первые три статьи Проекта являются по смыслу повторением, а в большинстве своих положений, дословной калькой статей 1 – 3 и статьи 24.11 действующего Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

5.2. Относительно оригинальным (то есть в данном случае – не заимствованным прямо из текста действующего Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации») текстом отличается статья 4 Проекта, посвященная принципам проведения государственной кадастровой оценки, в числе которых приводятся: «единство методологии определения кадастровой стоимости», «независимость и открытость процедур проведения государственной кадастровой оценки на каждом этапе их проведения» и «проверяемость результатов определения кадастровой стоимости». Также статья 4 Проекта содержит обрывок фразы «...необходимых для определения кадастровой стоимости», по смыслу вообще не относимый ни к одному из декларированных в ней принципов, ни вообще к содержанию статьи.

5.3. Анализируя содержание статьи 4 Проекта, следует отметить, что сформулированные в ней принципы порождают значительные вопросы, поскольку не содержат в себе ни программных установок (что само по себе элементом закона быть и не должно, но в современной законотворческой практике нередко встречается), ни собственно норм права, каковыми они (принципы) и должны быть, поскольку они формулируются в качестве положений законодательного акта с той лишь особенностью, что призваны охватить своим регулированием все, регулируемые соответствующим законом общественные отношения.

Например, в числе принципов статья 4 Проекта называет, в частности, «независимость и открытость процедур проведения государственной кадастровой оценки на каждом этапе их проведения». Представляется, что сформулированный таким образом «принцип» весьма неточен.

Для сравнения стоит указать на статью 16 действующего Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», посвященную независимости оценщика и регулирующую эти вопросы таким образом, чтобы обеспечить юридические именно гарантии такой независимости, что, в свою очередь, должно служить достижению объективности результатов оценки, и таким образом – не лишено смысла.

5.4. Парадоксальной является и статья 6 Проекта, указывающая буквально, что «исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями по проведению государственной кадастровой оценки законодательством субъекта Российской Федерации», которые он «вправе передать бюджетному учреждению, в отношении которого функции и полномочия учредителя осуществляет указанный орган». Очевидное недоразумение разрешается в Проекте только во второй

части статьи 7, где указывается, что уполномоченный орган является только заказчиком работ по определению кадастровой стоимости.

Нельзя не отметить, что в целом то же самое, но только без лишнего запутывания вопроса сказано в статье 24.12 действующего Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

5.5. Статья 8 Проекта по предмету регулирования тождественна статье 24.13 действующего Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»; статья 9 – статье 24.14; статья 10 – статье 24.15; статья 11 – статье 24.16; статья 12 – статье 24.17; статья 13 – статье 24.20; статья 14 – статье 24.18; статья 15 – статье 24.19; статья 16 – статье 24.21.

5.6. В качестве образца, по которому можно судить об общей юридической технике проекта, можно указать на проектируемые положения абзаца второго статьи 12 Проекта, в которой содержится буквально следующее: «Акт об утверждении результатов государственной кадастровой оценки вступает в силу с 1 января года, но не ранее одного года с даты принятия акта об утверждении результатов определения кадастровой стоимости и не позднее двух лет с даты принятия указанного акта и не ранее, чем по истечении одного месяца после даты его официального опубликования (обнародования)».

Представляется, что практическое применение приведенной формулы определения момента вступления в силу акта об утверждении результатов государственной кадастровой оценки невозможно.

5.7. Проект, при всех его недостатках, не лишен важных положительных моментов. Так, безусловно правильной и заслуживающей поддержки следует признать проектируемую норму, содержащуюся в статье 14 Проекта. Поскольку статьи Проекта не разбиты на пункты, а объем статьи 14 составляет без малого восемь страниц машинописного текста, приведем цитату из указанной статьи: «В случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подано на основании установления в отчете об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости, и заявителем представлено положительное экспертное заключение саморегулируемой организации оценщиков, комиссия принимает решение об определении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости».

Цитированное проектное положение является правильным и могло бы принести весьма положительный эффект, поскольку направлено на кардинальное сокращение числа споров (в том числе судебных) об оспаривании результатов кадастровой оценки.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 914532-6 «О государственной кадастровой оценке в Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 декабря 2015 г. № 148-6/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 928260-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТЬ ВТОРУЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 928260-6 «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 24 ноября 2015 г. № А6-13611).

Проект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы П.В.Крашенинниковым, Я.Е.Ниловым, М.МАбасовым и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Как следует из пояснительной записки, Проект предлагает внести в действующее гражданское законодательство ряд изменений, которые, по мнению разработчиков Проекта, облегчат религиозным организациям управление принадлежащим им имуществом, в первую очередь имуществом религиозного назначения. При этом Проект не обладает внутренним единством, предусматривая ряд различных несогласованных между собой изменений гражданского законодательства (Гражданского кодекса Российской Федерации и других федеральных законов). Очевидна недостаточная проработка обоснований предлагаемых Проектом решений. Наиболее важные вызванные Проектом замечания состоят в следующем:

1. Статья 1 Проекта предусматривает дополнение статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) правилом, согласно которому «доверительным управляющим может быть некоммерческая организация в... форме фонда». При этом пункт 2 статьи 3 Проекта предусматривает дополнение статьи 18 Федерального закона 125-ФЗ от 26.09.1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» правилом, согласно которому «фонды, созданные религиозными организациями и (или) в состав... органов которых входят представители религиозных организаций, вправе выступать доверительными управляющими» имуществом религиозного назначения и «имуществом,

предназначенным для обслуживания имущества религиозного назначения и (или) образующим с ним единый... комплекс».

2. Статья 2 Проекта вводит изъятие из-под действия пункта 2 статьи 222 ГК РФ, предусматривающего право органов местного самоуправления на принятие решения о сносе самовольной постройки, – самовольных построек, относящихся к имуществу религиозного назначения, а также «предназначенных для обслуживания имущества религиозного назначения и (или) образующего с ним единый... комплекс».

3. Пункт 1 статьи 3 Проекта предусматривает дополнение статьи 10 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» правилом, согласно которому: «сделки по распоряжению недвижимым имуществом... совершаются религиозной организацией с письменного согласия органа религиозной организации, уполномоченного уставом религиозной организации на письменное согласование таких сделок». При нарушении этого правила сделку предлагается считать ничтожной.

4. Пункт 1 статьи 3 Проекта предусматривает дополнение статьи 10 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» ограничением, согласно которому «недвижимое имущество богослужебного назначения... и особо ценное движимое имущество богослужебного назначения... могут отчуждаться религиозной организацией исключительно в государственную или муниципальную собственность либо собственность религиозной организации соответствующей конфессиональной принадлежности». При этом «критерии отнесения имущества религиозной организации к особо ценному движимому имуществу богослужебного назначения определяются внутренними установлениями религиозной организации».

5. Кроме указанных изменений Проект в пункте 2 статьи 3 содержит достаточно расплывчатое определение «имущества религиозного назначения» (при этом статья 3 Проекта говорит об «имуществе богослужебного назначения»), а также предлагает дополнить статью 21 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» положением, констатирующим, какое имущество может находиться в собственности религиозных организаций. Последнее положение лишено нормативности.

По существу предлагаемых Проектом изменений гражданского законодательства Совет считает необходимым сделать ряд замечаний концептуального характера.

1. Предлагаемое допущение «фонда» в качестве доверительного управляющего в принципе не соответствует существу института доверительного управления. Неслучайно в статье 1015 ГК РФ предусмотрено, что по общему правилу доверительным управляющим может выступать лишь индивидуальный предприниматель или коммерческая организация (за исключением унитарного предприятия). Такой субъект гражданского права должен обладать профессиональными навыками управления имуществом, а кроме того (что весьма существенно), он несет по своим обязательствам повышенную ответственность. Исключением из данного правила, допускающим, что доверительными управляющими могут быть также некоммерческие организации (за исключением учреждения) и граждане, являются особые случаи когда доверительное управление осуществляется по основаниям, установленным законом (такие как управление наследственным имуществом, управление имуществом подопечного и некоторые иные, прямо предусмотренные федеральными законами). В этих особых случаях в силу объективных причин сам собственник не вправе или не может управлять своим имуществом. Проект же направлен на регулирование отношений по управлению имуществом, принадлежащим религиозной организации, на которую не распространяются какие-либо законодательные ограничения по управлению принадлежащим ей имуществом в обычных условиях гражданского оборота.

Фонд как особая организационно-правовая форма и разновидность некоммерческой организации создается для достижения благотворительных, культурных, образовательных, иных социальных, общественно полезных целей, но не для управления чужим имуществом в условиях обычного гражданского оборота и на коммерческих началах. Эта функция не только не присуща фонду, но и явно вступает в конфликт с целями создания фонда, которые определены законом. Наделение фонда правами и обязанностями доверительного управляющего имуществом религиозной организации не позволит достичь целей доверительного управления.

Таким образом, расширение круга организаций, которые могут выступать доверительным управляющим, за счет включения в их число фонда лишь «размоет» конструкцию доверительного управления, но едва ли позволит обеспечить достижение целей управления имуществом. Предлагаемое Проектом решение в части доверительного управления не может быть поддержано.

2. Дополнение Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» новой статьей 22, которая изымает из-под действия пункта 2 статьи 222 ГК РФ объекты имущества религиозного назначения, вызывает серьезные возражения.

По своему содержанию предлагаемая новая норма является регулированием постоянного действия, однако, вносится в законодательный акт, посвященный переходным положениям. Это нарушает принцип системности кодификационного акта, осложняет правоприменение и неизбежно повлечет судебные ошибки.

Главное же возражение состоит в том, что лишение органов местного самоуправления права на снос самовольных построек не может быть одобрено, так как будет означать поощрение самовольного строительства, то есть грубых правонарушений. При этом учитывая широту и неопределенность проектной формулировки, подводящей под предлагаемое изъятие, по сути, практически любое недвижимое имущество, используемое религиозной организацией (включая, к примеру, сооружения, предназначенные для осуществления торговли) введение такого правила будет означать:

во-первых, предоставление религиозным организациям ряда привилегий перед другими участниками оборота, что является нарушением закрепленного в пункте 1 статьи 1 ГК РФ принципа равенства участников отношений, регулируемых гражданским законодательством;

во-вторых, нарушение закрепленного в пункте 4 статьи 1 ГК РФ принципа, согласно которому, «никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения».

Конституционный принцип равенства религиозных объединений перед законом (статья 14 Конституции Российской Федерации) также не предполагает предоставление религиозным организациям каких-либо преимуществ перед другими субъектами гражданского права в части признания прав на самовольную постройку.

3. Дополнение статьи 10 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» новым пунктом 3, предусматривающим ничтожность сделки с недвижимым имуществом, заключенной без письменного согласия уполномоченного органа религиозной организации, не может быть поддержано по принципиальным соображениям.

Предлагаемое в Проекте регулирование расходится с концептуальным направлением только что состоявшейся реформы ГК РФ, которая исходит из необходимости стабилизации оборота, сокращения круга оспариваемых сделок, уменьшения в законодательстве

оснований ничтожности сделок. Общим концептуальным подходом к решению проблемы недействительности сделок является принцип оспоримости сделки, заключенной без согласия другого лица, а не ее ничтожность.

Контрагенты религиозной организации ставятся Проектом в худшее положение, нежели контрагенты любых других организаций, что противоречит конституционному принципу равенства всех перед законом. Это осложняет оборот, поскольку вынуждает контрагента религиозной организации изучать устав религиозной организации с тем, чтобы определить, какой орган уполномочен давать соответствующее согласие на сделку. В конечном счете такое регулирование может ухудшить положение самих религиозных организаций, поскольку риски заключения с ними сделок в гражданском обороте могут перевесить выгоды от заключения таких сделок.

Следует отметить, что решение поднятого Проектом вопроса по существу может быть осуществлено в рамках внесения соответствующих ограничений в уставные документы религиозной организации без необходимости законодательного закрепления указанного правила. Разумеется, в этом случае речь может идти лишь о признании упомянутых сделок оспоримыми, но не ничтожными. В частности, именно таким образом рассматриваемый вопрос был решен Русской Православной Церковью, когда соответствующее ограничение было предусмотрено пунктами 11.8-11.9 типового устава прихода Русской Православной Церкви, принятого Священным Синодом 10 октября 2009 года. Такой подход в меньшей мере будет ущемлять права контрагентов по сделкам.

В случае, если другие конфессии посчитают необходимым введение подобных ограничений, они также могут быть введены в уставы соответствующих религиозных организаций без необходимости законодательных изменений. При этом за религиозными организациями, безусловно, должно быть сохранено право не вводить упомянутое ограничение. Учитывая многоконфессиональность Российской Федерации, введение не учитывающего особенности каждой из конфессий единого для всех законодательного ограничения, как это предусмотрено Проектом, может повлечь ущемление прав тех или иных религиозных организаций.

4. Предусмотренный Проектом новый пункт 4 той же статьи 10 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» по существу ограничивает оборот названных в нем объектов движимого имущества, что нуждается в дополнительном обосновании. Рассматриваемая новелла, кроме того, не учитывает многоконфессиональности Российской Федерации и того обстоятельства, что распространение указанных законодательных ограничений на все без исключения религиозные организации на территории Российской Федерации может вызвать ущемление прав и законных интересов ряда таких организаций, что, безусловно, не может быть одобрено.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 928260-6 «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по концептуальным соображениям не может быть поддержан и рекомендован к принятию.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

2.5. ЦЕННЫЕ БУМАГИ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
30 марта 2015 г. № 140-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 469229-5 «О ВНЕСЕНИИИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ» И ИНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 469229-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 26.02.2015 г. № А6-1770).

Проект подготовлен к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении.

Проект, помимо предлагаемых изменений в законодательство о рынке ценных бумаг, вносит ряд существенных поправок в корпоративное законодательство, в том числе в положения Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) о юридических лицах, и вызывает следующие замечания.

1. Недостаточно проработана предлагаемая в пункте 6 статьи 3 Проекта редакция абзаца 3 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «Об акционерных обществах». В указанном положении предлагается предоставить суду право не применять положения устава непубличного общества о цене приобретения в преимущественном порядке акций в случае, если на момент осуществления преимущественного права эта цена существенно ниже рыночной стоимости акций.

Закрепление права суда игнорировать в указанных случаях уставные нормы о цене акций порождает правовую неопределенность в вопросе о том, каким образом будет разрешено дело, а также повышает коррупционные риски. Эти проблемы усугубляются отсутствием каких-либо критериев существенности разницы между рыночной ценой акций и ценой, предусмотренной в уставе. В связи с изложенным предоставление суду столь широких дискреционных полномочий представляется ошибочным.

2. В Проекте получает развитие предусмотренный в действующем законодательстве способ защиты нарушенного преимущественного права приобретения акций – перевод прав и обязанностей приобретателя (абзац 3 пункта 4 статьи 7 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции пункта 6 статьи 3 Проекта).

Однако, как показала судебная практика, с одной стороны, отчуждение приобретателем, который получил акции с нарушением преимущественного права других акционеров, таких акций третьему лицу, влечет сложность применения названного способа защиты. С другой стороны, в некоторых случаях затруднительным является определение объема прав и обязанностей, которые надлежит перевести на обладателя преимущественного права (например, если договор, предусматривающий отчуждение акций, не исполнен).

В связи с этим перевод прав и обязанностей приобретателя как способ защиты преимущественного права продемонстрировал свою недостаточную эффективность.

Если развивать данный способ защиты, необходимо устранить выявленные судебной практикой сложности в его применении (см. информационное письмо Президиума ВАС РФ от 26.06.2009 г. № 131 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров о преимущественном праве приобретения акций закрытых акционерных обществ»).

Вместе с тем могут быть высказаны политико-правовые соображения против расширения случаев применения данного способа в отношении акционерных обществ, принимая во внимание наличие в отечественном законодательстве иной организационно-правовой формы ведения бизнеса (общества с ограниченной ответственностью), которая позволяет достигать тех же целей.

3. Следует устранить юридико-технический недостаток, содержащийся в проектной редакции пункта 2 статьи 40 Федерального закона «Об акционерных обществах» (пункт 23 статьи 3 Проекта): в первом абзаце слова «этим решением» необходимо заменить словами «этими решениями», поскольку в предлагаемой норме речь идет о двух различных видах решений, которыми может быть установлена иная дата, чем та, которая предусмотрена для них в законе.

4. Нуждается в доработке абзац 2 пункта 8 статьи 42 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции подпункта «в» пункта 25 статьи 3 Проекта. Указанная норма не позволяет установить, каким способом осуществляется выплата дивидендов в денежной форме юридическому лицу при отсутствии сведений о его банковских счетах.

5. Согласно проектной редакции абзаца 3 пункта 1 статьи 58 Федерального закона «Об акционерных обществах» подпункт «а» пункта 38 статьи 3 Проекта) в случае использования бюллетеня в электронной форме акционер считается принявшим участие в общем собрании, если он заполнил такую форму до даты окончания приема бюллетеней.

В этой связи Проект следует дополнить положениями, позволяющими точно определить дату заполнения электронной формы бюллетеней. Отсутствие таких положений создает условия для злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц, произвольно устанавливающих эту дату.

6. Предлагаемая в пункте 45 статьи 3 Проекта новая редакция статьи 76 Федерального закона «Об акционерных обществах» не позволяет однозначно решить вопрос о возможности частичного отзыва требования акционеров о выкупе обществом принадлежащих им акций.

Исходя из текста действующей редакции статьи 76 Федерального закона «Об акционерных обществах», суды приходили к выводу о допустимости такого частичного отзыва. Предлагаемая редакция статьи (например, предъявление регистратору либо требования о выкупе акций, либо отзыва такого требования) позволяет прийти и к противоположному выводу. В целях устранения правовой неопределенности вопрос о возможности не только полного, но и частичного отзыва требования о выкупе акций должен быть прямо решен в законе.

7. В Проект целесообразно включить положения, направленные на оптимизацию предоставления обществом информации акционерам.

Действующая редакция пункта 1 статьи 91 Федерального закона «Об акционерных обществах» предусматривает предоставление акционерам доступа к документам, перечень которых содержится в пункте 1 статьи 89 названного Закона и включает, в частности, внутренние документы общества. В правоприменительной практике недостаточная определенность понятия «внутренние документы» породила серьезные затруднения (например, по вопросу о том, являются ли экземпляры заключенных обществом договоров его внутренними документами).

В связи с этим целесообразно уточнить перечень документов, беспрепятственный доступ к которым имеют акционеры.

8. Проектная редакция пункта 7 статьи 51.6 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» (пункт 35 статьи 4 Проекта), определяющего судьбу денежных средств, полученных в результате погашения или отчуждения заложенных ценных бумаг, является громоздкой и неясной, в связи с чем нуждается в доработке с точки зрения юридической техники. Поскольку положения названного пункта фактически вытекают из нормы, содержащейся в пункте 4 статьи 358.17 ГК РФ, и основаны на ней, постольку терминология и структура этих положений должны быть приведены в соответствие с нормой ГК РФ.

9. В перечень обязанностей регистратора, указанных в статье 86.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», следует включить предусмотренную в пункте 1 статьи 149.5 ГК РФ обязанность регистратора незамедлительно опубликовать в СМИ информацию об утрате учетных записей и обратиться в суд с заявлением о восстановлении данных учета.

10. В пункте 5 статьи 3 Проекта статья 6 Федерального закона «Об акционерных обществах» дополняется пунктом 3.1, согласно которому основное общество отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним с согласия основного общества (товарищества), если получение такого согласия *является необходимым для заключения такой сделки с дочерним обществом в соответствии с уставом и договором*, заключенным дочерним обществом с основным обществом.

Указанная норма дезавуирует недавние изменения в ГК РФ, а именно положения абзаца 2 пункта 2 статьи 67.3 ГК РФ о том, что основное хозяйственное товарищество или общество отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение указаний или с согласия основного хозяйственного товарищества или общества. Каких-либо ограничений такой ответственности, в том числе требования о наличии договора между основным и дочерним обществом, ГК РФ не содержит.

11. В пункте 5 статьи 7 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта содержится правило, в соответствии с которым уставом непубличного об-

щества может быть установлена необходимость получения согласия акционера (акционеров) общества для отчуждения акций.

В отличие от традиционного преимущественного права акционеров общества и самого общества на приобретение отчуждаемых акций, которое не препятствует обороту таких акций, установление необходимости получения согласия других акционеров или третьих лиц на отчуждение акций выводит такие акции из оборота. В том числе исключается возможность обращения на них взыскания по долгам владельца этих акций.

Поскольку закрепленное в уставе условие о необходимости получить согласие других акционеров или третьих лиц на отчуждение акций резко снижает их оборотоспособность, необходимо установить в законе правило, определяющее, каким образом должно осуществляться обращение взыскания на такие акции в рамках исполнительного производства и банкротства, а также разрешить вопрос о переходе прав на эти акции в порядке универсального правопреемства. Кроме того, норма не устанавливает никакого вразумительного механизма реализации своих положений, последствий не дачи акционерами согласия, статус сделки, заключенной с нарушением данного правила и пр.

12. В статье 26 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта устанавливается, что минимальный уставной капитал публичного общества должен составлять миллион рублей, а непубличного – 10 тыс. рублей.

На необходимость при совершенствовании норм Федерального закона «Об акционерных обществах» рассмотреть вопрос об установлении повышенного размера уставного капитала для тех акционерных обществ, которые прибегают к открытой (публичной) подписке на акции, обращалось внимание в Концепции совершенствования гражданского законодательства об юридических лицах. В то же время также отмечалось, что для уже существующих хозяйственных обществ необходимо предусмотреть значительный период времени (1-2 года) для приведения размера их уставного капитала в соответствие с новыми требованиями законодательства. Проект не предусматривает никакого переходного периода для существующих публичных акционерных обществ с целью приведения уставного капитала в соответствие с законом.

13. В пункте 6 статьи 32 Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции Проекта закрепляется, что уставом общества могут быть предусмотрены один или несколько типов привилегированных акций, предоставляющих, помимо или вместо прав, предусмотренных в законе право голоса по всем или некоторым вопросам компетенции общего собрания акционеров, в том числе при возникновении или прекращении определенных обстоятельств.

Вызывает сомнение возможность постановки под условие возникновение права голоса у акционера по тем или иным вопросам общего собрания. Отсутствие в Проекте каких-либо критериев, каким должны отвечать соответствующие обстоятельства, и связанная с этим неопределенность могут породить значительные трудности в определении объема прав, принадлежащих каждому конкретному акционеру в конкретный момент времени. **Следовало бы по крайней мере уточнить, что если привилегированные акции одного типа предоставляют одинаковый объем прав при возникновении или прекращении определенных обстоятельств, эти обстоятельства объективно должны быть одинаковыми для всех акционеров и возникать или прекращаться для всех владельцев акций этого типа в один момент.**

х х х

Вывод: проект федерального закона № 469229-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации» может быть поддержан лишь при условии учета указанных в настоящем Заключении замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

Справочно: проект федерального закона № 469229-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации» принят в качестве федерального закона (Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 203-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»).

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-10/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ» И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ИПОТЕЧНЫХ ЦЕННЫХ БУМАГАХ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 26 октября 2015 г. № А6-12079).

Как следует из пояснительной записки, Проект направлен на упрощение и повышение эффективности механизмов, способствующих дальнейшему развитию рынка секьюритизации жилищных кредитов.

Для сокращения временных издержек при выпуске облигаций с ипотечным покрытием (далее – ипотечных облигаций) Проект предусматривает возможность их выпуска в рамках программ облигаций, которые уже регулируются Федеральным законом «О рынке ценных бумаг».

Одновременно Проект устанавливает дополнительные требования к содержанию программ ипотечных облигаций – первой части решения о выпуске, что значительно снижает неопределенность при приятии решения о регистрации программы ипотечных облигаций и в последующем о регистрации их выпуска. Проектируемые нормы также обеспечивают большую защиту инвесторов, поскольку инвесторы получают возможность заранее оценить риски, связанные с приобретением таких облигаций.

В целях сокращения расходов при выпуске ипотечных облигаций Проект (пункт 1 статьи 2) распространяет действие пункта 8 статьи 15.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» на ипотечных агентов. Указанная норма предоставляет возможность при выпуске облигаций одним специализированным обществом формировать несколько пулов прав денежных требований, которые находятся в залоге у владельцев облигаций разных выпусков, что позволяет не создавать под каждый пул отдельное юри-

дическое лицо. Для ипотечного агента, который является также специализированным обществом, такая возможность не предусмотрена, что значительно удорожает стоимость заимствования.

Проектом также предлагается внести техническую правку в Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах», исключив применение в отношении ипотечных агентов норм пунктов 3 и 4 статьи 30 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью». Действительно в указанном законе уже содержатся нормы о неприменении к ипотечным агентам норм пункта 4 статьи 90, пункта 4 статьи 99 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктов 4 – 12 статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах» (требование об уменьшении уставного капитала в связи со снижением стоимости чистых активов). Отсутствие в законе указания на то, что в отношении ипотечных агентов не применяются соответствующие нормы Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью», приводит к высоким юридическим рискам при создании ипотечного агента в форме общества с ограниченной ответственностью.

Концепция Проекта может быть поддержана. Предлагаемые Проектом изменения в целом создают механизм для достижения поставленной при подготовке Проекта цели. В то же время Проект, снижая риски для ипотечного агента, создаваемого в форме общества с ограниченной ответственностью, увеличивает их для специализированных обществ, не являющихся ипотечными агентами. В этой связи необходимо внести аналогичные изменения в пункт 9 статьи 15.2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах» может быть поддержан с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 декабря 2015 г. № 148-5/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования операций кредитных организаций со сберегательными (депозитными) сертификатами и обращения ценных бумаг на предъявителя)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования операций кредитных организаций со сберегательными (депозитными) сертификатами и обращения ценных бумаг на предъявителя)» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 27.11.2015 № 05-07-06/69129).

Проектом предлагается дополнить законодательство Российской Федерации следующими положениями, имеющими целью регулирование сберегательных (депозитных) сертификатов:

1. сберегательный (депозитный) сертификат является именной ценной бумагой, которая выдается в документарной форме;

2. держателями сберегательных сертификатов могут быть физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели; сберегательные сертификаты включаются в систему обязательного страхования вкладов физических лиц;

3. держателями депозитных сертификатов могут быть только юридические лица; депозитные сертификаты не включаются в систему обязательного страхования вкладов физических лиц;

4. предлагается исключить из российского законодательства институт сберегательной книжки на предъявителя и институт сберегательного сертификата на предъявителя;

5. предусматривается возможность выдачи банком сберегательных (депозитных) сертификатов с условием отказа вкладчика от права на получение вклада по первому требованию.

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ранее уже рассматривался Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

В Экспертном заключении от 20 октября 2014 г. № 135-6/2014 (далее – Экспертное заключение) Совет отметил, что Проект нуждается в доработке и может быть поддержан с учетом сделанных в Экспертном заключении замечаний.

Как следует из пояснительной записки, необходимость принятия Проекта вызывается целым рядом факторов, в том числе: необходимостью противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, создания привлекательных форм размещения средств населения и временно свободных средств юридических лиц, создания нового источника формирования устойчивой части пассивов банков.

В Экспертном заключении Совет указал на то, что пояснительная записка не содержит ни разъяснений, ни анализа того, в чем именно, по мнению разработчиков Проекта, состоит привлекательность такого финансового инструмента как «сберегательный (депозитный) сертификат» по сравнению со схожими финансовыми инструментами, уже обращающимися на рынке.

В Экспертном заключении Совет также отметил, что вызывают сомнения с точки зрения их обоснованности положения Проекта в части, касающейся исключения из российского законодательства института сберегательной книжки на предъявителя и института сберегательного сертификата на предъявителя.

В пояснительной записке к Проекту необходимость принятия названных положений обосновывается тем, что указанные институты создают избыточные риски для добросовестных участников гражданского оборота, снижают эффективность антикоррупционного законодательства Российской Федерации и мер борьбы с отмыванием денег. При этом в пояснительной записке отсутствует какая-либо статистика, какие-либо факты и данные, какая-либо иная информация, на основании которых разработчики Проекта пришли к названным выводам. По мнению Совета, требуется обоснованное разъяснение, каким образом предусматриваемые Проектом изменения смогут обеспечить эффективное противодействие легализации доходов и отмыванию денег, а не создадут лишь дополнительные неудобства для вкладчиков.

В заседании Совета 14 декабря 2015 г. необходимые разъяснения на этот счет были даны представителями Министерства финансов Российской Федерации. Однако повторно представленная пояснительная записка к Проекту практически не изменилась и вновь не содержит необходимого обоснования принятия законопроекта.

В отношении Проекта Совет считает необходимым высказать следующие замечания.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 840 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) возврат вкладов граждан банком обеспечивается путем осуществляемого в соответствии с законом обязательного страхования вкладов, а в предусмотренных законом случаях и иными способами.

Таким образом, в ГК РФ отсутствует прямое указание на Федеральный закон от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». ГК РФ содержит лишь общую отсылку к «закону», в соответствии с которым осуществляется обязательное страхование вкладов. Нет необходимости и в пункте 1 статьи 844 ГК РФ в редакции Проекта указывать названный Федеральный закон

от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ. Достаточно по аналогии с пунктом 1 статьи 840 ГК РФ без указания на конкретный федеральный закон сослаться на «закон», в соответствии с которым осуществляется обязательное страхование вкладов.

2. Из норм Федерального закона от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», в частности его статей 1, 2 и 4 следует, что данный Закон регулирует отношения, связанные со страхованием вкладов физических лиц. Согласно абзацу четвертому пункта 1 статьи 844 ГК РФ в редакции Проекта держателем депозитного сертификата может быть только юридическое лицо. Таким образом, абзац пятый пункта 1 статьи 844 ГК РФ в редакции Проекта содержит очевидное и лишнее положение о том, что сумма вклада, внесение которой удостоверено депозитным сертификатом, не подлежит страхованию в соответствии с Федеральным законом от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ.

3. Большинство положений Проекта, регулирующих сберегательные (депозитные) сертификаты, которые планируется внести в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», дублируют ГК РФ. Другие положения Проекта являются весьма сомнительными.

3.1. Предлагаемые Проектом изменения в ГК РФ предусматривают ограничение оборотоспособности сертификатов. Одни из них (сберегательные сертификаты) могут принадлежать только физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, другие (депозитные сертификаты) – только юридическим лицам. Остается неясным, какие еще «условия, на которых выдаются сберегательные (депозитные) сертификаты, и порядок их обращения», могут устанавливаться самим банком при выдаче сертификата (ст. 36.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в редакции Проекта). В силу пункта 2 статьи 129 ГК РФ ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав могут быть введены только законом или в установленном законом порядке.

3.2. Сертификат является именной документарной ценной бумагой, владелец которой устанавливается с соблюдением требований пункта 4 статьи 143 ГК РФ. Если разработчики Проекта хотели, чтобы в качестве обязательного требования применялись правила подпункта 1 пункта 4 статьи 143 ГК РФ, то это необходимо четко и ясно предусмотреть в Проекте.

Права держателя сертификата не могут удостоверяться «записями в системе учета», как сказано в Проекте. Они удостоверяются самим сертификатом, хотя и при условии, что его владелец указан в качестве правообладателя в учетных записях.

Если исходить из этого, то переход прав на сетрификат осуществляется не по правилам, установленным для уступки прав требований, а по иным правилам. Именная документарная ценная бумага, в отношении которой осуществляется учет, переходит с соблюдением правил пункта 9 статьи 146 ГК РФ. При учете прав на именную документарную ценную бумагу права переходят в момент внесения в учетные записи отметки о переходе прав. При этом отметка вносится на основании передаточного акта, совершенного в присутствии лица, осуществляющего учет прав, или на основании нотариально удостоверенного передаточного акта, представленного одной стороной. Иными словами, в зависимости от того, как будет определена бумага, зависит переход прав на нее.

Поэтому, либо ГК РФ, либо Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» должен определить вид документарной ценной бумаги в зависимости от того, как определяется ее владелец (или по подпункту 1, или по подпункту 2 пункта 4 статьи 143 ГК РФ).

В противном случае, оборот таких бумаг будет непредсказуем. Если ведется учет выданных сертификатов и перехода прав на них, как сказано в Проекте, то описанный механизм противоречит ГК РФ. Если же исходить из того, что переход осуществляется по передаточной надписи, то по таким бумагам учет не ведется и их владелец определяется в порядке непрерывного ряда уступок требований.

3.3. Не вполне ясно, какое юридическое значение имеет внесение записи в Реестр Центрального банка Российской Федерации об условиях выпуска сертификатов (ст. 36.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в редакции Проекта). Что будет, если при отсутствии такой записи в Реестре, сертификаты все же будут выданы? Банк не будет отвечать по ним или наступят иные последствия? Это же касается выдачи сертификата банком в нарушение запрета на выдачу сберегательного сертификата банком, который не имеет право привлекать средства граждан. Данные вопросы нуждаются в тщательной проработке.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования операций кредитных организаций со сберегательными (депозитными) сертификатами и обращения ценных бумаг на предъявителя)» нуждается в доработке, развернутом социально-экономическом обосновании, в представленном виде не может быть поддержан, в том числе по соображениям концептуального характера.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

2.6. СДЕЛКИ. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕННОГО ПРАВА

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
30 марта 2015 г. № 140-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 711269-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ»

Представленный законопроект направлен на заключение в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо № А6-1880 от 02.03.2015 г.).

По существу, законопроект предлагает впервые в современном российском законодательстве урегулировать – оспаривание сделок, заключенных во вред кредиторам вне процедуры банкротства, – институт, хорошо и давно известный некоторым иностранным правопорядкам, которые регулируют его законодательно (см., например, статью 1167 Французского гражданского кодекса, в Германии – Закон об оспаривании правовых действий должника вне конкурсного процесса от 05.10.1994 (Gesetz über die Anfechtung von Rechtshandlungen eines Schuldners außerhalb des Insolvenzverfahrens, Anfechtungsgesetz), а до этого сходный закон от 21.07.1879). Известен он был также и дореволюционному российскому праву (пункт 2 статьи 1529 части 1 тома X Свода законов гражданских). При этом текст законопроекта явно основан на действующих положениях о конкурсном оспаривании, содержащихся в главе III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Законодательное урегулирование внеконкурсного оспаривания может рассматриваться как целесообразное, поскольку к настоящему времени при полном отсутствии регулирования такого оспаривания в законодательстве судебная практика вынуждена при столкновении с ситуациями вывода должниками по исполнительному производству активов искать основание для аннулирования сделки в одной из наиболее генеральных и потому трудных для применения норм ГК РФ – статье 10 (см., например, пункт 10 Обзора практики применения арбитражными судами статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, утвержденного Информационным письмом Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.11.2008 г. № 127, постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 14.12.2011 г. по делу

№ А57-16122/2010). При этом вряд ли приходиться сомневаться в распространенности такого явления как совершение сделок во вред кредиторам.

В связи с этим сама по себе основная задача законопроекта – урегулировать законодательно внеконкурсное оспаривание – может быть поддержана. Однако то, как это предлагается сделать в представленном законопроекте, вызывает следующие существенные замечания.

Главный недостаток законопроекта – отсутствие в нем такого важнейшего условия внеконкурсного оспаривания как то, что исполнительное производство не привело к удовлетворению требования взыскателя или очевидно не сможет к нему привести (см., например, § 2 названного выше немецкого закона). При этом в пояснительной записке на странице 2 это обстоятельство упомянуто, хотя в тексте законопроекта оно не учитывается. Однако, если должник имеет достаточно имущества для удовлетворения требований взыскателя в рамках исполнительного производства, то внеконкурсное оспаривание не должно допускаться, поскольку это представляло бы собой неоправданное вторжение в правовую сферу третьих лиц.

В законопроекте с небольшими изменениями пересказаны правила главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» о конкурсном оспаривании – во многих случаях, к сожалению, это сделано некритически, без учета специфики внеконкурсного оспаривания (см. ниже).

Законопроект допускает оспаривание как сделок, направленных на причинение вреда кредиторам, так и сделок с предпочтением. В отношении последних имеются веские сомнения в справедливости решения, предлагаемого законопроектом. Если у должника имеется имущество, достаточное для расчетов со всеми кредиторами, то не имеет значения, кому из кредиторов он заплатил первому. Не получивший исполнения первым кредитор не вправе оспаривать такой платеж, разве только с этим платежом стало невозможным исполнение обязательства перед ним. Однако для такого случая имеются правила об оспаривании сделок в ходе дела о банкротстве.

Воспроизводя правила статьи 61.3 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» об оспаривании сделок с предпочтением, законопроект в статье 121.3 необоснованно игнорирует важнейшее условие их оспаривания – недобросовестность кредитора, получившего предпочтение (его знание о предпочтении); по неясным причинам увеличивает период подозрительности с 6 месяцев до одного года; не упоминает о таком самом распространенном случае предпочтения как то, что сделка привела к тому, что отдельному кредитору оказано или может быть оказано большее предпочтение в отношении удовлетворения требований, существовавших до совершения оспариваемой сделки, чем было бы оказано в случае расчетов с кредиторами в порядке очередности в соответствии с законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве.

Такой подход бесспорно приведет к дестабилизации имущественного оборота вследствие необоснованного роста числа оспариваемых сделок.

По мнению Совета, целесообразно, основываясь на оправдавшем себя известном иностранном опыте внеконкурсного оспаривания сделок кредиторами, *допустить оспаривание (1) только сделок с намерением причинить вред кредиторам* (с периодом подозрительности до 10 лет), о котором другая сторона должна знать, (2) сделок по безвозмездной передаче имущества должником (в пределах достаточно длительного периода подозрительности, например, трехлетнего) и (3) сделок по возврату или обеспечению кредитов, получен-

ных от участников должника – юридического лица или аффилированных с ними лиц. Законопроект в представленной редакции идет гораздо дальше такой разумной концепции.

В пункте 1 статьи 121.1 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (в редакции законопроекта) сказано, что кредитор может оспаривать сделки «в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации». Это положение является излишним для ничтожных сделок, поскольку они не производят правовых последствий независимо от их оспаривания, и ошибочным для оспоримых сделок, поскольку кредиторы стороны – участника сделки не отнесены в ГК РФ к числу лиц, управомоченных на оспаривание. Таким образом, предлагаемые нормы могут привести к неоправданной путанице в судебной практике и породить ошибочное впечатление, что кредитор вправе оспаривать сделки должника по общегражданским основаниям.

В пункте 2 статьи 121.2 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (в редакции законопроекта) используется термин «заинтересованное лицо», который заимствован из пункта 2 статьи 61.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Однако такого понятия Федеральный закон «Об исполнительном производстве» не использует.

Во втором предложении абзаца первого пункта 2 статьи 121.2 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (в редакции законопроекта) указано на знание контрагента об ущемлении интересов должника, в то время как речь должна идти об интересах взыскателя (ср. пункт 2 статьи 61.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

Неясно, почему последний абзац пункта 2 статьи 121.2 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (в редакции законопроекта) выглядит как отдельная норма, в то время как это положение должно быть одной из презумпций цели причинить вред (ср. пункт 2 статьи 61.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

Статья 121.7 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (в редакции законопроекта), основанная на статье 61.8 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», не учитывает того, что внеконкурсное оспаривание производится не в рамках дела о банкротстве, а в самостоятельном исковом производстве, в связи с чем применяются общие правила процессуального законодательства. По этой причине вся предлагаемая законопроектом статья 121.7 Федерального закона «Об исполнительном производстве» является излишней и ее следует исключить.

В то же время у внеконкурсного оспаривания имеются свои процессуальные особенности, которые законопроектом необоснованно проигнорированы. Например, следует дать ответ на вопрос о том, что происходит с указанным процессом в случае, если возбуждается дело о банкротстве должника. Одно из решений, встречающихся в зарубежном законодательстве, состоит в том, что процесс, начатый кредитором, может быть продолжен конкурсным управляющим должника.

Законопроект никак не регулирует соотношение внеконкурсного оспаривания с конкурсным, в том числе не затрагивает такие важные вопросы как вопросы о том, возможно ли в ходе процедур банкротства внеконкурсное оспаривание; может ли конкурсный управляющий оспорить сделку по «банкротным» основаниям, если имеется уже проигранный процесс о внеконкурсном оспаривании, и т.д.

В числе лиц, управомоченных на иск об оспаривании сделки, предлагаемая законопроектом статья 121.8 Федерального закона «Об исполнительном производстве» называет

не только взыскателя и судебного пристава, но и самого должника. Однако должник не может иметь права на внеконкурсное оспаривание, поскольку оно производится в интересах взыскателя и связано со злоупотреблением самого должника.

Законопроект не содержит решения вопроса о применимом праве в случае внеконкурсного оспаривания с иностранным элементом (российский должник и иностранный кредитор; иностранный должник с российскими активами и российский кредитор; сделка между российским должником и иностранным лицом и т.д.).

В законопроекте полностью отсутствуют переходные положения, в то время как они необходимы – следует установить, что новые правила касаются только сделок, совершенных после вступления закона в силу (с учетом необходимости определения условий действительности сделки на основании закона, действующего в момент ее совершения).

х х х

Вывод: в законопроекте присутствуют существенные концептуальные недостатки, ввиду которых он не поддерживается Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и подлежит существенной переработке.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

Справочно: проект федерального закона № 711269-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 10 апреля 2015 года.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 апреля 2015 г. № 141-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 4242-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ЗАЛОГА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ»

Проект федерального закона № 4242-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 19.03.2015 г. № А6-2573).

Проект находится на стадии подготовки к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении.

Проект, подготовленный к первому чтению, рассматривался Советом в 2012 году (протокол от 09.07.2012 г. № 109), и по нему было принято экспертное заключение, в котором основные положения Проекта не были одобрены и не были рекомендованы к принятию. Проект был значительно переработан, однако остается не свободен от существенных замечаний.

1. Целесообразность принятия Проекта именно в настоящий момент может вызывать сомнения, поскольку масштабная реформа залогового регулирования в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) с необходимостью требует пересмотра Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» на предмет его согласования в целом с ГК РФ.

2. Вызывает возражения положение абзаца 2 пункта 2 статьи 62.1 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в редакции Проекта о том, что порядок принятия решений об ипотеке земельных участков, находящихся не только в собственности Российской Федерации, но и в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, определяется Правительством Российской Федерации.

Данная норма может рассматриваться как не согласующаяся с положениями подпункта «в» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которому вопросы владения, пользования и распоряжения землей находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также пункта 3, 4 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации о том, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Кроме того, данная норма не соответствует гражданскому законодательству, поскольку принятие решения об ипотеке земельного участка является распоряжением гражданским правом, которое осуществляется субъектом гражданского права своей волей (пункт 2 статьи 1, статья 124 ГК РФ).

3. Не совсем ясны цели столь императивного регулирования в пункте 3 статьи 67 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)», в редакции Проекта, залоговой стоимости земельного участка сельскохозяйственного назначения в размере, равном его кадастровой стоимости. При этом абзац третий данного пункта закрепляет возможность изменения залоговой стоимости земельного участка только в сторону ее повышения, но не понижения с учетом рыночной стоимости. В тоже время, нередко кадастровая стоимость земельного участка, напротив, будучи базой для определения земельного налога, существенно завышается по сравнению с рыночной, что может вызвать экономически обусловленную для сторон необходимость снизить залоговую стоимость участка до уровня рыночной. Помимо этого, следует учитывать, что в связи реформой залогового законодательства условие об оценке предмета залога перестало быть существенным условием договора залога.

4. Излишне радикально положение статьи 7 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» о том, что на кредитные организации, приобретшие права на земельные участки сельскохозяйственного назначения по договору ипотеки (залога), не распространяются правила статьи 6 данного Закона о принудительном изъятии и прекращении прав на такие земельные участки в случае их нецелевого использования. В качестве компромиссного варианта предлагается установить, что если в результате обращения взыскания на земельные участки сельскохозяйственного назначения последние поступили в собственность кредитной организации, последней, принимая во внимание ее специальную правоспособность, предоставляется более длительный по сравнению с общим срок, в течение которого земельный участок может использоваться не по назначению для целей его дальнейшего отчуждения.

Кроме того, это положение может быть истолковано двояко, поскольку не уточняется, какие именно права получает по договору ипотеки (залога) кредитная организация, однако по этому договору она приобретает, прежде всего, право залога, а не право собственности. В случае изъятия предмета залога у залогодателя, интересы залогодержателя достаточно защищены положениями пункта 2 статьи 334 ГК РФ.

5. Подпункт «б» пункта 3 статьи 2 Проекта, вносящий изменения в пункт 5 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», вводит существенное ограничение прав участников долевой собственности в части выдела участка в счет земельной доли при передаче земельного участка сельскохозяйственного назначения в аренду или залог.

Согласно действующей редакции пункта 5 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» участник долевой собствен-

ности, выразивший на общем собрании участников долевой собственности несогласие с передачей в аренду земельного участка сельскохозяйственного назначения, находящегося в долевой собственности, или с условиями договора аренды такого земельного участка, в случае передачи его в аренду вправе выделить земельный участок в счет принадлежащих ему земельной доли или земельных долей. При этом согласие арендатора земельного участка или залогодержателя права аренды земельного участка на выдел в счет земельной доли или земельных долей земельного участка не требуется, и договор аренды или залог прав аренды в отношении выделенного земельного участка прекращается.

Указанная норма, при имеющихся недостатках, гарантирует права участников долевой собственности, несогласных с установлением обременений в отношении участка, не ограничивая при этом оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения, так как, в отличие от общих положений статьи 246 ГК РФ о совместном распоряжении имуществом, находящимся в долевой собственности, закрепляет возможность передавать земельный участок в залог, аренду без согласия всех сособственников.

Проект же дополняет пункт 5 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» абзацем вторым, в котором возможность выдела земельного участка в счет земельной доли участником долевой собственности ставится не только в зависимость от наличия согласия арендатора или залогодержателя, но также от соответствующего решения общего собрания участников долевой собственности. Указанное правило изначально содержит в себе конфликт интересов. Выдел доли в большинстве случаев противоречит интересам арендатора и практически всегда – залогодержателя земельного участка, заинтересованного в получении обеспечения в отношении большей площади земельного участка, и поэтому предоставление ими согласия на это изначально маловероятно. Аналогичный конфликт интересов присутствует со стороны проголосовавших за передачу участка в залог (аренду) участников долевой собственности, от решения которых, согласно Проекту, зависит выдел доли несогласным участником.

При этом при передаче земельного участка в ипотеку, в случае неисполнения обеспечиваемого обязательства, все собственники находящегося в долевой собственности участка, а не только проголосовавшие за передачу земельного участка в ипотеку, могут в судебном порядке быть лишены права собственности на участок в связи с обращением на него взыскания. Учитывая, что для передачи земельного участка в залог достаточно решения только большинства (но не всех) участников долевой собственности, указанная норма, по сути, легализует отчуждение имущества у голосовавших против сделки сособственников помимо их воли, не предоставляя им никаких гарантий взамен. Возможность взыскания пропорциональной стоимости земельного участка с должника по обеспечиваемому обязательству сопоставимых гарантий не дает.

В пояснительной записке к Проекту в качестве единственного обоснования предлагаемых поправок указывается, что «данные нормы должны привести к увеличению количества заключаемых договоров ипотеки». В тоже время «увеличение количества заключаемых договоров ипотеки» ни в коей мере не должно сопрягаться с массовым нарушением прав участников долевой собственности земельных участков сельскохозяйственного назначения в пользу других участников.

Таким образом, предлагаемые изменения не улучшают, но лишь усугубляют изначально неверное регулирование порядка выдела земельного участка в счет земельной доли в со-

ответствии с пунктом 5 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которое нуждается в следующих принципиальных изменениях.

Во-первых, в целом неверно, что выдел участка несогласного с ипотекой или арендой участника проводится уже после заключения этих договоров, а не до этого, что неизбежно затрагивает интересы сторон договора. Совершенно неясным остается вопрос о разрешении конфликта интересов залогодержателя, требующего обращения взыскания на предмет залога, и участника долевой собственности, требующего выдела. Кроме того, в такой модели изначально заложен неизбежный риск и для должника по обеспеченному залогом обязательству, и для остальных залогодателей, поскольку в соответствии с гражданским законодательством уменьшение стоимости заложенного имущества предоставляет кредитору право требовать досрочного исполнения обязательства.

Во-вторых, правило о выделе участка должно быть сформулировано исходя из того, что именно участники долевой собственности, желающие сдать в аренду или заложить участок, должны выделять в натуре свои доли в виде нового общего участка, а не наоборот.

В-третьих, даже если рассматриваемая модель регулирования будет принята, необходимо во избежание противоречий в толковании уточнить, что понимается в проектируемом абзаце втором пункта 5 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» под «несогласием» участника долевой собственности с передачей земельного участка в залог или аренду, дающим последнему право на выдел земельного участка в счет своей земельной доли. Относятся ли к таким участникам, в том числе, те, которые не принимали участия в общем собрании (согласно общему правилу пункта 3 статьи 181.4 ГК РФ) или «несогласными» участниками считаются только те, кто голосовали против решения собрания об аренде или ипотеке земельного участка.

В-четвертых, следует установить пресекательный срок для заявления требования о выделе участка.

В-пятых, необходимо определить порядок распределения расходов по формированию участков.

6. Дополнительно к изложенным содержательным замечаниям, следует отметить непроработанность Проекта с точки зрения законодательной техники. Так, Проект, исключая из пункта 5 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» положение об отсутствии необходимости получения согласия арендатора (залогодержателя) при выделе собственником доли, не вносит корреспондирующих правок в пункт 3.2 статьи 22.2 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», который сейчас также закрепляет, что для государственной регистрации права собственности на земельный участок, образуемый при выделе его в счет земельной доли, предоставление согласия арендатора или залогодержателя права аренды исходного земельного участка на образование земельного участка не требуется.

7. Пункт 11 статьи 14.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в редакции Проекта закрепляет существенно более узкий перечень информации, отражаемой в протоколе общего собрания участников долевой собственности, по сравнению с общим правилом, установленным в пункте 4 статьи 181.2 ГК РФ. В частности, не указаны такие важные сведения как: 1) дата, время и место проведения собрания, 2) результаты голосования по каждому вопросу повестки дня, 3) сведения о лицах, проводивших подсчет голосов, 4) сведения о лицах,

голосовавших против принятия решения собрания и потребовавших внести запись об этом в протокол. Видится целесообразным привести пункт 11 статьи 14.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в соответствие с нормами ГК РФ.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 4242-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения» может быть одобрен для принятия во втором чтении при условии устранения сделанных в настоящем Заключении замечаний.

Заместитель председателя Совета А.Л.Маковский

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 мая 2015 г. № 142-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 755885-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ ВВЕДЕНИЯ МЕР ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ»

Проект федерального закона № 755885-6 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части введения мер защиты национальной экономики» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 28.04.2015 г. № А6-4417).

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

Согласно пояснительной записке Проект преследует цели защиты имущественных прав Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц от санкций, введенных иностранными государствами (объединениями иностранных государств). Для этих целей предлагается дополнить пункт 3 (в Проекте ошибочно указано – часть третью) статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) новой нормой, согласно которой, к обстоятельствам непреодолимой силы относятся, в частности, введенные иностранным государством (объединением иностранных государств) в отношении Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц ограничительные меры (санкции). Каких-либо эмпирических данных о дисфункции действующего регулирования в судебной практике пояснительная записка не содержит.

Сама по себе идея принять меры, направленные на защиту национальной экономики Российской Федерации, возражений не вызывает. Вместе с тем предлагаемый разработчиками Проекта подход не может быть поддержан.

Непреодолимая сила, как обстоятельство, освобождающее от ответственности, вследствие невозможности исполнения обязательства, является вопросом факта, уста-

навливаемого судом. Отнесение одного из возможных обстоятельств к непреодолимой силе непосредственно в законе концептуально ошибочно. Традиции российского гражданского законодательства это не соответствует, равно, как и не соответствует законодательному регулированию гражданских отношений в других правопорядках.

Не всякие санкции влекут невозможность исполнения обязательства и не всякие обстоятельства, возникшие в связи с санкциями, характеризуются как непредотвратимые и чрезвычайные. Это может быть установлено только судом и зависит от множества факторов: содержания принятых ограничений, их влияния на конкретное обязательство должника (причинно-следственная связь между санкциями и невозможностью исполнения обязательства), их предвидимости, их юридической обязательности для соответствующего субъекта правоотношений, их предотвратимости, их длительности и т.п. Проект в нарушение формальной логики отождествляет причину и следствие, объявляя сами санкции, а не их последствия, обстоятельствами непреодолимой силы.

Норма столь абстрактного характера охватывает настолько различные правоотношения и столь неопределенный круг субъектов, что может привести к прямо противоположным последствиям по сравнению с поставленной разработчиками целью, например, освободив от ответственности иностранные компании перед российскими субъектами гражданского права.

Кроме того, Проект непригоден и с точки зрения юридической техники, поскольку указанной новеллой предлагается дополнить пункт 3 статьи 401 ГК РФ, посвященный предпринимательским отношениям, тогда как, судя по содержанию Проекта, он должен охватить не только предпринимательские отношения. Однако в обязательствах, по которым ответственность наступает по принципу вины, нет необходимости прибегать к институту непреодолимой силы и в любом случае пункт 3 статьи 401 ГК РФ к таким обязательствам не относится.

Необходимо подчеркнуть, что действующая редакция статьи 401 ГК РФ и в настоящее время с учетом фактических обстоятельств конкретных правоотношений не препятствует рассматривать последствия, возникшие в связи с санкциями, как чрезвычайные и непредотвратимые обстоятельства, освобождающие от ответственности.

х х х

Вывод: концепция проекта федерального закона № 755885-6 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части введения мер защиты национальной экономики» не может быть поддержана.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-11/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 811754-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ» В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТЬ ПЕРВУЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРИЗНАНИИ УТРАТИВШИМИ СИЛУ ОТДЕЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ (ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 811754-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 05.11.2015 г. № А6-12596).

Проект разработан в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 367-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», вступившего в силу 1 июля 2014 г. С этой же даты утратил силу Закон Российской Федерации от 29 мая 1992 г. № 2872-1 «О залоге» (далее – Закон о залоге).

Целью Проекта является приведение действующего законодательства в соответствие с принятым Федеральным законом.

В этой связи Проектом предлагается исключить ссылки на Закон о залоге в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве).

Кроме того, с учетом внесенных изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации предлагается изложить в новой редакции части 2 и 3 статьи 74 Закона об исполнительном производстве, устанавливающей особенности обращения взыскания на имущество некоторых организаций и их членов (участников).

В названной части Проект не вызывает возражений и может быть поддержан.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство.

Проектом вносятся изменения в статью 5 «Органы принудительного исполнения» и статью 45 «Рассмотрение судом и судебным приставом-исполнителем вопросов о приостановлении, возобновлении и прекращении исполнительного производства» Закона об исполнительном производстве. Однако предлагаемые изменения не связаны с принятием Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 367-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Названные статьи (5 и 45) Закона об исполнительном производстве не регулируют какие-либо гражданско-правовые отношения.

Таким образом, в указанной части Проект не соответствует ни целям его принятия, ни названию Проекта.

Проект также содержит юридико-техническую ошибку. Проектом предлагается изменить статью 90 Закона об исполнительном производстве, однако данная статья состоит из трех частей. По смыслу Проекта, скорее всего, речь идет не о внесении изменений в статью 90, а о внесении изменений в часть 3 статьи 90.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 811754-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» может быть поддержан с учетом названных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

2.7. ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-6/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ГЛАВУ 5 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД»

Проект федерального закона «О внесении изменений в главу 5 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 15.06.2015 № А6-6643).

Проект предполагает внесение изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон).

Как сказано в пояснительной записке к Проекту, Закон в действующей редакции не содержит механизмов, в достаточной степени мотивирующих подрядчиков соблюдать те условия контрактов на строительство и/или реконструкцию объектов капитального строительства, в которых установлена цена контракта. В этой связи Проектом предлагается дополнить Закон статьей 110.1, посвященной особенностям заключения и исполнения указанных контрактов.

Представленный Проект ранее рассматривался Советом. В Экспертном заключении от 22 декабря 2014 г. № 137-4/2014 Совет отметил, что поставленная разработчиками Проекта цель возражений не вызывает и может быть поддержана.

Вместе с тем Совет не согласился с некоторыми положениями Проекта и обратил внимание его разработчиков на то, что законодателю следует пересмотреть решение вопроса о том, насколько соотносится объявленная им цель (соблюдение подрядчиком условия о цене контракта, снижение рисков удорожания стоимости объекта, обеспечение качества выполненных работ) с выбранными механизмами ее достижения на практике и возможными последствиями.

Анализ представленного Проекта позволяет сделать вывод о том, что Проект существенно доработан и замечания и предложения Совета учтены. Проект в целом возражений не вызывает. Однако необходимо обратить внимание на следующее.

1. Не совсем понятно, о каком «уполномоченным на то лице» идет речь во втором предложении пункта 4 части 1 статьи 110.1 Закона в редакции Проекта. В данной норме необходимо четко и ясно указать, кто – подрядчик или заказчик – обязан представить на проведение экспертизы необходимые документы.

2. Во втором предложении пункта 4 части 1 и во втором абзаце части 2 статьи 110.1 Закона в редакции Проекта установлен срок для исполнения определенных обязанностей – 10 рабочих дней, однако Проект не предусматривает ни ответственности, ни иных последствий в связи с нарушением установленных сроков.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в главу 5 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» может быть поддержан с учетом изложенных в настоящем Заключении замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-9/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 811116-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД» И СТАТЬЮ 39^6 ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 811116-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и статью 39^6 Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 23 июня 2015 г. № А6-7114).

Как следует из пояснительной записки, Проект направлен на установление возможности заключения субъектами Российской Федерации государственных контрактов с инвестиционными обязательствами (далее – офсетные контракты) и введение отдельных исключений в случае осуществления закупок лекарственных препаратов в рамках офсетного контракта.

Нормы Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон) не предусматривают возможности заключения на региональном уровне офсетных контрактов. Согласно действующей редакции статьи 111 Закона только Правительство Российской Федерации на основании своего решения вправе определять осуществление конкретной закупки в целях создания для Российской Федерации дополнительных технологических и экономических преимуществ (в том числе встречных обязательств), а также устанавливать дополнительные условия исполнения контракта, не связанные с его предметом.

Предлагаемые Проектом изменения восполняют пробел в регулировании и устанавливают возможность определения условий и порядка заключения долгосрочных офсетных

контрактов, а также особенностей исполнения, изменения и расторжения таких контрактов на уровне субъектов Российской Федерации.

В целях реализации инвестиционных обязательств в рамках офсетных контрактов требуется предоставление земельных участков. Ввиду того, что для заключения офсетного контракта предполагается проведение конкурса, отдельные торги для предоставления земельных участков нецелесообразны. В связи с этим соответствующие изменения вносятся в статью 39^6 Земельного кодекса Российской Федерации.

Как сказано в пояснительной записке, принятие Проекта будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности России, локализации производства и обеспечению импортозамещения.

Анализ представленного Проекта позволяет сделать вывод о том, что Проект в целом возражений не вызывает. Однако необходимо обратить внимание на следующее.

Проектом предлагается дополнить Закон новой статьей 111.2. Представляется, что части 3 и 4 данной статьи фактически дублируют друг друга: в обеих частях закреплено положение, в соответствии с которым требования к условиям контракта со встречными инвестиционными обязательствами устанавливаются Правительством Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 81116-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и статью 39^6 Земельного кодекса Российской Федерации» может быть поддержан с учетом названного замечания.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
30 марта 2015 г. № 140-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРЯМЫХ СМЕШАННЫХ (КОМБИНИРОВАННЫХ) ПЕРЕВОЗКАХ»

Проект федерального закона «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 5 марта 2015 г. № СА-4/2259). К Проекту прилагается пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование, перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с Проектом.

Инициатива по разработке закона, регулирующего прямые смешанные перевозки, безусловно, должна быть поддержана. В настоящий момент правила о таких смешанных перевозках содержатся лишь в двух транспортных уставах (кодексах). Эти правила регулируют лишь некоторые виды смешанных перевозок в прямом сообщении. Разработка закона, содержащего общие правила прямых смешанных перевозок всеми видами транспорта, является весьма актуальной.

Такой закон должен решить ряд сложных задач, среди которых вопросы заключения соглашений об организации перевозок в смешанном сообщении с участием организаций, осуществляющих различные виды деятельности на транспорте (перевозчики, порты, терминалы, владельцы инфраструктуры и т.п.); определение формы и статуса единого транспортного (перевозочного) документа, возможности его оформления в электронной форме; установление единой, доступной для управомоченных лиц процедуры предъявления претензий и исков, связанных со смешанными перевозками; вопросы регрессных требований и распределения ответственности перевозчиков, участвовавших в прямой смешанной перевозке. Законом «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках» должны также устанавливаться особенности применения к смешанным перевозкам с участием соответствующих видов транспорта положений транспортных кодексов и уставов о видах договоров перевозки, лицах, относящихся к числу участников договора

перевозки, порядке его заключения, статусе отношений, связанных с рассмотрением заявок на перевозку и подачей транспортных средств.

Следует, однако, признать, что некоторые из перечисленных выше вопросов решены Проектом в недостаточной степени, что позволяет Совету высказать в отношении Проекта ряд замечаний, имеющих принципиальный характер.

1. Согласно седьмому абзацу статьи 2 Проекта перевозчиком является лицо, выступающее стороной в договоре прямой смешанной перевозки, в обязанности которого входит доставка груза, пассажира, багажа на всем пути следования из пункта отправления в пункт назначения либо на одном из участков такого пути, а также выдача груза (багажа) получателю в пункте назначения. Из пункта 1 статьи 11 Проекта следует, что обязанность перед грузовладельцем доставить груз в прямом смешанном сообщении берут на себя «перевозчики разных видов транспорта». Из этих определений не вполне ясно, является ли стороной договора прямой смешанной перевозки только последний перевозчик либо все перевозчики, участвующие в смешанной перевозке. В случае, если в качестве стороны договора смешанной перевозки выступают все перевозчики, выполняющие отдельные этапы перевозки (что более соответствует тексту), возникает вопрос о правовой квалификации их отношений с грузовладельцем и между собой. В частности, необходимо определить, создает ли в этом случае договор смешанной перевозки обязательство со множественностью лиц на одной из сторон. Возможно, однако, что при смешанной перевозке обязательство со множественностью лиц на стороне перевозчика не возникает, и каждого из перевозчиков связывают самостоятельные обязательственные отношения с грузовладельцем. Следует отметить, что такое понимание нельзя признать соответствующим интересам грузовладельцев. Допустимо также и понимание, согласно которому стороной договора смешанной перевозки является один (последний) либо два (первый и последний) перевозчика, а остальные перевозчики лишь фактически выполняют отдельные этапы перевозки на основании поручений, исходящих от перевозчиков, являющихся стороной договора смешанной перевозки, но сами в правоотношениях с грузовладельцем не состоят.

С учетом высказанных сомнений представляется весьма целесообразным принять во внимание структуру и организацию отношений между участниками смешанной перевозки, предусмотренные Конвенцией ООН о международных мультимодальных перевозках грузов (Женева, 24 мая 1980 г.), согласно которой стороной договора смешанной перевозки и лицом, ответственным перед грузовладельцем, является оператор мультимодальной перевозки.

Крайне важно в целом для данного Проекта обратить внимание на то, что положенная в его основу так называемая «горизонтальная система» отношений при прямой смешанной перевозке механически заимствована разработчиками Проекта из советской планово-административной экономики, где она хорошо работала благодаря тому, что направления таких перевозок и весь состав участвующих в них транспортных организаций предопределялся в административном порядке. Только это позволяло избежать необходимости участия в правоотношениях по прямой смешанной перевозке специальной фигуры «оператора», то есть построения этих отношений по «вертикальному» варианту.

В любом случае, вопрос о субъектном составе договора прямой смешанной перевозки, о структуре обязательств, возникающих из этого договора, должен быть разрешен абсолютно ясно и в точном соответствии с общими положениями об обязательствах, пред-

усмотренными Гражданским кодексом Российской Федерации. Положения Проекта об ответственности перевозчиков, участвующих в прямой смешанной перевозке, перед грузоотправителем (отправителем), грузополучателем (получателем) должны быть логически связаны с избранной структурой субъектного состава обязательства, возникающего из договора прямой смешанной перевозки.

2. Из Проекта неясно, может ли он применяться в ситуации, когда один или несколько этапов смешанной перевозки выполняются на основе договора фрахтования транспортного средства. Представляется, что сфера действия Проекта должна быть уточнена с учетом ответа на этот вопрос.

3. Не ясен механизм заключения соглашений об организации прямого смешанного сообщения, предусмотренный статьей 8 Проекта. Представляется, что в этой статье произошло смешение механизмов заключения нового соглашения и присоединения транспортных организаций к уже действующему соглашению. Эти случаи и механизмы следует предусмотреть раздельно.

Положение третьего абзаца пункта 1 статьи 8 Проекта нуждается в уточнении: из приведенной в Проекте редакции неясно, какая информация должна быть размещена заинтересованной транспортной организацией, каковы практические цели и последствия нарушения этого положения.

Вызывают сомнения предусмотренные четвертым и пятым абзацами пункта 1 статьи 8, пунктами 5 и 6 статьи 8 Проекта положения о том, что информация о заключенных соглашениях об организации прямого смешанного сообщения, о присоединении к таким соглашениям и о выходе из них транспортных организаций направляется в федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной политики в сфере железнодорожного транспорта (Федеральное агентство железнодорожного транспорта). Поскольку прямые смешанные перевозки осуществляются различными видами транспорта, неясно, по какой причине задачи по сбору и опубликованию информации о соглашениях в сфере смешанных перевозок возложены именно на этот государственный орган. Кроме того, Проект, возлагая на транспортные организации обязанность по уведомлению Федерального агентства железнодорожного транспорта, не предусматривает последствий нарушения этой обязанности.

В соответствии с пунктом 2 статьи 8 Проекта соглашение об организации прямого смешанного сообщения является открытым для присоединения любых транспортных организаций. В статье 9 Проекта перечисляются существенные условия такого соглашения, среди которых названы условия работы пунктов перевалки грузов и багажа, порядок согласования заявок на перевозку грузов и багажа, порядок расчетов между транспортными организациями. Однако Проект не содержит положений о порядке согласования этих условий. Между тем согласно определению, содержащемуся в восьмом абзаце статьи 2 Проекта, под транспортными организациями понимаются организации, осуществляющие различные виды деятельности (перевозка, перевалка грузов, эксплуатация инфраструктуры и т.п.). Таким образом, соглашения об организации прямого смешанного сообщения могут иметь широкий круг участников, преследующих различные интересы. Можно предположить, что права и обязанности транспортных организаций по соглашению об организации прямого смешанного сообщения должны быть различными в зависимости от того, какой вид деятельности осуществляет транспортная организация. При таких обстоятельствах положения Проекта о порядке заключения соглашений и присоединения к ним в части согласования условий соглашений являются недостаточными. Кроме того,

Проект не позволяет сделать вывод о сроке действия соглашений об организации перевозок в прямом смешанном сообщении, о возможности заключения нескольких соглашений в отношении одного и того же пункта прямого смешанного сообщения, а также с участием одной и той же транспортной организации.

3а. Совет считает необходимым обратить внимание на то, что предлагаемая в Проекте система организации прямых смешанных перевозок основана на полной свободе усмотрения каждой из участвующих в перевозке транспортных организаций. Необходимость достижения всеми ими соглашения на устраивающих каждую из них условиях делает вообще маловероятным заключение таких соглашений. В то же время такая система организации прямых смешанных перевозок не позволяет учитывать интересы развития экономики страны и ее регионов в целом.

4. Вызывает вопросы перечень существенных условий соглашений об организации прямого смешанного сообщения, предусмотренный статьей 9 Проекта. Можно предположить, что термин «существенные условия» используется в Проекте в соответствии с тем, как этот термин определен в пункте 1 статьи 432 Гражданского кодекса Российской Федерации. Таким образом, вопрос о достижении сторонами согласия по условиям, перечень которых предусмотрен статьей 9 Проекта, является существенным для признания соглашения заключенным или незаключенным. Однако эти условия определены в статье 9 недостаточно четко. В частности, среди существенных условий названы «условия работы пунктов перевалки грузов, багажа», «условия работы пунктов пересадки пассажиров». Пунктом 2 статьи 9 Проекта предполагается, что соглашение об организации прямого смешанного сообщения должно содержать по каждому пункту перевалки порядок совместного сменного и суточного планирования работы пункта перевалки, места оформления передачи грузов и багажа, нормы перевалки, рассчитанные в соответствии с методикой, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, а также другие условия.

Представляется, что с учетом особого характера соглашений об организации прямого смешанного сообщения, участниками которых могут быть транспортные организации, выполняющие различные функции, положения о существенных условиях таких соглашений должны быть уточнены и упрощены.

5. Нуждаются в уточнении как термин «выход из соглашения об организации прямого смешанного сообщения», использованный в пункте 6 статьи 8 Проекта, так и положения, регулирующие последствия этого события. В частности, Проектом предусмотрена обязанность «выходящей» транспортной организации проинформировать об этом Федеральное агентство железнодорожного транспорта. Однако в Проекте не содержится указаний на то, что такая организация должна сообщить о своем выходе из соглашения другим организациям, которые являются его участниками и с которыми она связана соглашением.

Поскольку из Проекта неясно, следует ли квалифицировать «выход из соглашения» как односторонний отказ одного из его участников от исполнения дальнейших обязательств либо как расторжение такого соглашения одним из его участников, нуждаются в корректировке и положения пункта 6 статьи 8 о том, что после «выхода из соглашения» соответствующая транспортная организация обязана в течение трех месяцев выполнять операции по перевозке и перевалке грузов, перевозке и пересадке пассажиров, а также обязана выполнить обязательства, вытекающие «из договоров перевозки, которые были заключены до прекращения действия соглашения» об организации прямого смешанного сообщения. Указанные положения содержат противоречивое регулирование: неясно, по какой причине соглашение считается прекратившим действие, кем и когда должны

быть заключены договоры перевозки, которые должны быть исполнены «выходящей» транспортной организацией.

Проект не определяет и не ограничивает основания выхода участника соглашения о прямых смешанных перевозках из такого соглашения и, следовательно, позволяет любому из них разрушить эту организацию по незначительному поводу.

6. Шестой абзац пункта 2 Проекта определяет «пассажира» как «физическое лицо, заключившее договор перевозки пассажира в прямом смешанном сообщении». Это определение не включает случаи заключения договора перевозки пассажира третьим лицом, в том числе при фрахтовании транспортного средства. В то же время статья 100 Воздушного кодекса Российской Федерации предусматривает, что пассажиром считается в том числе «физическое лицо, в целях перевозки которого заключен договор фрахтования воздушного судна».

7. В пункте 3 статьи 18 Проекта упоминается возможность электронной регистрации пассажира, однако не содержатся положения о возможности и порядке оформления проездного билета в электронной форме.

8. Положения статьи 12 Проекта не позволяют определить, является ли отсутствие технических и технологических возможностей для осуществления перевозки единственным основанием для отказа в согласовании заявки на перевозку, либо перевозчик вправе отказать в согласовании заявки также и по иным основаниям.

9. Из положений третьего и пятого абзацев статьи 2 Проекта можно сделать вывод, что единый транспортный документ на перевозку груза в прямом смешанном сообщении может оформляться только в виде необоротной транспортной накладной. Единый транспортный документ должен содержать, в частности, сведения о грузополучателе.

Представляется, что заслуживает обсуждения вопрос о возможности и порядке передачи прав на получение груза, перевозящегося по единому транспортному документу в прямой смешанной перевозке. Проектом в предложенной редакции не решен вопрос о возможности и порядке распоряжения грузом (переадресовки груза) грузоотправителем.

Кроме того, из положений пункта 3 статьи 17 Проекта следует, что груз выдается грузополучателю без предъявления им транспортной накладной. При этом неясно, каким образом осуществляется идентификация грузополучателя перевозчиком.

10. Нуждаются в доработке положения Проекта о порядке передачи грузов с одного вида транспорта на другой. В частности, в Проекте не урегулированы вопросы хранения груза в месте перевалки, не указано, за чей счет производится взвешивание груза при их передаче. Не в полной мере решен вопрос о распределении между принимающим и сдающим перевозчиком в ходе передачи грузов обязанностей, которые соответствующими транспортными уставами (кодексами) отнесены на грузоотправителей (грузополучателей).

11. В пункте 4 статьи 20 Проекта следует уточнить состав лиц, подписывающих коммерческий акт, исходя из того, что при осуществлении прямых смешанных перевозок может быть задействовано несколько перевозчиков, а также транспортные организации, осуществляющие иные функции, связанные со смешанной перевозкой (хранение, перевалка груза и т.п.).

12. Вызывает сомнения предусмотренное пунктом 5 статьи 20 Проекта положение о том, что в случае составления в пути следования нескольких коммерческих актов груз выдается грузополучателю с составлением нового коммерческого акта. При этом неясна цель составления нового коммерческого акта, а также судьба ранее составленных актов.

13. В пункте 1 статьи 21 Проекта следует уточнить соотношение правил об ответственности транспортных организаций, предлагаемых Проектом, и аналогичных правил, содержащихся в транспортных уставах и кодексах.

Из статьи 24 Проекта неясно, чем должны определяться основания и объем ответственности транспортных организаций, к которым предъявляет регрессное требование перевозчик, исполнивший обязанность по возмещению убытков, уплате штрафов и иных платежей, предусмотренную статьями 21 и 22 Проекта.

Представляется, что разрозненное, основанное на различных законодательных актах регулирование ответственности, возникающей в ходе смешанной перевозки, может порождать практические сложности и не будет способствовать развитию этого вида перевозок в Российской Федерации.

14. Целесообразно дополнить Проект указанием на то, что соглашения, ограничивающие предусмотренную Проектом, транспортными уставами и кодексами ответственность перевозчиков, являются ничтожными. Кроме того, в Проекте не содержится положений об ответственности перевозчиков (иных транспортных организаций, участвующих в прямой смешанной перевозке) за причинение вреда жизни и здоровью пассажиров.

15. Заслуживает обсуждения вопрос о допустимости освобождения перевозчиков от ответственности по договорам перевозки с участием потребителей на основании «иных, не зависящих от перевозчика обстоятельств» (пункт 1 статьи 23 Проекта) с учетом возможности весьма широкого толкования этого положения.

16. Вызывает сомнения положение пункта 1 статьи 25 Проекта о применении повышенной ответственности грузоотправителя за искажение информации о грузе в случае, если такое искажение могло повлечь снижение стоимости перевозок грузов. Представляется, что информация о стоимости перевозки в зависимости от конкретных характеристик груза доступна грузоотправителям не на всех видах транспорта. Кроме того, анализируемое положение не позволяет определить, какому из перевозчиков, участвующих в смешанной перевозке, грузоотправитель обязан уплатить штраф; возникает ли затем право у других перевозчиков, осуществивших перевозку опасного (запрещенного к перевозке) груза, на предъявление регрессных требований к перевозчику, получившему штраф (возмещение убытков) от грузоотправителя.

17. Пункт 3 статьи 25 Проекта предусматривает ответственность грузоотправителей и грузополучателей за сверхнормативный простой транспортных средств, контейнеров, их задержку под погрузкой, выгрузкой и иные схожие нарушения. В то же время согласно пункту 5 статьи 14 Проекта выгрузка и погрузка грузов в пунктах перевалки обеспечивается сдающим или принимающим перевозчиком. Представляется, что в случаях, когда перевалку обеспечивает один из перевозчиков, на него должны быть возложены обязанности, которые относятся транспортными уставами и кодексами на грузоотправителей (грузополучателей), например, обязанности по очистке вагонов и других транспортных средств. Перевозчик, выполняющий соответствующие операции, должен нести ответственность за последствия ненадлежащего выполнения им своих обязанностей, в частности, за вызванный этим сверхнормативный простой и задержку транспортных средств.

18. Вызывает сомнения предусмотренная девятым абзацем статьи 2, вторым абзацем статьи 7 Проекта необходимость «включения» в прямое смешанное сообщение тех или иных пунктов, в которых могут осуществляться операции, связанные с перевозкой грузов, пассажиров, багажа, поскольку из Проекта не следует, что из такого перечня для кого-

либо вытекает обязанность обеспечить прямое смешанное сообщение между включенными в перечень пунктами. Вероятно, критерием включения того или иного пункта в прямое смешанное сообщение должно быть не упоминание о нем в специальном перечне, а технологическая возможность осуществления операций, связанных со смешанными перевозками грузов, пассажиров и багажа. Сказанное не затрагивает технологические аспекты ведения перечней пунктов прямого смешанного сообщения и не исключает возможности ведения таких перечней заинтересованными государственными органами. Однако то, что тот или иной пункт не включен в такой перечень, не должно приводить к изменению правового статуса осуществляемых в этом пункте операций, связанных со смешанными перевозками.

19. Пунктом 2 статьи 31 Проекта предусмотрено, что с момента его вступления в силу утрачивают силу глава V Федерального закона от 10 января 2003 года № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и глава XIV Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации. Следует, однако, отметить, что Проект не в полной мере заменяет положения названных выше глав. В частности, Проектом не урегулированы вопросы, указанные в статьях 69, 73, 76 Устава железнодорожного транспорта, статьях 112, 113 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации. В рамках дальнейшей доработки Проекта необходимо подробное сопоставление его положений как с имеющимися на данный момент положениями транспортных кодексов и уставов о смешанных перевозках, так и с положениями кодексов и уставов о договорах перевозки грузов, пассажиров и багажа. Таким образом может быть обеспечено эффективное регулирование смешанных перевозок.

20. Вызывает сомнения целесообразность включения в Проект статьи 33, содержание которой дублирует положения статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации о действии законодательства во времени.

Совет также считает возможным высказать по Проекту ряд замечаний юридико-технического характера.

21. Поскольку деятельность, связанная с осуществлением перевозок, имеет характер предпринимательской деятельности, в определении перевозчика, предусмотренном седьмым абзацем статьи 2 Проекта, целесообразно заменить слово «физическое» словами «индивидуальный предприниматель».

22. Понятие «владелец транспортной инфраструктуры» включает в том числе арендаторов. В связи с этим предлагается исключить слова «и арендаторы» из восьмого абзаца статьи 2 Проекта.

23. В восьмом абзаце статьи 2 Проекта необходимо уточнить значение слов «иные физические и юридические лица, уполномоченные указанными организациями», указав, в отношении каких действий должны быть выданы полномочия (например, организация и выполнение смешанных перевозок).

24. Представляется, что в перечень пунктов прямого смешанного сообщения, предусмотренный девятым абзацем статьи 2 и вторым абзацем статьи 7 Проекта, должны быть включены не только речные порты и морские терминалы, но и морские порты. В перечне пунктов перевалки, предусмотренном одиннадцатым абзацем статьи 2 Проекта, целесообразно упомянуть также автомобильные станции.

25. Вызывает сомнения целесообразность включения в Проект четвертого абзаца статьи 3, поскольку содержание этого абзаца дублирует положения бюджетного законода-

тельства, законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

26. В пункте 2 статьи 5 Проекта описываются способы государственного регулирования деятельности в области прямых смешанных перевозок. Представляется, что содержание этого пункта, за исключением шестого абзаца, дублирует иные нормативные правовые акты по вопросам разграничения полномочий различных государственных органов, лицензирования отдельных видов деятельности, естественных монополий и т.п.

27. Представляется излишним положение первого абзаца статьи 6 Проекта. В случае, если федеральными законами, другими нормативными правовыми актами установлены требования к транспортным организациям, эти требования являются обязательными и в отсутствие указанного положения.

28. Не относится к предмету регулирования рассматриваемого Проекта и положение пункта 3 статьи 7 Проекта, содержащее по сути норму о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обороны и в сфере внутренних дел.

29. Нуждается в уточнении термин «необоснованный отказ участника соглашения от присоединения другой транспортной организации к соглашению», использованный в пункте 3 статьи 8 Проекта.

30. Необходимо уточнить формулировку пункта 1 статьи 10 Проекта: поскольку, согласно второму абзацу названного пункта, плата за перевозку грузов вносится при сдаче груза первому перевозчику, в первом абзаце не вполне корректно упоминаются «оказанные» услуги.

31. Не несут смысловой нагрузки и могут быть исключены из Проекта слова «грузоотправителем и или иным лицом, осуществляющим оплату перевозки груза за грузоотправителя», используемые во втором абзаце пункта 1 статьи 10.

32. Представляются излишними слова «в пункте отправления» в пункте 1 статьи 12 Проекта. Существенным является направление заявки перевозчику, который может быть готов принять ее не только в пункте отправления, но и в других местах.

33. Во втором абзаце пункта 2 статьи 12 Проекта желательно предусмотреть, в какой срок до заявленного начала перевозки должен быть направлен отказ в согласовании заявки.

34. Необходимо уточнить формулировку последнего абзаца пункта 2 статьи 12 Проекта. Представляется, что порядок и способ уведомления о принятии заявки (отказе в ее согласовании) не могут быть предусмотрен в соглашении между перевозчиком и грузоотправителем, так как на этапе согласования заявки такое соглашение может быть еще не заключено.

35. Следует уточнить понятие «сопроводительные документы», используемое в пункте 3 статьи 13 Проекта. Необходимо также устранить противоречие между пунктами 3 и 7 статьи 13 Проекта относительно того, какая из сторон договора перевозки (грузоотправитель или перевозчик) составляет сопроводительные документы.

36. Нуждаются в уточнении положения пункта 7 статьи 16 Проекта. Неясно, согласие какого именно перевозчика (сдающего или принимающего) требуется для отправления груза через другой порт перевалки. С учетом того, что в рассматриваемом пункте содержатся положения о невозможности доставки грузов в связи с закрытием навигации, следует включить в него положения о судьбе грузов, которые не могут быть отправлены перевозчиком морского или внутреннего водного транспорта по назначению через другой порт перевалки.

37. Целесообразно уточнить формулировку пятого абзаца пункта 1 статьи 19 Проекта. Имеющаяся в абзаце ссылка на транспортные уставы и кодексы является недостаточной, поскольку не все эти законодательные акты содержат условия использования пассажирами мест общего пользования, расположенных в пунктах отправления, пересадки и назначения.

38. В уточнении нуждается положение пункта 2 статьи 26 Проекта. Из предложенной редакции следует, что обязанность по уплате штрафа за отправление в багаже запрещенных предметов возникает у отправителя только в случае, когда у перевозчика отсутствуют вызванные этим убытки.

39. Необходимо уточнить формулировку статьи 27 Проекта. Некорректным представляется использование слов «транспортные организации, виновные в неисполнении...», так как транспортные организации могут нести ответственность и при отсутствии вины. Последний абзац статьи 27, как представляется, дублирует положения статьи 24 Проекта.

40. Перечень лиц, имеющих право на предъявление претензий и исков к перевозчикам (пункт 2 статьи 28 Проекта), целесообразно дополнить, указав также отправителей и получателей.

41. Ряд положений Проекта необходимо доработать, сделав их более понятными и четкими. Некоторые положения Проекта (например, первый абзац статьи 29) содержат опечатки, стилистические и грамматические ошибки.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках» нуждается в существенной доработке. Концепция проекта может быть поддержана при условии доработки с учетом указанных выше замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 мая 2015 г. № 142-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О МЕТРОПОЛИТЕНАХ И ДРУГИХ ВИДАХ ВНЕУЛИЧНОГО ТРАНСПОРТА И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 10 апреля 2015 г. № СА-4/4237).

Целью разработки Проекта, как следует из пояснительной записки к нему, является восполнение существующего пробела в правовом регулировании деятельности метрополитенов и других видов внеуличного транспорта.

По содержанию Проекта может быть сделано следующее замечание.

1. Согласно определению, данному в статье 4 Проекта, перевозкой предлагается считать нахождение пассажира в подвижном составе внеуличного транспорта с момента входа в подвижной состав и *до момента* (предшествующие два слова – видимо, по ошибке – в Проекте) выхода из него. С таким толкованием термина «перевозка» согласиться нельзя. В общепринятом понимании, которое согласуется с определениями договора перевозки, данными в статьях 785 и 786 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), перевозка – это пространственное перемещение пассажира или груза из пункта отправления в пункт назначения. В соответствии же с Проектом перевозка может состояться и без перемещения пассажира в пространстве: для констатации перевозки достаточно лишь войти в подвижной состав и выйти из него. В связи с этим рассматриваемое определение нуждается в корректировке.

Здесь же следует упомянуть, что согласно части 3 статьи 14 Проекта по договору перевозки внеуличным транспортом перевозчик обязуется не перевезти пассажира в пункт назначения, а лишь предоставить пассажиру возможность перемещения с ручной кладью до станции назначения (с использованием подвижного состава и инфраструктуры внеуличного транспорта). Заключающееся в этом расхождение со статьей 786 ГК РФ требует устранения.

2. Статья 18 Проекта, формально посвященная ответственности перевозчика, фактически вопросов ответственности не касается. Применительно к ее содержанию следовало бы указывать на обязанность перевозчика выплачивать пассажирам компенсации в случаях причинения вреда, а также на обязанность заключать соответствующие договоры страхования, но не упоминать об ответственности за совершение упомянутых действий (поскольку меры ответственности в данном случае не определены).

Таким образом, положения этой статьи должны быть отражены в ряду прочих обязанностей перевозчика.

С другой стороны, вопросы ответственности перевозчика за нарушение обязанностей по договору и за причинение вреда пассажиру, в том числе за повреждение перевозимой пассажиром ручной клади, должны быть выделены в отдельный раздел Проекта (или в отдельную статью), поскольку они стоят в ряду основополагающих проблем, которые требуют разрешения в законах, посвященных отдельным видам транспорта. При этом положения об ответственности перевозчика применительно к различным видам внеуличного транспорта должны быть по возможности унифицированы (тогда как в настоящее время Проект предполагает регулировать ответственность перевозчика в пяти отдельных случаях причинения вреда – посредством статьи 16, посвященной правам и обязанностям перевозчика).

В качестве недостатков юридико-технического характера в Проекте можно отметить следующее.

1. Термин «подвижной состав внеуличного транспорта» определяется в статье 4 Проекта как устройство или совокупность устройств для перевозки пассажиров и ручной клади, а также для перевозок в целях функционирования объектов инфраструктуры внеуличного транспорта. Из этого определения неясно, перевозка кого или чего подразумевается во втором из упомянутых случаев (и, как следствие, чем она отличается от перевозки пассажиров и ручной клади, упомянутой перед тем).

2. Определение местной линии внеуличного транспорта изложено иначе, чем все прочие определения Проекта (видимо, в связи с пропуском некоторых слов и знака препинания, следующего обычно за раскрываемым понятием).

3. В статье 14 Проекта дважды (в части 1 и в части 3) указывается на публичный характер одного и того же договора.

4. В абзаце четвертом статьи 19 Проекта говорится о помощи пассажирам-инвалидам «при входе и выходе от места посадки в подвижной состав и высадки из него». Предлагаемая конструкция неудачна – следует говорить о помощи при перемещении инвалида к месту посадки в подвижной состав, при входе в подвижной состав, при выходе из подвижного состава и при движении его от места высадки из подвижного состава.

Аналогичное замечание можно сделать относительно формулировок, использованных в части 3 той же статьи Проекта.

5. Статья 23 Проекта предполагает внесение изменений в ГК РФ, согласно которым в ряде статей главы 40 ГК РФ должно быть указано на возможность дополнительного регулирования соответствующих отношений посредством не только транспортных уставов и кодексов, но и федеральных законов. Однако ГК РФ, упоминая в ряде случаев законы как источник правового регулирования, не указывает на их федеральный характер.

Кроме того, Проект называет *части* статей ГК РФ, подлежащие изменению, в то время как соответствующие разделы статей ГК РФ именуются пунктами.

Таким образом, Проект должен быть приведен в соответствие с действующей редакцией ГК РФ.

6. При указании изменений, подлежащих внесению в статью 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации (статья 24 Проекта), следует упомянуть, что предлагаемые нововведения обязывают убрать из названной статьи слова «и метрополитена», содержащиеся в ней в настоящее время (в противном случае метрополитен будет упомянут дважды).

7. Изменения, которые предлагается внести в подпункт «а» пункта 5 статьи 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» (статья 28 Проекта), лишены смысла, поскольку по содержанию они тождественны тем положениям, которые содержатся в указанной норме в настоящее время.

8. Структура статьи 29 Проекта нелогична: сначала предлагается изменить статью 3 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном», потом – статью 1 того же Закона, а далее – снова статью 3.

9. Вопреки указанию статьи 29 Проекта изменения, предлагаемые в пункт 10 статьи 3 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном», не меняют одни слова другими, а производят замену лишь знака препинания.

10. Изменения, предлагаемые статьей 30 Проекта для Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, выпадают из общего контекста, поскольку не имеют отношения к внеуличному транспорту. В связи с этим логично было бы в рассматриваемый Проект их не включать.

Следует также заметить, что Проект изобилует грамматическими ошибками, которые в ряде случаев весьма усложняют понимание его положений, и без того достаточно трудных для уяснения. К примеру, абзац 12 статьи 8 Проекта содержит указание на осуществление «контроля за оплатой поездки пассажирами внеуличным транспортом», часть 11 статьи 10 упоминает владельцев «объектов Российской Федерации», пункт 2 части 3 говорит о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, «эксплуатирующих подвижной состав, движение *которых* осуществляется по рельсам или ходовой балке», в абзаце четвертом части 3 статьи 17 Проекта указывается на необходимость для пассажира, совершающего поездку с ребенком, иметь при себе документ, подтверждающий возраст ребенка, «провозимого *бесплатно с предоставлением преимуществ по провозной плате*», в статье 18 Проекта говорится о случае «причинения *пассажиру* при перевозке метрополитеном вреда жизни, здоровью, имуществу пассажира» и т.д.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть рекомендован к принятию лишь при условии существенной доработки по вопросам гражданского права и повторного представления на заключение Совета.

Заместитель председателя Совета А.Л.Маковский

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-10/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О МЕТРОПОЛИТЕНАХ И ДРУГИХ ВИДАХ ВНЕУЛИЧНОГО ТРАНСПОРТА И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на повторную экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 15 июня 2015 г. № СА-26/7358).

В Экспертном заключении от 18 мая 2015 г. № 142-2/2015 Совет высказал по Проекту ряд замечаний. Большинство из них в представленной редакции Проекта учтено. Однако внесенные в Проект изменения имеют недостатки.

1. Определение перевозки, предложенное в статье 4 Проекта, не отражает специфику перевозочного процесса как такового: пассажир может передвигаться в пределах вагона, когда подвижной состав не приведен в движение, и согласно Проекту это можно будет квалифицировать как перевозку. Между тем перевозка предполагает перемещение посредством движения транспортного средства. Однако текстуальное отражение этого нюанса может излишне отяготить предлагаемое определение. А поскольку сказанное представляется очевидным, от определения перевозки в Проекте целесообразно, видимо, отказаться (неслучайно в транспортных уставах и кодексах определения собственно перевозки не дается – в них раскрывается лишь содержание обязательств по перевозке).

2. При указании на предмет договора перевозки (часть 3 статьи 14 Проекта) не следует упоминать обязанность перевозчика перевезти пассажира *с ручной кладью*, поскольку пассажир может ехать и без таковой. Если и оговаривать возможность провоза ручной клади, это следует делать в статье или части статьи, посвященной правам пассажира, как это сделано в статье 786 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

3. Положения об ответственности перевозчика за вред, причиненный пассажиру, сформулированы неудачно.

Представляется, что разработчикам Проекта следовало исходить, прежде всего, из общего положения статьи 800 ГК РФ о том, что ответственность перевозчика за вред, причиненный жизни или здоровью пассажира, определяется по правилам главы 59 ГК РФ, если только законом не предусмотрена повышенная ответственность перевозчика. В связи с этим при необходимости следует выделить случаи, когда такая повышенная ответственность наступает, определить ее размеры, а применительно к прочему сделать отсылки к главе 59 ГК РФ. При этом, видимо, следовало разграничивать ответственность за вред, причиненный пассажиру источником повышенной опасности (как правило, во время его нахождения в подвижном составе), и за иной вред, причиненный пассажиру.

Разработчики Проекта должной унификации положений об ответственности не достигли, предпочтя конструировать нормы об ответственности перевозчика применительно к отдельным видам внеуличного транспорта. При этом понимание предлагаемых положений оказалось весьма затруднительным ввиду многочисленных отсылок к иным законодательным актам.

Касаясь частностей, можно отметить следующие недостатки Проекта.

Поскольку предусмотренная пунктом 1.1 компенсация причитается в счет возмещения вреда вследствие смерти кормильца, она должна распределяться между лицами, управомоченными на ее получение, по правилам статьи 1089 ГК РФ – каждому пропорционально той доле дохода умершего лица, которую он имел право получать при жизни последнего.

Из пункта 1.4 не усматривается, как разграничиваются случаи, когда возмещение вреда пассажиру монорельсового транспорта должно следовать по нормам специального законодательства о страховании ответственности, а когда – по общим нормам гражданского законодательства. В связи с этим неясно, о каких «иных» случаях говорится в Проекте. Если учесть, что согласно статье 5 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» к опасным объектам, владельцы которых обязаны осуществлять обязательное страхование, относятся не все объекты монорельсового транспорта, но лишь лифты, подъемные платформы для инвалидов, эскалаторы, можно заключить, что вопрос возмещения вреда может решаться по специальным правилам только при причинении вреда на перечисленных объектах. Однако этот вывод не представляется бесспорным, в связи с чем рассматриваемое положение Проекта нуждается в конкретизации.

Аналогичное замечание следует сделать в отношении пункта 3.1 Проекта. Однако здесь следует отметить еще большую неопределенность, поскольку эскалаторы в метрополитенах не являются объектами, владельцы которых обязаны к страхованию ответственности по нормам Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

Из пункта 1.5 статьи 18 Проекта нельзя уяснить, что подразумевается под «иным» имуществом потерпевшего. Кроме того, предлагаемая норма оставляет открытым вопрос о размере компенсации в случае, если будет доказано причинение вреда на сумму более одиннадцати тысяч рублей.

В пункте 3 статьи 18 Проекта целесообразно указать, кто именно имеет право на получение предусматриваемой им компенсации (термин «выгодоприобретатель» применительно к случаям причинения вреда лучше не использовать).

4. Определение местной линии внеуличного транспорта, данное в статье 4 Проекта, изложено с использованием грамматической конструкции, которая крайне сложна для уяснения (а кроме того, насколько можно понять, не без грамматических ошибок), в связи с чем его целесообразно подвергнуть корректировке.

5. В абзаце четвертом части 2 статьи 19 Проекта говорится о праве на помощь при движении пассажира к месту посадки, но не упоминается о том же праве при перемещении от места высадки. Представляется, что указание на это право целесообразно из Проекта исключить, поскольку соответствующие интересы пассажира в достаточной степени обеспечиваются упоминанием о праве на помощь при перемещении по территории транспортной станции вообще.

6. Применительно к статье 24 Проекта следует заметить, что в Земельном кодексе Российской Федерации, как и в ГК РФ, разделы статей именуются пунктами, а не частями.

7. В целом надо отметить, что названные противоречия гражданскому законодательству свидетельствуют о недостаточной проработке предмета регулирования Проекта. Расхождения с ГК РФ никак не объяснены и не мотивированы, что свидетельствует либо о недостаточной концептуальной и юридико-технической подготовке Проекта, либо об отсутствии объективных оснований для обособления норм в отношении внеуличного транспорта от общих положений законодательства о перевозке. Между тем в пояснительной записке к Проекту должна обосновываться целесообразность предлагаемого подхода и одновременно она должна быть очевидна при прочтении Проекта.

Кроме того, многие определения, данные Проектом (ст. 4), не имеют специфики, а стало быть, раскрытие их лишено смысла («пассажир», «ручная кладь» и др.).

Что касается компетенции органов государственной власти, то она зачастую определяется посредством бланкетных норм, дающих ведомствам свободу последующего нормотворчества, что нивелирует ценность Проекта. Компетенцию необходимо определять более предметно, в особенности относительно полномочий по принятию нормативных правовых актов.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть рекомендован к принятию при условии устранения отмеченных недостатков.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
2 марта 2015 г. № 139-6/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 1 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ СТРАХОВАНИИ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 13 февраля 2015 г. № 05-04-05/6579). К Проекту прилагается пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование, перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с Проектом.

Проектом вносится поправка в абзац шестой подпункта «г» пункта 17 статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: из названного абзаца предлагается исключить упоминание о сообщении страхователем страхового номера своего индивидуального лицевого счета.

Указанная поправка носит технический характер и не вызывает замечаний.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть поддержан.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
22 июня 2015 г. № 143-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 26.2 ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВОГО ДЕЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 26.2 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 14 мая 2015 г. № 05-04-05/27726). К Проекту прилагается пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих принятию или изменению в связи с Проектом.

Рассмотрев Проект, Совет считает возможным высказать следующее замечание, имеющее принципиальный характер.

Проектом вносятся изменения в статью 26.2 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон об организации страхового дела). Статья 26.2 включена в данный Закон Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон от 23.07.2013 г.). Законом от 23.07.2013 г. введен ряд положений, направленных на усиление контроля за финансовой устойчивостью страховщиков и, как следствие, предотвращение их неплатежеспособности. Помимо предусмотренных статьей 26.2 Закона об организации страхового дела положений об обязанности страховой организации, осуществляющей некоторые виды страхования, передавать ценные бумаги для учета и хранения специализированному депозитарию, Закон от 23.07.2013 г. предусматривает введение процедур актуарного оценивания, внутреннего контроля и внутреннего аудита страховщиков, вводит требования об обособленном учете страховщиками расходов по обязательным видам страхования, уточняет правила о формировании страховых резервов. Во исполнение положений Закона от 23.07.2013 г. Центральным банком Российской Федерации принято Указание от 16 ноября 2014 г. № 3444-У «О по-

рядке инвестирования средств страховых резервов и перечне разрешенных для инвестирования активов» (далее – Указание № 3444-У). Таким образом, предусмотренное статьей 26.2 Закона об организации страхового дела требование об учете и хранении ценных бумаг страховщика у специализированного депозитария является частью комплекса мер, направленных на усиление контроля за финансовой устойчивостью страховщиков. Такие меры, как представляется, были и остаются необходимыми с учетом того, что в последние годы продолжают иметь место факты приостановления и отзыва лицензий, банкротства страховщиков, в том числе занимающих высокие места в профильных рейтингах.

Пунктом 8 статьи 3 Закона от 23.07.2013 г. предусмотрено, что содержащееся в статье 26.2 Закона об организации страхового дела требование об обязанности страховой организации передавать ценные бумаги для учета и хранения специализированному депозитарию применяется с 1 июля 2015 года. Таким образом, Проектом вносятся изменения в положения, получившие законодательное закрепление около двух лет назад, однако еще не начавшие действовать. При этом вносимые изменения направлены на сокращение как объема, так и глубины контроля за составом страховых резервов со стороны специализированных депозитариев.

В частности, если Закон об организации страхового дела предполагает, что требование о передаче ценных бумаг специализированному депозитарию распространяется на страховщиков, осуществляющих пенсионное страхование, страхование жизни с условием периодических страховых выплат и (или) с участием страхователя в инвестиционном доходе страховщика, а также обязательное страхование, то Проектом предусмотрен контроль специализированных депозитариев лишь за активами страховщиков, осуществляющих страхование жизни. Таким образом, страховщики, осуществляющие обязательное страхование, предусмотренное отдельными федеральными законами (например, обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, обязательное страхование гражданской ответственности владельцев опасных производственных объектов и др.), в силу положений Проекта не будут подлежать контролю со стороны специализированных депозитариев.

Пунктами 3 и 8 статьи 26.2 Закона об организации страхового дела (в действующей редакции) предусмотрена процедура ежедневного контроля специализированных депозитариев за соблюдением страховщиками требований и ограничений, связанных с покрытием и размещением страховых резервов и собственных средств страховщика. Названное положение закона распространяется на все типы страховых резервов и собственных средств. Проектом предлагается осуществление контроля специализированного депозитария за составом, размером, размещением страховых резервов и собственных средств страховщиков лишь в части ценных бумаг.

Из Указания № 4333-У следует, что в состав страховых резервов может входить целый ряд иных активов, нежели ценные бумаги. Указанием № 4333-У введены предельные доли ценных бумаг различных типов в составе страховых резервов. С учетом изложенного положения Проекта о контроле специализированного депозитария только в части ценных бумаг означают, что определенная часть резервов страховщика такому контролю подлежать не будет.

Проектом исключены ссылки на необходимость осуществления специализированным депозитарием контроля на ежедневной основе. При этом каких-либо иных положений о периодичности контроля Проект не содержит.

Проектом предусмотрено не только сокращение контроля, но и уменьшение объема ответственности специализированного депозитария. Пунктом 3 статьи 26.2 Закона

об организации страхового дела (в действующей редакции) предусмотрена солидарная ответственность специализированного депозитария в случае причинения ущерба застрахованным лицам в результате неисполнения обязанностей по контролю за соблюдением страховщиком требований к составу и структуре активов, принимаемых для покрытия страховых резервов и собственных средств (капитала). Проектом предлагается исключить положения о солидарной ответственности специализированного депозитария. Кроме того, Проект исключает из Закона об организации страхового дела ряд обязанностей специализированного депозитария, в частности, обязанность осуществлять контроль за определением стоимости активов, принимаемых для покрытия страховых резервов и собственных средств (капитала) страховщика, представлять в орган страхового надзора отчетность в порядке и в сроки, установленные органом страхового надзора.

Таким образом, вопреки принятому ранее курсу на усиление контроля за выполнением страховщиками требований к поддержанию финансовой устойчивости Проект предусматривает существенное ослабление такого контроля. Приложенная к Проекту пояснительная записка не содержит сколь-нибудь подробного обоснования причин, по которым принятое двумя годами ранее решение подвергается столь существенному пересмотру. Из нее следует лишь то, что предлагаемые Проектом изменения обусловлены невозможностью на практике эффективного исполнения специализированными депозитариями обязанности контролировать некоторые специфические активы страховщика, а также необходимостью ограничения расходов страховщиков в условиях падения рентабельности страховой деятельности.

Совет не имеет возможности оценить практические сложности, связанные с реализацией положений, предусмотренных статьей 26.2 Закона об организации страхового дела. Однако обращает на себя внимание то, что с момента принятия Закона от 23.07.2013 г. прошло почти два года. За это время могли быть выработаны нормативные правовые акты, внутренние процедуры страховщиков и специализированных депозитариев, программные средства, иные механизмы, необходимые для внедрения контроля, предусмотренного статьей 26.2 Закона об организации страхового дела. В случае, если прошедшего времени оказалось недостаточно, мог бы быть поставлен вопрос об отсрочке вступления в силу положений названной статьи. В случае, если в рамках подготовительной работы, проводимой перед вступлением в силу статьи 26.2 Закона об организации страхового дела, были выявлены сложности экономического или технического характера, мог бы быть поставлен вопрос об альтернативных способах контроля за составом, стоимостью, порядком размещения средств страховых резервов и собственных средств страховщика. Однако представляется, что простая отмена части уже включенных в Закон об организации страхового дела положений о контроле за составом и размещением страховых резервов и собственных средств страховщика без предложения альтернативных вариантов не соответствует пункту 1 статьи 3 Закона об организации страхового дела, согласно которому задачей страхового дела является формирование механизмов страхования, обеспечивающих экономическую безопасность граждан и хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 26.2 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в предложенной редакции не может быть поддержан.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-6/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВОГО ДЕЛА»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам организации страхового дела» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 27 июля 2015 г. № 05-04-05/43074). К Проекту прилагается пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих принятию или изменению в связи с Проектом.

Проектом предлагается внести три изменения в Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон), призванных решить три отдельные друг от друга задачи.

1. Пунктом 1 статьи 1 Проекта предлагается исключить требование о ежегодном обязательном актуарном оценивании применительно к деятельности страховых организаций, осуществляющих исключительно обязательное медицинское страхование. Статьей 2 Проекта предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 2 ноября 2013 года № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации». Из приложенной к Проекту пояснительной записки следует, что у страховых организаций, осуществляющих исключительно обязательное медицинское страхование, отсутствуют финансовые риски и обусловленные ими финансовые обязательства, характерные для иных видов страхования. По этой причине, по мнению разработчиков, актуарное оценивание таких страховых организаций является излишним.

Действительно, Федеральным законом от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Закон об ОМС) предусмотрены существенные особенности деятельности страховых медицинских организаций. В частности, основным источником формирования целевых средств таких организаций явля-

ются поступления от территориальных фондов обязательного медицинского страхования. В то же время у страховых организаций, осуществляющих обязательное медицинское страхование, имеются и другие источники поступлений целевых средств, а также собственные средства, получаемые из различных источников. В случае превышения объема средств на оплату медицинской помощи в связи с повышенной заболеваемостью, увеличением тарифов, количества застрахованных лиц страховая организация, осуществляющая обязательное медицинское страхование, несет риск отказа в предоставлении со стороны территориального фонда недостающих для оплаты медицинской помощи средств. Законом об ОМС предусмотрены и иные расходы страховой медицинской организации. Таким образом, страховая организация, осуществляющая обязательное медицинское страхование, имеет определенные, пусть и специфические, риски и финансовые обязательства.

Требование о ежегодном актуарном оценивании было введено Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон № 234-ФЗ) и вступило в силу с 1 января 2015 года. Законом № 234-ФЗ введен ряд положений, направленных на усиление контроля за финансовой устойчивостью страховщиков. К ним относится, помимо актуарного оценивания, введение процедур внутреннего контроля и внутреннего аудита страховщиков, требование об обособленном учете страховщиками расходов по обязательным видам страхования и другие. Согласно изменениям, внесенным Законом № 234-ФЗ, сведения об актуарии предоставляются при получении лицензии на осуществление страхования. При изменении сведений об актуарии лицензия подлежит переоформлению.

Таким образом, актуарное оценивание является важной формой контроля финансовой устойчивости страховщиков. Соглашаясь с тем, что страховые организации, осуществляющие обязательное медицинское страхование, обладают определенной спецификой, Совет, однако, исходит из того, что в их деятельности имеются факторы, подлежащие актуарному оцениванию в соответствии с Федеральным законом от 02.11.2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации». При необходимости специфика актуарного оценивания таких страховщиков может быть определена на уровне подзаконных актов. В то же время предложение о полном исключении из законодательства требований об актуарном оценивании страховых организаций, осуществляющих обязательное медицинское страхование, не соответствует пункту 1 статьи 3 Закона об организации страхового дела, согласно которому задачей страхового дела является формирование механизмов страхования, обеспечивающих экономическую безопасность граждан и хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации.

2. Изменение, предусмотренное пунктом 2 статьи 2 Проекта, носит технический характер и не вызывает возражений.

3. Пунктом 3 статьи 2 Проекта предлагается снять имеющиеся в текущей редакции Закона запрет заключать в электронной форме договоры пенсионного страхования и страхования жизни с условием периодических страховых выплат и (или) с участием страхователя в инвестиционном доходе страховщика. Согласно пояснительной записке это позволит «расширить каналы продаж соответствующих договоров страхования». Эта инициатива, однако, вызывает сомнения. Как признают сами разработчики, пенсионное страхование и страхование жизни с условием периодических выплат являются видами страхования, сложными для понимания большинством страхователей. Для заключения

таких договоров страхования требуется взвешенное решение страхователя, основанное на всестороннем анализе условий страхования с учетом индивидуальных потребностей страхователя (застрахованного лица). Такие договоры заключаются на длительный срок. Необходимо отметить и то, что субъектами страхования (страхователями или застрахованными лицами) в этих видах страхования являются физические лица – потребители.

На данный момент в российском праве имеется лишь ограниченное число положений, регламентирующих заключение договора страхования в электронной форме. Часть из них содержится в Федеральном законе от 25.04.2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», который применяется только к этому виду страхования (ОСАГО). Таким образом, к договорам пенсионного и накопительного страхования, заключаемым в электронной форме, применялись бы только положения статьи 6.1 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Представляется, однако, что этих положений недостаточно для эффективной защиты прав страхователей (застрахованных лиц) при заключении долгосрочных договоров страхования в электронной форме.

В качестве иллюстрации высокой степени защиты потребителей можно привести действующую в Европейском Союзе Директиву № 2002/65/ЕС от 23 сентября 2002 г. о дистанционном маркетинге потребительских финансовых услуг (далее – Директива). Названный документ содержит развернутые положения о порядке дистанционного заключения договоров о предоставлении финансовых услуг, в том числе договоров страхования. В частности, Директива указывает, какая информация о финансовой услуге должна быть предоставлена потребителю перед заключением договора (полная стоимость услуги с указанием всех комиссий, сборов и т.п.; уведомление о том, зависит ли финансовая услуга от высокорисковых инструментов, биржевых колебаний и т.п.; порядок осуществления платежей; порядок расторжения договора; возможности внесудебного урегулирования возникающих споров и др.). Несмотря на то, что договор заключается дистанционно, поставщик финансовой услуги обязан предоставить потребителю полный текст условий договора в бумажной форме или на ином материальном носителе информации до того, как договор станет обязательным для потребителя. Предусмотрены некоторые особые механизмы защиты прав потребителей, например, право на отказ от договора в первые 14 дней после его заключения. Этот период необходим для того, чтобы у потребителя была возможность внимательно изучить полные условия договора, полученные им от поставщика финансовой услуги.

При отсутствии соответствующих положений в российском законодательстве возможны ситуации, в которых интересы потребителей страховых услуг могут быть нарушены. Например, договор может быть заключен страхователем без ознакомления с полным текстом его условий, без получения бумажной (или зафиксированной на электронном носителе) копии условий договора, без возможности осуществить точный расчет финансовых условий договора.

Хотя в целом применение электронной формы документов при заключении и исполнении договоров страхования следует признать позитивным шагом, направленным на дальнейшее развитие и оздоровление страховой отрасли, использование этой формы для долгосрочных договоров страхования требует разработки дополнительных положений, защищающих интересы потребителей страховых услуг. С учетом изложенного изменения, предлагаемые пунктом 3 статьи 1 Проекта, представляются преждевременными.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам организации страхового дела» может быть поддержан в части пункта 2 статьи 1. В части пункта 1 статьи 1 и статьи 2 проект нуждается в существенной доработке и в предложенной редакции не может быть поддержан. В части пункта 3 статьи 1 в принципе может быть поддержана концепция проекта, однако его принятие в этой части требует разработки дополнительных детальных и точных положений законодательства, направленных на защиту интересов страхователей (застрахованных лиц) при заключении долгосрочных договоров страхования в электронной форме.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-7/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ СТРАХОВАНИИ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПЕРЕВОЗЧИКА ЗА ПРИЧИНЕНИЕ ВРЕДА ЖИЗНИ, ЗДОРОВЬЮ, ИМУЩЕСТВУ ПАССАЖИРОВ И О ПОРЯДКЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ТАКОГО ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПРИ ПЕРЕВОЗКАХ ПАССАЖИРОВ МЕТРОПОЛИТЕНОМ»

I. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 31 июля 2015 г. № 05-04-05/44324). К Проекту прилагаются пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих принятию или изменению в связи с Проектом.

Проектом вносятся изменения в Федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» (далее – Закон). В основном вносимые изменения уточняют положения Закона. Некоторые положения Проекта улучшают правовое положение выгодоприобретателей по соответствующему виду страхования в сравнении с действующей редакцией Закона. Например, в восьмом абзаце пункта 5 статьи 1 Проекта уточняются требования к порядку, в котором перевозчик обязан предоставлять пассажирам информацию о заключенном им договоре обязательного страхования.

II. В то же время некоторые изменения, предлагаемые Проектом, вызывают замечания, в том числе имеющие принципиальный характер.

1. Пунктом 3 статьи 1 Проекта сужен круг лиц, имеющих право на получение страхового возмещения. Если в действующей редакции Закона к таким лицам отнесены любые

«граждане, у которых потерпевший находился на иждивении» (при условии, что потерпевший не имел самостоятельного дохода), то Проектом предлагается отнести к этой категории лишь усыновителей и опекунов. Но малолетние и недееспособные потерпевшие могут находиться на иждивении не только у усыновителей (чей статус по семейному законодательству приравнен к статусу родителей) и опекунов, но и у других лиц: попечителей, членов патронатной семьи и т.п. Сужение круга лиц, имеющих право на получение страхового возмещения, представляется некорректным с точки зрения семейного законодательства и не отвечает предусмотренному в подпункте 1 пункта 2 статьи 4 Закона принципу гарантированности возмещения вреда.

2. Пунктом 8 статьи 1 Проекта предусмотрена возможность одностороннего отказа страховщика от договора обязательного страхования ответственности перевозчика в случае неуплаты страхователем очередного страхового взноса. В соответствии с действующей редакцией Закона неуплата очередного страхового взноса не дает страховщику права на односторонний отказ от договора. Таким образом, предлагаемое изменение ухудшает степень защищенности пассажиров и не соответствует предусмотренному в Законе принципу гарантированности возмещения вреда. Кроме того, с учетом предусмотренного Проектом (абзацами 9 и 10 пункта 8 статьи 1) порядка отказа от договора возможны ситуации, в которых страхователю станет известно об отказе от договора лишь после того, как договор будет считаться расторгнутым.

3. Пунктом 11 статьи 1 Проекта предлагается дополнить перечень обстоятельств, при которых страховщик освобождается от выплаты страхового возмещения, случаями диверсии и террористических актов. Расширение круга обстоятельств, при которых выгодоприобретатели не вправе обратиться за получением страхового возмещения, не соответствует принципу гарантированности возмещения вреда. В пояснительной записке к Проекту названное выше изменение обосновывается тем, что перевозчик, как правило, не имеет возможности предотвратить диверсии и террористические акты. Однако тем более такой возможности лишены пассажиры.

4. Пунктом 6 статьи 14 Закона (в его действующей редакции) предусмотрена выплата пени за просрочку исполнения обязанности страховщика по выплате страхового возмещения. Согласно названному пункту Закона пени начисляются и уплачиваются страховщиком независимо от наличия или отсутствия требований выгодоприобретателя о взыскании пеней. Правила об уменьшении неустойки при взыскании указанных пеней не применяются.

Абзацами 7-10 пункта 12 статьи 1 Проекта в указанные положения Закона внесен ряд изменений. При этом в редакции Проекта отсутствуют положения о выплате пени независимо от предъявления выгодоприобретателем соответствующего требования, а также о недопустимости снижения неустойки. Таким образом, Проект в этой части ухудшает положение выгодоприобретателей.

5. Абзацем 3 пункта 13 статьи 1 Проекта вносятся изменения в порядок осуществления страховщиком предварительной выплаты. Согласно Проекту для получения выгодоприобретателем предварительной выплаты «обстоятельства наступления произошедшего события должны быть документально зафиксированы, не требовать проведения дополнительных расследований и/или экспертиз, в частности, о подтверждении смерти потерпевшего, а также содержать предварительные сведения, позволяющие отнести причиненные повреждения к тяжкому вреду здоровья потерпевшего». Однако включение в Закон таких требований фактически лишает выгодоприобретателей воз-

можности получить предварительную выплату до выяснения всех обстоятельств страхового случая.

6. Подпунктом «а» пункта 14 статьи 1 Проекта вносится изменение в порядок расчета страхового возмещения при причинении вреда имуществу потерпевшего. В действующей редакции Закона предусмотрена выплата фиксированной суммы (600 рублей за один килограмм багажа), пока не доказано, что вред причинен в большем размере. Проектом предлагается предусмотреть выплату страхового возмещения в отношении багажа в размере фактического ущерба, но не более 600 рублей за один килограмм багажа. Таким образом, бремя доказывания фактической стоимости поврежденного (утраченного) багажа во всех случаях возлагается на выгодоприобретателя, что ухудшает его правовое положение.

Замечание аналогичного характера может быть сделано в отношении четвертого абзаца пункта 20 статьи 1 Проекта.

III. В отношении Проекта могут быть сделаны следующие замечания юридико-технического характера.

1. Пунктом 3 статьи 1 Проекта предлагается внести изменения в пункт 2 статьи 3 Закона, указав, в частности: «дети, перевозимые... в порядке, определенном транспортными уставами, кодексами, иными федеральными законами, признаются пассажирами, в отношении которых заключается договор обязательного страхования». Представляется, что круг лиц, относящихся к пассажирам, и их статус должны быть закреплены в транспортных уставах и кодексах, но не в Законе, предметом которого является не договор перевозки пассажиров, а обязательное страхование ответственности.

2. Пунктом 3 статьи 1 Проекта вносятся изменения в состав имущества пассажиров, за сохранность которого отвечает перевозчик. Из этого круга исключаются антикварные и другие уникальные предметы, наличные деньги и т.п. Следует, однако, отметить, что состав предметов, принимаемых к перевозке, и имущества, за сохранность которого отвечает перевозчик, закрепляется в транспортных уставах и кодексах. Поскольку предметом Закона не являются отношения по перевозке, названное уточнение в тексте Закона представляется неуместным.

3. Пунктом 3 статьи 1 Проекта предлагается дополнить пункт 6.4 статьи 3 Закона словом «супруга» после слова «супруг». Однако такое дополнение не соответствует Семейному кодексу Российской Федерации, в котором используется единый термин «супруг», независимо от гендерной принадлежности лица, состоящего в браке.

4. Вызывает сомнения целесообразность изменений, предусмотренных во втором абзаце пункта 4 статьи 1 Проекта. Если в действующей редакции Закона подчеркивается возможность возмещения вреда за счет страхового возмещения, то предлагаемые изменения этот аспект не затрагивают.

5. Изменения, предусмотренные пунктом 6 статьи 1 Проекта, не учитывают возможность обмена документами в электронной форме, предусмотренную статьей 6.1 Закона РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

6. В абзаце шестом пункта 8 статьи 1 Проекта предусмотрен возврат страхователю части страховой премии в случае прекращения страхователем деятельности по перевозке пассажиров «в установленном законодательством Российской Федерации порядке». Однако законодательство Российской Федерации не устанавливает какого-либо специфического порядка прекращения деятельности по перевозке пассажиров. В названном абзаце могли иметься в виду различные обстоятельства: отзыв или прекращение действия

лицензии, ликвидация перевозчика либо фактическое прекращение им перевозок. Представляется, что соответствующее положение Проекта нуждается в серьезном и детальном уточнении.

7. Нуждается в уточнении абзац пятый пункта 12 статьи 1 Проекта, предусматривающий выплату страхового возмещения со дня получения страховщиком «всех документов, которые ему должны быть представлены и необходимы для принятия решения о выплате страхового возмещения или отказе в нем». Приведенные выше положения, как показывает практика страхования, могут привести к чрезмерно широкому пониманию перечня документов, необходимых для осуществления страховой выплаты, что не соответствует интересам выгодоприобретателей.

8. Использованный в шестом абзаце пункта 16 статьи 1 Проекта термин «выпуск в рейс» не в полной мере соответствует положениям транспортных уставов и кодексов, регулирующих перевозки различными видами транспорта, и нуждается в уточнении.

9. Нуждается в корректировке с учетом положений российского уголовного законодательства термин «преступные действия перевозчика», содержащийся в восьмом абзаце пункта 16 статьи 1 Проекта.

10. Формулировка пункта 23 статьи 1 Проекта позволяет сделать предположение о том, что информационное взаимодействие между профессиональным объединением страховщиков, органом транспортного контроля и надзора и иными организациями может осуществляться лишь при условии заключения между ними соответствующего соглашения. В то же время, вероятно, информационное взаимодействие указанных органов и организаций возможно и в отсутствие соглашения.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» может быть поддержан при условии доработки с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-8/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 9 октября 2015 г. № 05-01-11/58021). К Проекту прилагается пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих принятию или изменению в связи с Проектом. Проектом вносятся изменения в Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – Закон о НПФ) и Федеральный закон от 28 декабря 2013 г № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений». Вносимые Проектом изменения направлены на более четкое и прозрачное регулирование структуры расходов негосударственных пенсионных фондов.

Совет считает возможным высказать в отношении Проекта следующее замечание, имеющее принципиальный характер.

Пункт 3 статьи 1 Проекта дополняет статью 14 Закона о НПФ новым пунктом 5, согласно которому фонд обязан организовать управление средствами пенсионных накоплений и размещение средств пенсионных резервов исключительно в интересах застрахованных лиц.

Согласно названному пункту 5, если в результате нарушения названной обязанности фонд получил убыток (недополучил прибыль) по операциям с пенсионными резервами или пенсионными накоплениями, то фонд обязан возместить соответствующий убыток (недополученную прибыль) за счет собственных средств.

Положение об обязанности фонда организовать управление средствами пенсионных накоплений исключительно в интересах застрахованных лиц отвечает поставленной разработчиками Проекта задаче повышения прозрачности управления средствами в негосударственных пенсионных фондах. В то же время положения Проекта о порядке возмещения убытка (неполученной прибыли) в случае нарушения этой обязанности вызывают ряд вопросов и нуждаются в доработке.

Обязанности фонда в отношении организации управления средствами пенсионных накоплений сформулированы достаточно формально. Так, в качестве примера надлежащего исполнения обязанности по организации управления средствами пенсионными накоплений Проект упоминает заключение фондом договоров и принятие фондом инвестиционной стратегии, которые должны заключаться (приниматься) в интересах застрахованных лиц. Однако неисполнение этих обязанностей вряд ли может являться основанием для возмещения убытков по операциям со средствами пенсионных накоплений, которые совершает управляющая компания, поскольку фонд в силу Закона о НПФ не вправе самостоятельно инвестировать средства пенсионных накоплений (пункт 10 статьи 25). Возможно, авторы Проекта преследовали цель возложить на фонд обязанность по возмещению убытков в связи с неразумным или ненадлежащим выбором управляющей компании или банка, в котором открыт счет.

Неясно, каким образом следует определять «недополучение прибыли», а также за какой срок она рассчитывается. Кроме того, неясно, будет ли фонд возмещать убытки, связанные с рыночными рисками, особенно в случае продажи активов ниже цены их покупки в целях избежания больших убытков. В целом основания ответственности фонда за нарушение обязанности организовать управление средствами в интересах застрахованных лиц должны быть предусмотрены в Проекте значительно более четко и развернуто.

Предложенная Проектом редакция не позволяет установить, кто вправе предъявлять требования о возмещении убытка (недополученной прибыли), в чью пользу могут предъявляться такие требования. Неясен и сам механизм возмещения. Согласно Закону о НПФ (статья 16) имущество фонда разделено на три категории: пенсионные резервы, пенсионные накопления и собственные средства. Предлагаемая Проектом норма предполагает, что при возникновении «убытка» в одной из первых двух частей фонд обязан компенсировать этот убыток из третьей части своего имущества – собственных средств. Однако из Проекта неясно, каким образом это должно быть сделано, на кого должны быть возложены соответствующие обязанности.

С учетом изложенного приходится признать, что в предложенной Проектом редакции положения вновь вводимого пункта 5 статьи 15 Закона о НПФ не смогут эффективно применяться.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов» может быть поддержан при условии доработки с учетом высказанного замечания.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 декабря 2015 г. № 148-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в части создания национальной перестраховочной компании)

Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в части создания национальной перестраховочной компании)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 17 ноября 2015 г. № 05-04-05/66252). К Проекту прилагается пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих принятию или изменению в связи с Проектом.

Проектом предлагается внести в Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон) ряд изменений в связи с предполагаемым созданием национальной перестраховочной компании (НПК).

I. В отношении Проекта могут быть высказаны следующие замечания, имеющие принципиальный характер.

1. Проектом предусмотрено, что при создании НПК 100 процентов акций этого общества принадлежат Банку России. Из пояснительной записки следует, что формирование уставного капитала предлагается осуществить за счет средств Банка России. Поскольку согласно статье 8 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России не вправе участвовать в капиталах коммерческих организаций, за исключением случаев, установленных федеральными законами, Проект закрепляет право Банка России на создание НПК.

Пояснительная записка не содержит сведений о том, рассматривались ли разработчиками Проекта иные источники формирования капитала НПК при ее учреждении.

Банк России в соответствии с подпунктом 7 пункта 1 статьи 4.1 Закона является органом страхового надзора и осуществляет функции по регулированию, контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела). Банк России как орган страхового надзора, в частности, осуществляет лицензирование субъектов страхового дела, контроль за соблюдением страхового законодательства, выдает обязательные для субъектов страхового дела предписания. Поскольку НПК, по смыслу Проекта, будет являться субъектом страхового дела, это общество будет подлежать надзору со стороны Банка России. Проектом предусмотрен (абзац 18 пункта 2 статьи 1) ряд дополнительных полномочий Банка России как органа страхового надзора применительно к деятельности НПК.

Таким образом, в соответствии с Проектом Банк России одновременно является единственным (при создании) акционером НПК и органом, осуществляющим надзор за его деятельностью. Такое положение будет неизбежно приводить к конфликту интересов. Проблема совпадения в одном лице акционера и регулятора НПК нуждается в серьезном анализе, а то или иное ее решение – в серьезном обосновании.

2. В четырнадцатом абзаце пункта 2 статьи 1 Проекта указано, что НПК осуществляет деятельность по перестрахованию. Не вполне ясно, однако, вправе ли НПК осуществлять также деятельность по страхованию. В Проект следует включить ясное указание на возможность или недопустимость такой деятельности НПК.

В случае, если предполагается осуществление НПК также и страховой деятельности, необходимо учесть следующее замечание. Проект не содержит ограничений на последующее отчуждение акций НПК иностранным лицам. Таким образом, к НПК будут применяться общие правила Закона, регулирующие деятельность иностранных инвесторов на российском страховом рынке.

Согласно пункту 3 статьи 6 Закона страховые организации, являющиеся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам, не могут осуществлять в Российской Федерации отдельные виды страхования. С учетом этого применительно к НПК должны быть либо установлены ограничения, относящиеся к доле иностранного капитала, либо предусмотрены изъятия из общего правила, изложенного в пункте 3 статьи 6 Закона.

3. Четвертым абзацем пункта 2 статьи 1 Проекта предусмотрено, что НПК создается в форме акционерного общества. Однако из положений Проекта и пояснительной записки неясно, будет ли НПК учреждено в форме публичного или непубличного акционерного общества. Не отражены в Проекте и особенности, связанные с выбором той или иной формы. В случае, если предполагается учреждение НПК в форме непубличного акционерного общества, в Проект необходимо включить положения о возможности принятия акционерами НПК решений, предусмотренных пунктом 3 статьи 66.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, иные положения, учитывающие особенности этой формы акционерного общества.

4. В пояснительной записке к Проекту указано, что уставный капитал НПК запланирован в размере более 70 миллиардов рублей. Однако Проект не содержит положений о величине уставного капитала НПК. С учетом общих положений, содержащихся в пункте 3 статьи 25 Закона, минимальный уставный капитал страховщика, осуществляющего перестрахование, составляет 480 миллионов рублей. В случае, если к размеру минимального уставного капитала НПК предполагается установить повышенные требования, их следует закрепить в Проекте. В противном случае представляется целесообразным скорректировать содержание пояснительной записки к Проекту.

5. Шестой абзац пункта 2 статьи 1 Проекта содержит запрет на приобретение одним лицом (группой лиц) более чем 10 процентов акций НПК. Предусмотренные Проектом последствия нарушения этого запрета должны быть приведены в соответствие с положениями Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». В частности, названный абзац не позволяет определить, предоставляют ли акции, приобретенные с нарушением запрета, право на получение дивидендов.

6. Положения Проекта не позволяют с достаточной степенью четкости определить, какова предполагаемая структура органов управления НПК (статья 65.3 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Девятым абзацем пункта 2 статьи 1 Проекта предусмотрены полномочия совета директоров НПК. Отнесение к этим полномочиям таких вопросов, как «стоимость перестрахования» и «особенности условий договоров перестрахования» НПК, является недостаточно конкретным. Приведенные формулировки могут быть истолкованы в том смысле, что всякий договор перестрахования, заключаемый НПК, должен быть одобрен советом директоров, поскольку его условия имеют особенности. Таким образом, полномочия органов управления НПК нуждаются в уточнении.

7. С учетом специфики деятельности НПК целесообразно установление в Проекте квалификационных требований к лицам, которые могут быть членами совета директоров НПК. Принимая во внимание совпадение в лице Банка России единственного (при учреждении) акционера НПК и органа, осуществляющего страховой надзор в отношении этого общества, целесообразно установить, могут ли должностные лица Банка России входить в совет директоров НПК.

8. Десятым абзацем пункта 2 статьи 1 Проекта предусмотрено формирование в НПК совета по перестрахованию. В названном абзаце определено, что совет является коллегиальным совещательным органом. В нем также содержатся сведения о том, из числа каких лиц формируется совет. Однако положения Проекта не позволяют определить (ни напрямую, ни путем отсылки к положениям иного законодательного акта) конкретный порядок формирования и работы совета, а также роль принимаемых им решений.

9. Из положений абзацев 15 – 17 пункта 2 статьи 1 Проекта неясно, является ли заключение договора перестрахования в случаях, указанных в этих абзацах, обязательным для НПК и/или для перестрахователей. Использованная в пятнадцатом абзаце пункта 2 статьи 1 Проекта формулировка («особенностью деятельности национальной перестраховочной компании является перестрахование... с учетом объектов страхования, страховых рисков, а также имущественных интересов отдельных лиц») не позволяет ответить на этот вопрос и в целом является недостаточно четкой.

Из пояснительной записки к Проекту следует, что разработчики ставили целью предусмотреть обязанность НПК заключать договоры перестрахования в названных выше случаях. Однако, во-первых, это не следует напрямую из Проекта. Во-вторых, если заключение договора перестрахования предполагается сделать в этих случаях обязательным для НПК, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности включения в Проект положений, предусматривающих особенности заключения договора в обязательном порядке (статья 445 Гражданского кодекса Российской Федерации) в той части, в которой названная статья позволяет специальным законам изменять положения о сроках совершения отдельных действия в рамках этой процедуры.

Если в предусмотренных Проектом случаях заключение договора перестрахования с НПК является обязательным для перестрахователей, НПК может стать своего рода

«естественной монополией» в сфере перестрахования. При определенных условиях НПК может быть признана финансовой организацией, занимающей доминирующее положение на рынке (пункт 7 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

В то же время сама по себе целесообразность обязательного заключения договоров в сфере перестрахования вызывает сомнения с учетом рыночного характера отношений по перестрахованию и высокой степени индивидуальных особенностей рисков, передаваемых в перестрахование. Необходимо учитывать и то, что обязательность заключения договора перестрахования (как для перестраховщика, так и для перестрахователя) может контрастировать со свободой заключения основного договора страхования, условия которого, по общему правилу, определяются по соглашению страхователя и страховщика.

10. Пятнадцатый и шестнадцатый абзацы пункта 2 статьи 1 Проекта устанавливают, что НПК осуществляет перестрахование «с учетом имущественных интересов» отдельных категорий лиц, в частности, лиц, осуществляющих закупку товаров, работ, услуг в соответствии с федеральными законами от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» или от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Приведенное выше положение Проекта не позволяет определить, подлежат ли перестрахованию в НПК все риски по договорам страхования всех типов, если страхованием затрагиваются имущественные интересы названных лиц, либо речь идет об отдельных видах договоров страхования и/или об отдельных видах рисков. В частности, неясно, затрагивает ли Проект только договоры страхования (перестрахования), заключаемые непосредственно в отношении товаров, работ и услуг, являющихся предметом государственных закупок, либо речь идет о перестраховании рисков по всем договорам, заключаемым лицом, которое в силу своего статуса осуществляет государственные закупки. Кроме того, возникает вопрос о том, относится ли приведенное выше положение Проекта к ситуациям, в которых обозначенные в Проекте категории лиц выступают не страхователями (выгодоприобретателями), а лицами, чья ответственность застрахована по договору страхования.

II. Совет также считает возможным высказать по Проекту ряд замечаний <u>юридико-технического характера</u>.

1. Не вполне корректна терминология, использованная в абзаце пятнадцатом пункта 2 статьи 1 Проекта («перестрахование на территории Российской Федерации части *обязательств* по страховой выплате по основным договорам страхования»). В соответствии со статьей 967 Гражданского кодекса Российской Федерации объектом перестрахования является риск выплаты страхового возмещения, а не обязательство по его выплате.

Аналогичное замечание может быть сделано применительно к девятнадцатому абзацу пункта 2 статьи 1 («вправе перестраховать часть *обязательств*»).

2. Положения абзацев 15 – 17 пункта 2 статьи 1 Проекта могут быть двояко истолкованы. С одной стороны, они предполагают наличие закрытого круга лиц, в отношении которых осуществляется перестрахование («перестрахование... по основным договорам страхования с учетом... имущественных интересов *отдельных* лиц»). С другой стороны, они содержат открытый («в частности») перечень лиц, интересы которых подлежат перестрахованию в НПК.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в части создания национальной перестраховочной компании)» нуждается в существенной доработке с учетом изложенных в настоящем заключении замечаний и в представленной редакции не может быть поддержан.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 декабря 2015 г. № 148-8/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВОГО ДЕЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» В ЧАСТИ ДОБРОВОЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в части добровольного медицинского страхования» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 2 декабря 2015 г. № 05-04-05/70148). К Проекту прилагается пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечни федеральных законов и нормативных правовых актов, подлежащих принятию или изменению в связи с Проектом.

Проектом предлагается внести в Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» ряд изменений, относящихся к добровольному медицинскому страхованию.

Как следует из пояснительной записки к Проекту, он разработан в целях регламентации порядка осуществления добровольного медицинского страхования (ДМС) и повышения качества и доступности платных медицинских услуг, предусмотренных договорами ДМС. В пояснительной записке отмечается, что в настоящее время страховщики, как правило, предлагают программы ДМС, предусматривающие большой объем медицинских и иных услуг. Часть из них может оказываться гражданам бесплатно в рамках обязательного медицинского страхования (далее – ОМС). Высокий размер премии по договорам ДМС, вытекающий из значительного объема предусмотренных этими договорами услуг, является сдерживающим фактором для развития этого вида страхования. С учетом изложенного разработчики Проекта предлагают обязать страховщика при заключении договора ДМС информировать страхователя о возможности получения услуг, входящих в программу ДМС, в рамках ОМС, а также законодательно предусмотреть право страховщика учитывать эти сведения при расчете тарифа по ДМС.

Поставленные в пояснительной записке цели, безусловно, заслуживают внимания. Положения Проекта, направленные на конкретизацию порядка исполнения страховщиками своих обязанностей по договору медицинского страхования, могут быть поддержаны. Необходимо, однако, отметить, что указанная в пояснительной записке задача удешевления страховых продуктов по ДМС, в том числе в случаях, когда предлагаемые в рамках ДМС услуги дублируют услуги, доступные страхователю в рамках ОМС, вряд ли может быть в полной мере решена посредством предлагаемого законодательного регулирования. Поскольку данный вид страхования является добровольным, эта задача может быть более эффективно решена путем развития конкуренции на рынке страховых продуктов.

В то же время вводимые Проектом положения об обязательном информировании страхователя страховщиком о дублировании услуг ДМС и ОМС, вероятно, позволят страхователям более эффективно защищать свои права и интересы при заключении и в ходе исполнения договоров страхования.

Аналогичные соображения могут быть высказаны применительно к положениям, содержащимся во втором абзаце пункта 4 статьи 1 Проекта. Указание на то, что страховщик вправе при расчете тарифа учитывать, в частности, дублирование услуг по полисам ДМС и ОМС, само по себе не создает каких-либо новых обязанностей для страховщика, однако может облегчить защиту прав страхователей в индивидуальном порядке.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в части добровольного медицинского страхования» может быть поддержан.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
22 июня 2015 г. № 143-8/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации.

Проект внесен в Правительство Российской Федерации Министерством культуры Российской Федерации.

Проект разработан в целях реализации подпункта «н» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мерах по реализации государственной социальной политики» (в части поручений по вопросам библиотечного дела), а также во исполнение пункта 4 Протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 13 января 2015 г. № ДМ-П44-2пр.

В пояснительной записке к Проекту указывается, что он направлен «на модернизацию существующего законодательства о библиотечном деле с целью отражения в нем реалий и направлений дальнейшего развития библиотечно-информационной деятельности в стране». Основной задачей Проекта является создание единого общенационального собрания полных текстов электронных документов, доступ к которым будет осуществляться через федеральную государственную информационную систему «Национальная электронная библиотека», призванную обеспечить бесплатный для пользователей и библиотек-участников доступ к электронной части фондов библиотек и иных организаций, объединив их в единое электронное пространство.

Безусловно, задачи, на решение которых направлен Проект, очень важны и заслуживают повышенного внимания. Представляется правильным заложенный в Проекте

подходк созданию Национальной электронной библиотеки как государственной информационной системы. В то же время следует отметить, что конкретные положения Проекта в ряде случаев вызывают серьезные сомнения.

1. В тексте Проекта и пояснительной записки постоянно используются термины «информация» и «документы в электронной форме», которые позволяют завуалировать тот факт, что на самом деле библиотека будет состоять в подавляющем большинстве случаев из литературных произведений, а также иных объектов, подпадающих под охрану авторским правом. Это с очевидностью вытекает из пункта 3 статьи 18.1 Федерального закона «О библиотечном деле» в редакции Проекта, в котором к числу электронных документов, подлежащих включению в Национальную электронную библиотеку (далее – НЭБ), отнесены «печатные *издания* и электронные издания», «полные тексты *авторефератов* и *диссертаций* на соискание ученых степеней», а также из пункта 6 статьи 18.1, в котором упоминается об отборе в НЭБ 10 процентов издаваемых в России наименований *книг*.

При этом предполагается, что соответствующие документы будут предоставляться оператору НЭБ библиотеками, архивами и т.п. организациями из их фондов безвозмездно. Пользование НЭБ также будет безвозмездным.

Таким образом, Проект не решает вопрос о том, как будут урегулированы вопросы, связанные с наличием авторских прав на произведения, предоставляемые участниками НЭБ для использования. Библиотеки и подобные им организации в настоящее время не имеют прав на подобное использование хранящихся у них документов, содержащих объекты авторских прав. В соответствии с действующим законодательством перевод произведения в электронную форму, запись его в память ЭВМ, доведение его до всеобщего сведения через информационно-телекоммуникационные сети – это три разных способа авторско-правового использования, в отношении которых согласно статье 1270 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) нужно получать согласие автора или иного правообладателя. По общему правилу использование произведений осуществляется возмездно. Для того, чтобы безвозмездно использовать охраняемые произведения, необходимо руководствоваться либо прямо установленным в ГК РФ ограничением исключительного права (в настоящее время оно существует только в отношении авторефератов диссертаций), либо определенно выраженной волей правообладателя (договор, свободная лицензия).

Действующая в настоящее время статья 1275 ГК РФ предусматривает возможность создания общедоступными библиотеками и архивами единичных электронных копий экземпляров произведений, хранящихся в их фондах, без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты ему вознаграждения. Однако при этом статья 1275 ГК РФ устанавливает ограниченный перечень случаев, в которых такие действия возможны, а также специально оговаривает, что экземпляры произведений в электронной форме могут предоставляться во временное безвозмездное пользование только в помещении библиотеки или архива без возможности дальнейшего создания копий произведений в электронной форме. Сходные правила, дополненные отсылкой к положениям ГК РФ, содержатся в пункте 1.1 статьи 18 Федерального закона «О библиотечном деле». Таким образом, нормы действующего законодательства Российской Федерации не предусматривают возможности свободного использования экземпляров произведений в электронной форме, находящихся в общедоступных библиотеках и архивах, путем удаленного доступа через информационно-телекоммуникационные сети.

В том виде, в каком он существует сейчас, Проект не дает ответа на вопрос о том, как будут защищаться интересы авторов, а также книжных издателей в случае включения охраняемого произведения в НЭБ, что создает реальную угрозу противоречия Проекта части четвертой ГК РФ. Представляется целесообразным включить в статью 18.1 Федерального закона «О библиотечном деле» указание на то, что наполнение НЭБ осуществляется с соблюдением авторских прав.

2. В настоящее время Проект также не дает ответа на вопросы о том, как должен осуществляться отбор документов в НЭБ, кто производит их оцифровку (участники или оператор НЭБ), каков порядок предоставления документов пользователям. В статье 18.1 Федерального закона «О библиотечном деле» в редакции Проекта неоднократно упоминаются участники НЭБ, но нет никаких указаний на то, как будет сформирован состав таких участников.

В Проекте решение абсолютно всех вопросов практического свойства передается на уровень подзаконных актов. Порядок функционирования НЭБ, перечень документов, подлежащих включению в НЭБ, и условия предоставления доступа к ней пользователям устанавливаются Правительством Российской Федерации. Требования к техническим средствам и программному обеспечению, к средствам защиты, требования к формату электронных документов, порядок предоставления участниками НЭБ документов в электронной форме, методика отбора 10 процентов издаваемых в Российской Федерации наименований книг и документов утверждаются федеральным органом исполнительной власти в сфере культуры.

Представляется, что основные положения, касающиеся участников и пользователей НЭБ, порядка ее формирования и функционирования должны быть закреплены на уровне закона в целях установления гарантий прав целого ряда категорий граждан и юридических лиц.

3. Имеется целый ряд замечаний к юридической технике Проекта.

Так, определение документов в электронном виде противоречит значению, в котором этот термин используется в Проекте: в определении это «документы, содержащиеся в фондах библиотек, музеев, архивов...» (п. 1 ст. 18.1), а по тексту под ними понимаются только документы, содержащиеся в НЭБ. Совершенно очевидно, что круг этих документов будет различным.

В пункте 1 статьи 18.1 применительно к документам употреблен термин «статус», который правильно использовать в отношении субъектов, а не объектов; для объектов правильнее использовать термин «режим».

В пункте 3 статьи 18.1 к документам в электронной форме некорректно отнесены «печатные издания». В том же пункте к документам отнесены «тексты», что тоже неверно, так как документом можно считать автореферат, а не его содержание.

В пункте 4 статьи 18.1 упоминается о получении электронных документов пользователями НЭБ во временное пользование. Однако электронный файл, находящийся в информационно-телекоммуникационной сети, по своей природе не может быть предоставлен во временное пользование, так как технически в таких случаях каждый раз создается новая копия.

В пункте 6 статьи 18.1 употребляется выражение «передают документы из фондов участников НЭБ». Обычно это означает, что соответствующие документы выбывают из фондов, но в данном случае, очевидно, имелась в виду передача электронной копии документа, который продолжает храниться в соответствующем фонде.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» может быть поддержан при условии устранения перечисленных в заключении недостатков, поскольку в представленном виде он создает предпосылки для конфликтов с действующим законодательством.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
19 октября 2015 г. № 146-3/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 882769-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О БИБЛИОТЕЧНОМ ДЕЛЕ» В ЧАСТИ СОЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ «НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ БИБЛИОТЕКА»

Проект Федерального закона № 882769-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 29 сентября 2015 г. № А6-10671).

Проект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Предыдущая версия Проекта на этапе разработки в Правительстве Российской Федерации рассматривалась Советом. В Экспертном заключении Совета от 22 июня 2015 № 143-8/2015 отмечено, что Проект может быть поддержан при условии устранения ряда недостатков, способных привести к конфликтам с действующим законодательством. В новой редакции Проекта устранены только некоторые из недостатков предыдущей редакции, в то время как большинство положений Проекта оставлены без изменений. В связи с этим основные замечания к Проекту остаются прежними и должны быть учтены при его обсуждении в Государственной Думе.

1. В новой редакции Проекта изменена терминология: вместо терминов «информация» и «документы в электронной форме» используется термин «электронная копия». Однако, данное изменение терминологии никак не влияет на тот факт, что электронная библиотека будет формироваться из литературных произведений, а также иных результатов творческой деятельности, значительная доля которых подлежит охране авторским правом. Данное обстоятельство подтверждается пунктом 3 статьи 18.1 Федерального закона «О библиотеч-

ном деле» в редакции Проекта, в котором указывается, что в Национальную электронную библиотеку (далее – НЭБ) подлежат включению электронные копии отобранных в соответствии с отдельной методикой 10% издаваемых в Российской Федерации книг и «электронные копии диссертаций на соискание ученых степеней и авторефератов диссертаций».

При этом предполагается, что соответствующие документы будут предоставляться оператору НЭБ библиотеками, архивами и т.п. организациями из их фондов безвозмездно. Пользование НЭБ также будет безвозмездным.

Таким образом, Проект по-прежнему не учитывает вопросов, связанных с наличием авторских прав на произведения, предоставляемые участниками НЭБ для использования. Библиотеки и подобные им организации в настоящее время не имеют прав на подобное использование хранящихся у них документов, содержащих объекты авторских прав. В соответствии с действующим законодательством перевод произведения в электронную форму, запись его в память ЭВМ, доведение его до всеобщего сведения через информационно-телекоммуникационные сети – это три разных способа авторско-правового использования, в отношении которых согласно ст.1270 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК) необходимо получать согласие автора или иного правообладателя. По общему правилу использование произведений осуществляется возмездно. Безвозмездное использование литературных произведений возможно либо в силу прямо установленных в ГК ограничений исключительного права (в настоящее время такое ограничение существует только в отношении авторефератов диссертаций), либо в связи с определенно выраженной волей правообладателя (договор, свободная лицензия).

Действующая в настоящее время ст.1275 ГК предусматривает возможность создания общедоступными библиотеками и архивами единичных электронных копий экземпляров произведений, хранящихся в их фондах, без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты ему вознаграждения. Однако данная статья устанавливает ограниченный перечень случаев, в которых такие действия возможны, а также специально оговаривает, что экземпляры произведений в электронной форме могут предоставляться во временное безвозмездное пользование только в помещении библиотеки или архива без возможности дальнейшего создания копий произведений в электронной форме. Сходные правила, дополненные отсылкой к положениям ГК, содержатся в пункте 1.1. статьи 18 Федерального закона «О библиотечном деле» для Национальных библиотек Российской Федерации. Таким образом, нормы действующего законодательства Российской Федерации не предусматривают возможности свободного использования экземпляров произведений в электронной форме, находящихся в общедоступных библиотеках и архивах, путем удаленного доступа через информационно-телекоммуникационные сети.

Из пояснительной записки и финансово-экономического обоснования Проекта следует, что пополнение НЭБ планируется осуществлять путем заключения договоров с авторами и иными обладателями авторских прав на произведения. Вместе с тем необходимо учитывать, что основное содержание исключительного права на произведение науки, литературы и искусства состоит не в праве автора или иного правообладателя получить вознаграждение за использование произведения, а в праве такого лица дать разрешение на такое использование (или запретить его). Поскольку автору или иному правообладателю заключение договоров с НЭБ может показаться коммерчески нецелесообразным или не устроить его по какой-то другой причине, необходимость пополнения НЭБ может вступить в конфликт с интересами такого автора (правообладателя).

По указанным причинам с целью предотвращения возможных нарушений авторских прав, необходимо включить в статью 18.1 Федерального закона «О библиотечном деле» указание на то, что пополнение НЭБ произведениями, охраняемыми авторским правом, то есть создание электронных экземпляров таких произведений и их размещение в НЭБ, а также предоставление пользователям доступа к таким электронным экземплярам должны осуществляться с соблюдением прав авторов и иных правообладателей.

2. В Проекте решение абсолютно всех вопросов практического свойства передается на уровень подзаконных актов. Порядок функционирования НЭБ и условия предоставления доступа к ней пользователям устанавливаются Правительством Российской Федерации. Требования к техническим средствам, программному обеспечению, средствам защиты электронных копий документов, а также порядок предоставления участниками НЭБ документов в электронной форме и методика отбора 10% издаваемых в Российской Федерации наименований книг и документов утверждаются федеральным органом исполнительной власти в сфере культуры. В статье 18.1 Федерального закона «О библиотечном деле» в редакции Проекта в общем виде упоминаются организации, относящиеся к участникам НЭБ, но нет указаний на то, каким образом будет сформирован состав таких участников.

В целях обеспечения гарантий прав целого ряда категорий граждан и юридических лиц, а также во избежание возможных злоупотреблений целесообразно закрепить на уровне закона основные положения, касающиеся круга участников и пользователей НЭБ, составляющих ее материалов, порядка их предоставлениями библиотеками, музеями и архивами, наиболее общих правил доступа к ним пользователей. Целесообразно также установить на уровне постановления Правительства РФ основные принципы отбора в НЭБ 10% ежегодно издаваемых в Российской Федерации книг.

3. Остаются некоторые замечания к юридической технике Проекта.

В пункте 1 статьи 18.1 Федерального закона «О библиотечном деле» в редакции Проекта применительно к документам употреблен термин «статус», который правильно использовать в отношении субъектов, а не объектов; для объектов правильнее использовать термин «режим».

В пункте 4 указанной статьи упоминается о получении электронных документов пользователями НЭБ во временное пользование. Однако электронный файл, находящийся в информационно-телекоммуникационной сети, по своей природе не может быть предоставлен во временное пользование, так как технически в таких случаях каждый раз создается новая копия. Во избежание ложного представления о том, что подобный файл может быть скопирован пользователем из НЭБ, целесообразно использовать редакцию «Пользователям библиотек предоставляется временный бесплатный доступ к электронным копиям документов, имеющимся в Национальной электронной библиотеке».

х х х

Вывод: проект Федерального закона № 882769-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» может быть поддержан при условии устранения перечисленных в настоящем Заключении недостатков, поскольку в представленном виде он создает предпосылки для конфликтов с действующим законодательством.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 398234-6 «О НОТАРИАТЕ И НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 398234-6 «О нотариате и нотариальной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект, Проект) направлен в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 11 июня 2015 г. № А6-6572).

Законопроект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы Н.В.Герасимовой, П.В.Крашенинниковым, А.В.Кретовым и находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

В целом концепция законопроекта поддерживается. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате устарели и нуждаются в замене современным системно согласованным законодательным регулированием.

Законопроект вызывает следующие общие замечания.

Не вполне точно концептуально выдержана функция нотариата: удостоверяет ли нотариус только бесспорные факты или он выступает в качестве института рассматривающего споры о праве. Требования к лицу, имеющему право быть нотариусом, сформулированы недостаточно точно. Также не вполне точно определяется территориальная компетенция нотариуса в соотношении его правомочий в пределах нотариального округа и одновременно в пределах одной нотариальной конторы. Временное замещение нотариуса лицами, не имеющими статуса нотариуса, не должно допускаться. Проект не отвечает в полной мере на вопросы о механизмах проверки степени родства наследника, выявления выморочного имущества, прекращения доверительного управления наследственным имуществом.

Законопроект вызывает следующие постатейные замечания.

1. Часть 4 статьи 7 Проекта нарушает отраслевой принцип, поскольку сформулированное в ней правило принадлежит законодательству о приватизации и другим отрас-

левым законам (см., например, статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции»). В любом случае, в части 4 статьи 7 Проекта следует исключить слова о «переходе прав владения и (или) пользования», поскольку предмет ряда договоров, позволяющих владеть или пользоваться помещением, не охватывает какого-либо перехода прав. Так, например, предметом договора аренды является предоставление имущества за плату во временное владение и пользование или во временное пользование (часть 1 статьи 606 ГК РФ). Кроме того, необходимо уточнить порядок реализации преимущественного права приобретения помещения нотариусом и нотариальной палатой при его возмездном отчуждении из государственной или муниципальной собственности.

2. Избыточно широко сформулированное положение пункта 3 части 2 статьи 12 Проекта может повлечь риски оспаривания нотариальных действий по формальным основаниям, например, когда нотариус совершит нотариальное действие в отношении лица, имеющего право собственности на квартиру в многоквартирном доме, в котором право собственности на иную квартиру принадлежит также и нотариусу. По буквальному тексту данной нормы такой риск возникает даже в том случае, если нотариальное действие никак не связано с общим имуществом многоквартирного дома.

3. Четвертый абзац части 3 статьи 12 Проекта может сделать невозможным или существенно затруднить исполнение полномочий нотариуса, а также привести к нарушению прав граждан, например, при наследовании, поскольку в соответствующих случаях нотариусу необходимо осуществить рассылку информации, в том числе и в отношении лиц, которые не обращались к данному нотариусу за совершением нотариального действия.

4. Части 4 – 5 статьи 17 Проекта порождают неопределенность по вопросу соотношения источников возмещения вреда компенсационный фонд нотариальной палаты и страховое возмещение. Целесообразно устранить эту неопределенность, установив, что вред возмещается за счет страхового возмещения, а в случае его недостаточности – за счет компенсационного фонда. При недостаточности последнего – нотариус несет ответственность перед потерпевшим за счет своего имущества.

5. Из первого абзаца части 1 статьи 19 Проекта следует, что нотариальная контора является объектом (помещением, зданием), а из второго абзаца следует, что она является субъектом, поскольку осуществляет деятельность.

6. Последний абзац части 3 статьи 20 Проекта, императивно требующий наличие у сотрудника нотариуса доверенности от заявителя, не учитывает, что действия в чужом интересе не всегда требуют наличия доверенности. Кроме того, остается неясным, как выполнить данное требование, если сотрудник нотариуса действует в интересах наследодателя, неспособного уже к выдаче доверенности.

7. Статья 25 Проекта перегружена излишними техническими подробностями ведения единой информационной системы нотариата. Такие положения надлежит устанавливать не на уровне закона, а в подзаконных актах. Положение подпункта «б» пункта 2 части 5 статьи 25 Проекта не учитывает, что залог возникает не только вследствие совершения сделки, но и в предусмотренных законом случаях на основании иных юридических фактов (см., например, пункт 5 статьи 334 ГК РФ). Предпоследний абзац части 5 статьи 25 Проекта не учитывает, что в гражданско-правовых отношениях может иметь юридическое значение существование в определенный период залога имущества и в тех случаях, когда он уже прекращен. Поэтому закон должен обеспечивать защиту законных интересов субъектов гражданского права, предоставляя сведения о состоянии права залога и после его прекращения.

8. Статья 26 Проекта не предусматривает право нотариуса получать информацию из негосударственных реестров и иных информационных ресурсов. Между тем такое право необходимо предоставить нотариусам в интересах субъектов гражданского права, например для целей получения информации о принадлежащих лицу акций, иных ценных бумаг.

9. Часть 13 статьи 28 Проекта по неясным причинам ограничивает возможность участия нотариальной палаты в ассоциациях и союзах, тогда как в этом может иметься объективная потребность.

10. Гипотеза и диспозиция части 3 статьи 45 Проекта не имеют санкции.

11. Глава 5 Проекта совершенно игнорирует существование ГК РФ, а также законодательства о страховом деле. Из главы 5 Проекта необходимо исключить все нормы, правоотношения по которым уже урегулированы ГК РФ, кроме того, данные нормы требуют внесения изменений в Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

12. Часть 12 статьи 45 Проекта противоречит устоявшемуся в судебной практике подходу о сроках исковой давности по искам к страховщикам и нарушает права выгодоприобретателей (см., например, пункт 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» от 29.01.2015 № 2).

13. Пункт 6 части 1 статьи 52 Проекта не учитывает, что к нотариальному действию следует отнести не только принятие в депозит денежных средств и ценных бумаг, но также их выдача из депозита.

14. Пункт 1 части 1 статьи 54 Проекта не учитывает, что по гражданскому законодательству депонирование может осуществляться в месте, отличном от места исполнения обязательства, которое определено законом или договором (статья 316 ГК РФ). Кроме того, специальным законодательством также может предусматриваться место депонирования, отличное от проектируемой нормы. Так, например, согласно пункту 2 статьи 142 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» депонирование производится по месту нахождения должника.

15. Часть первая статьи 64 Проекта подлежит приведению в соответствие со статьей 349 ГК РФ, которая предусматривает внесудебное обращение взыскания на основании соглашения залогодателя и залогодержателя, а не на основании согласия залогодателя. Пункт 2 части первой этой же статьи подлежит уточнению, имея в виду, что определенные волеизъявления согласно ГК РФ должны соответствовать не только законам, но и иным правовым актам (например, статья 168 ГК РФ). Последний абзац части первой этой же статьи целесообразно уточнить, с тем, чтобы не создавалось впечатление о невозможности нотариального удостоверения сделок в отношении будущего имущества отчуждателя. Допустимость нотариального удостоверения оспоримых сделок является дискуссионным вопросом. Часть третья данной статьи, возможно, нуждается в уточнении, с тем, чтобы в тех случаях, когда сделка может быть оспорена третьим лицом, последнее уведомлялось нотариусом о ее совершении, а стороны сделки предупреждались нотариусом о таком уведомлении. Такое же уведомление, возможно, следует предусмотреть и для случая, урегулированного в четвертой части. Кроме того, сделка с отметкой о риске оспоримости подрывает доверие к ней, что расходится с целями нотариата. Часть 5 этой же статьи, возможно, следует уточнить, говоря не о всяких неблагоприятных последствиях, а только о явно неблагоприятных последствиях, с тем, чтобы не поколебать принцип свободы договора.

16. Часть 2 статьи 66 Проекта безосновательно ограничивает свободу субъектов гражданского права на выдачу и получение нескольких доверенностей.

17. Часть 1 статьи 67 Проекта оставляет неопределенность в отношении удостоверения решения собрания при наличии нарушений, предусмотренных пунктом 1 статьи 181.4 ГК РФ. Часть 3 следует привести в соответствие со статьей 181.2 ГК РФ. Часть 4 не учитывает, что собрание может созываться не только документированным образом. Часть 6 вводит новый вид нотариального удостоверения – совместное нотариальное удостоверение решения собрания несколькими нотариусами, не разрешая вопроса на случай, если между нотариусами возникнут разногласия по тому или иному обстоятельству.

18. Абзац третий части 1 статьи 68 Проекта не учитывает, что торги могут проводиться не только для целей отчуждения имущества, но и для заключения иных договоров, при которых организатор торгов может быть заинтересован в нотариальной защите своих интересов. Каких-либо политико-правовых оснований для отказа в удовлетворении правопорядком названных интересов не усматривается.

19. Правило части 1 статьи 69 Проекта, безальтернативно обязывающее нотариуса «по просьбе стороны нотариально удостоверенной сделки» «представить в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на имущество, заявление о государственной регистрации тех правовых последствий, которые влечет удостоверенная им сделка», упускает из виду, что имущество, о котором может идти речь (а Проект никоим образом не ограничивает такое имущество, определяя его как «объект гражданских прав»), отнюдь не обязательно должно находиться на территории Российской Федерации и регистрироваться в Российской Федерации. Проект совершенно упускает из виду такой случай, обязывая нотариуса, по требованию одной из сторон,в любом случае направлять «заявление о государственной регистрации». Исключения не предусмотрены. При этом если имущество находится и регистрируется вне пределов Российской Федерации, то указанная обязанность нотариуса de facto будет являться неисполнимой, что является очевидным упущением Проекта. Нельзя согласиться и с предусмотренным частью 1 статьи 69 Проекта регулированием, когда нотариусом, по просьбе *одной стороны* нотариально удостоверенной сделки, подается «в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на имущество» «заявление о государственной регистрации тех правовых последствий, которые влечет удостоверенная им сделка», но при этом *отзыв* нотариусом указанного заявления «возможен *только* по письменному обращению к нему *всех сторон* сделки» и невозможен по требованию одной стороны. Если основания требований стороны (в особенности второй стороны, не инициировавшей подачи заявления о регистрации) об отзыве заявления о регистрации являются основаниями, по которым сделка может быть признана недействительной (обман, заблуждение, недееспособность и т.д.), то предпочтительным представляется вариант отзыва заявления о регистрации, нежели продолжение регистрации с одновременной необходимостью признания договора недействительным в судебном порядке. Законодательные механизмы защиты всех сторон сделки должны быть сбалансированы и не должны допускать перекосов в пользу одной из сторон. Здесь также следует отметить, что согласно части 3 статьи 19 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» «Государственная регистрация прав может быть приостановлена... на основании поступившего в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, заявления в письменной форме... *стороны* или сторон *сделки*...». Проект не предполагает каких-либо изменений приведенной законодатель-

ной нормы и, таким образом, регулирование, предусматриваемое Проектом, по своему существу входит в противоречие с регулированием, предусмотренным Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», что также должно быть признано недостатком Проекта. Часть 5 статьи 69 Проекта не учитывает, что соответствующие правоотношения регулируются не только законодательством о регистрации, но и иными правовыми актами, например корпоративным законодательством.

20. Часть 3 статьи 70 Проекта не выдвигает каких-либо требований к обстоятельствам, служащим основаниями выдачи средств со счета эскроу. Поэтому в силу свободы договора стороны могут предусмотреть такие обстоятельства, наступление которых нотариусу будет затруднительно проверить.

21. Статья 71 Проекта усугубляет ошибку, допущенную при изменении статьи 327 ГК РФ в части наделения лица, внесшего денежные средства в депозит, правом требования об их возврате во всякое время. В связи с этим представляется необходимым изменение и статьи 71 Проекта и статьи 327 ГК РФ. Это изменение должно основываться на таком подходе, согласно которому должник, внесший денежные средства в депозит нотариуса, вправе потребовать их возврата, если в течение трех лет кредитор не воспользовался своим правом на их получение из депозита. Кроме того, часть 1 статьи 71 Проекта не учитывает, что депонирование может предусматриваться не только ГК РФ, но и другими законами, например законодательством о банкротстве.

22. Последний абзац части 6 статьи 73 Проекта не относится к предмету регулирования законопроекта.

23. Последний абзац части 2 статьи 75 Проекта вступает в противоречие с ГК РФ, который не допускает заключения наследственных договоров.

24. Термин «свидетельство о праве наследования» необходимо привести в соответствии с ГК РФ (статья 1162). Часть 1 статьи 78 Проекта по существу допускает отказ в выдаче свидетельства о праве на наследство в отношении определенных объектов завещанных наследнику, если нотариус не установил их принадлежность наследодателю. Тем самым нотариусу по существу присваивается функция суда, что противоречит статье 118 Конституции Российской Федерации. Споры о правах собственности подлежат рассмотрению судами, в том числе и в отношении того имущества, в отношении которого наследник претендует на основании свидетельства о праве на наследство. В любом случае отсылка к пункту 2 статьи 1162 ГК РФ в данной части проектируемой статьи является неверной.

25. Часть 1 статьи 79 Проекта не учитывает, что согласно законодательству о банкротстве дело о банкротстве может возбуждаться и в отношении уже умершего лица. Кроме того, в этой же норме следует уточнить, что участие нотариуса в деле определяется не данным законом, а законодательством о банкротстве. Часть вторая этой же статьи не является предметом данного законопроекта, поскольку очередность платежей также регулируется законодательством о банкротстве.

26. Первый абзац части 4 статьи 82 Проекта может привести к ограничению в защите нарушенных прав, в том числе в связи с нарушением основ правопорядка и нравственности, например, когда указанный в этой норме документ необходим в качестве доказательства.

27. Абзац 1 части 1 статьи 83 Проекта не учитывает, что в законодательстве предусмотрены случаи исключительно судебного взыскания, которые невозможно преодолеть

даже по согласию должника, например пункт 3 статьи 349 ГК РФ. Кроме того, такое резкое и кардинальное изменение баланса в защите нарушенных прав в пользу кредиторов (ничем императивно не ограниченное внесудебное взыскание по исполнительной надписи нотариуса) может привести к нарушению прав должников, особенно в отсутствии в судах срочных судебных процедур, частый отказ в принятии обеспечительных мер и т.п. В связи с этим, возможно, следовало бы ограничить действие этой новеллы с соответствующими изъятиями только в части предпринимательских отношений. Абзац 2 части 1 статьи 83 Проекта не учитывает, что в соответствии со статьей 314 ГК РФ нотариус далеко не всегда сможет определить истечение двухлетнего срока, указанного в проектируемой норме.

28. Пункт 4 статьи 90 Проекта не может быть поддержан, поскольку он допускает поставить одного из супругов в крайне неблагоприятное положение.

29. Часть 3 статьи 96 Проекта, предусматривающая изменение абзаца 9 пункта 5 статьи 18 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ссылается на недействующую редакцию указанного Закона, действовавшую до внесения в него изменений пунктом 4 статьи 6 Федерального закона от 21.12.2013 № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

х х х

Вывод: проект федерального закона № 398234-6 «О нотариате и нотариальной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть рекомендован к принятию в первом чтении с учетом изложенных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
13 июля 2015 г. № 144-7/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 19 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О РЕКЛАМЕ» И КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «О рекламе» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 18 июня 2015 г. № А6-6906).

Проект подготовлен Федеральной антимонопольной службой и доработан в Аппарате Правительства Российской Федерации.

Как следует из пояснительной записки, основной целью Проекта является поддержка малого и среднего предпринимательства в сфере распространения наружной рекламы и создание условий для «прозрачного» ведения предпринимательской деятельности и государственного регулирования в сфере распространения наружной рекламы. Для реализации этой цели разработчиками Проекта предлагается введение в Федеральный закон «О рекламе» норм, направленных на регулирование случаев заключения субъектами малого и среднего предпринимательства договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, создание гарантий соблюдения прав указанных субъектов при проведении торгов на заключение таких договоров, установление законодательных барьеров для крупного предпринимательства к льготному порядку, предусмотренному для субъектов малого и среднего предпринимательства. Кроме того, для достижения обозначенной цели в Проекте предусматривается установление административной ответственности должностных лиц организаторов торгов за нарушение требований законодательства Российской Федерации к их проведению.

Из изложенных положений следует, что представленный Проект направлен на разрешение комплекса проблем, затрагивающих не только область частного, но и публичного права.

В соответствии с пунктами 1 и 4 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338, Совет рассматривает законопроекты и их положения, предусматривающие изменения в сфере гражданского законодательства. Положения Проекта, которые предусматривают установление административной ответственности должностных лиц организаторов торгов за нарушение требований законодательства Российской Федерации к их проведению, являются изменениями исключительно в области публичного права и не связаны с изменениями в области гражданского законодательства. Одновременно Проект содержит в части изменений в Федеральный закон «О рекламе» множество норм процедурного характера, не затрагивающих положений гражданского законодательства.

Таким образом, указанные изменения не рассматриваются Советом в настоящем заключении.

В свою очередь, в части положений, которые предусматривают изменения в области гражданского законодательства, Совет пришел к следующим выводам.

1. Цели, которые преследуют разработчики Проекта, а именно поддержка малого и среднего предпринимательства в сфере распространения наружной рекламы и создание условий для «прозрачного» ведения предпринимательской деятельности и государственного регулирования в сфере распространения наружной рекламы, заслуживают всяческой поддержки.

Концептуально Проект в части изменений в Федеральный закон «О рекламе» также заслуживает поддержки. Разработчики Проекта стараются последовательно проводить поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства. При этом в рамках отношений между указанной группой субъектов Проект достаточно последовательно проводит принцип равенства в правах. Положения о поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе лиц, только вступивших на путь предпринимательства, существуют в каждой стране, так как они составляют значительную часть экономического сектора. В экономически развитых странах подобные положения развиты еще больше и содержат на порядок больше дифференцированного регулирования в отношении различных субъектов предпринимательской деятельности. Подобное наиболее ярко проявляется через регулирование деятельности монополий (антимонопольное право).

При этом, предлагая жесткое подробное регулирование в сфере размещения рекламы, следует более основательно подходить к разработке пояснительной записки к Проекту. Например, пояснительная записка не содержит обоснования количества сегмента, которое выделяется на поддержку малого и среднего предпринимательства, а также не раскрывает, как данный критерий будет соблюдаться в субъектах Российской Федерации с небольшим количеством торгов по размещению и эксплуатации рекламных конструкций.

2. Вместе с тем определенный патернализм в отношении экономически значимых субъектов оборота не должен порождать у них прав, которые дают им необоснованные преимущества. От наличия или отсутствия таких прав зависит баланс между интересами защищаемых субъектов и интересами оборота. В этой части Проект имеет определенные недостатки.

В частности, в соответствии с абзацем вторым части 9 статьи 19 Федерального закона «О рекламе» в редакции Проекта субъект малого и среднего предпринимательства, которому выдано разрешение на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, не вправе

передавать эти права третьим лицам, за исключением случаев передачи прав субъектам малого или среднего предпринимательства, в том числе: продавать рекламную конструкцию, сдавать рекламную конструкцию в аренду, вносить ее в качестве вклада по договору простого товарищества, заключать договоры доверительного управления.

Во-первых, подобное положение закладывает основу для появления так называемых спекулянтов, которые будут заниматься только получением разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций с целью их дальнейшей передачи по более высокой цене. В этом случае будет затруднен доступ реальным участникам рынка для размещения рекламы на рекламной конструкции.

Во-вторых, при передаче указанных прав новый субъект уже не будет связан критериями аффилированности. Следовательно, крупный бизнес через аффилированные структуры может блокировать для малого и среднего предпринимательства определенную долю мест для установки и эксплуатации рекламных конструкций.

В-третьих, уменьшается значимость процедуры выбора субъекта, который будет устанавливать и эксплуатировать рекламную конструкцию, именно на торгах. Последующая переуступка прав может использоваться для обхода процедуры торгов.

3. Проект также содержит нормы, которые не позволяют достичь цели его разработки. К ним относится положение, устанавливающее определение аффилированных лиц (абз. 15 ч. 5^1 ст. 19 Федерального закона «О рекламе» в редакции Проекта). Проект под аффилированными лицами понимает аффилированных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации и бенефициара – физическое лицо, которое в конечном счете прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет (имеет преобладающее участие более двадцати процентов в капитале) юридическим лицом либо имеет возможность прямо или косвенно контролировать действия юридического лица. Вторая часть указанного определения (про бенефициара – физическое лицо) содержит в себе различные критерии, которые уже определены в действующем законодательстве. В частности, в статье 4 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Проект не содержит мотивов, по которым в Проекте необходимо закрепить специальное определение аффилированности. При этом самостоятельно критерии аффилированности не определяются ни в Федеральном законе «Об обществах с ограниченной ответственностью», ни в Федеральном законе «Об акционерных обществах», хотя данные законы наиболее часто имеют дело с этой категорией лиц. Не решает самостоятельно этот вопрос и Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 53.2). Подобное обусловлено необходимостью выработки единых критериев к определению аффилированных лиц.

Таким образом, закрепление специального определения аффилированности в Проекте является нецелесообразным.

Также в Проекте преследуются цель максимального раскрытия информации об аффилированных лицах участника торгов. Последствием нераскрытия такой информации или предоставления недостоверных сведений выступает признание заключенного на торгах договора недействительным (абз. 14 ч. 5^1 ст. 19 Федерального закона «О рекламе» в редакции Проекта). Закрепленная в Проекте формулировка не позволяет четко определить вид недействительности договора – оспоримость или ничтожность. Подобное положение может породить в дальнейшем споры на практике.

4. Проект содержит также недостатки юридико-технического характера. Например, абзац 13 части 5^1 статьи 19 Федерального закона «О рекламе» в редакции Проекта закре-

пляет закрытый перечень случаев, когда лицу может быть отказано в допуске к торгам. Вместе с тем часть 5^1 статьи 19 содержит в других абзацах дополнительные основания, по которым лицу может быть отказано в допуске к торгам. Подобную запутанность положений необходимо исключить, так как она может породить дополнительные затруднения для субъектов малого и среднего предпринимательства при участии в торгах и привести к нарушению их прав.

Однако все указанные недостатки носят устранимый характер.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «О рекламе» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» может быть рекомендован к принятию с учетом сделанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
19 октября 2015 г. № 146-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТАМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ «О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ВЗЫСКАНИЮ ЗАДОЛЖЕННОСТИ», «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ВЗЫСКАНИЮ ЗАДОЛЖЕННОСТИ», «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ВЗЫСКАНИЮ ЗАДОЛЖЕННОСТИ»

Проекты федеральных законов «О деятельности по взысканию задолженности» (далее – Проект), «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности», «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности» направлены на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 15.09.2015 г. № 25856-НП/Д22И).

Как следует из пояснительной записки, Проект разработан с целью регулирования деятельности по взысканию задолженности физических лиц, в том числе в части установления способов взаимодействия между взыскателями и физическими лицами, в целях обеспечения защиты прав и законных интересов физических лиц, которые могут быть нарушены использованием взыскателями недобросовестных методов взыскания.

Как сказано в пояснительной записке, предусмотренные Проектом положения позволят создать нормативную правовую базу для предупреждения использования взыскателями недобросовестных методов взыскания и в более полной мере обеспечить защиту прав и законных интересов физических лиц.

Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) ранее рассматривался проект

федерального закона «О деятельности по взысканию просроченной задолженности физических лиц».

В Экспертном заключении от 19 марта 2012 г. № 105 Совет отметил, что законопроект не позволяет решить большую часть задач, поставленных при его подготовке. Совет обратил внимание на то, что в законопроекте отсутствует внятная концепция, а также определенность по поводу содержания основных понятий законопроекта – «деятельность по взысканию просроченной задолженности» и «профессиональный взыскатель». Совет указал на то, что законопроект не основан на продуманной концепции, во многом принципиально неприемлем, с точки зрения юридической техники разработан плохо и по этим основаниям не был поддержан.

Советом также рассматривался проект федерального закона «О защите прав и законных интересов гражданина при взыскании задолженности».

В Экспертном заключении от 25 февраля 2013 г. № 115-3/2013 Совет отметил, что разработчики законопроекта четко и ясно не определили предмет регулирования и сферу применения законопроекта. Совет законопроект не поддержал и вновь обратил внимание на то, что законопроект концептуально не проработан, в законопроекте отсутствует определенность по поводу содержания основных используемых в нем понятий.

Анализ представленного Проекта позволяет сделать вывод о том, что законопроект концептуально практически не изменился и в связи с этим не может быть поддержан.

В Экспертных заключениях от 19 марта 2012 г. № 105 и от 25 февраля 2013 г. № 115-3/2013 Совет обращал внимание на то, что в законопроектах отсутствует определенность по поводу содержания основных используемых в них понятий.

Как уже было отмечено выше, в пояснительной записке сказано, что Проект разработан с целью регулирования **деятельности** по взысканию задолженности физических лиц. Таково и название Проекта – «О деятельности по взысканию задолженности». В статье 1 Проекта сказано, что «настоящий Федеральный закон... устанавливает правовые основы осуществления деятельности по взысканию задолженности». Вместе с тем из текста Проекта невозможно определить, в чем собственно заключается такая «деятельность», каковы определяющие, характерные черты такой «деятельности». Логично предположить, что если есть субъекты, осуществляющие «деятельность по взысканию задолженности», имеют место быть и субъекты, не осуществляющие таковую. Однако Проект не устанавливает какие-либо критерии, позволяющие отграничить первых от вторых. По смыслу Проекта любое разовое так называемое взаимодействие кредитора с должником попадает в сферу регулирования Проекта, накладывает на кредитора (взыскателя) определенные обязанности, неисполнение которых влечет административную ответственность.

Таким образом, представленный Проект повторяет ошибку предыдущих рассмотренных Советом законопроектов. Проект не соответствует поставленной цели. Он не определяет четко и ясно предмет регулирования и сферу применения Проекта. Такая неопределенность предмета регулирования непременно повлечет увеличение количества споров между взыскателями, должниками, контролирующими государственными органами.

Фактически Проект в представленном виде правильнее было бы назвать «О взыскании задолженности» либо «О взаимодействии кредиторов с должниками». Однако в таком случае необходимо тщательно проработать концепцию Проекта, а пояснительная записка должна содержать аргументированное обоснование необходимости принятия такого законопроекта.

Обосновывая необходимость принятия Проекта, разработчики в пояснительной записке специально и неоднократно обращают внимание на проблемы, связанные с взысканием задолженности с физических лиц, осуществляемым так называемыми профессиональными взыскателями (коллекторами). Разработчики Проекта указывают на необходимость законодательного регулирования деятельности профессиональных взыскателей.

В связи с этим особенно важно в Проекте четко и ясно определить, кто такой «профессиональный взыскатель», по каким критериям можно выделить «профессионального взыскателя» среди других субъектов гражданского оборота. На данное обстоятельство обращалось внимание в названных выше Экспертных заключениях Совета.

Однако в представленном Проекте вновь отсутствует определенность в понятии «профессионального взыскателя», под которым понимается «юридическое лицо, специализирующееся на взыскании задолженности». Не совсем понятно, какой смысл разработчики Проекта вкладывают в слово «специализирующееся», в чем конкретно заключается такая «специализация», являются ли равнозначными понятия «лицо, осуществляющее деятельность по взысканию задолженности» и «лицо, специализирующееся на взыскании задолженности». Необходимо отметить, что в соответствии с Проектом «взыскание задолженности – совершение взыскателем любых... действий, направленных на погашение задолженности». Такое определение также не вносит никакой ясности.

Одним из ключевых моментов Проекта является определение понятия «взыскатель», под которым, среди прочего, понимается «лицо, осуществляющее взыскание задолженности... на основании заключенного с ним кредитором гражданско-правового договора». В связи с этим возникает вопрос, с какого момента, по смыслу Проекта, начинается «взыскание задолженности» и некое лицо получает статус «взыскателя» (и, соответственно, с этого момента на него полностью распространяются все требования и ограничения, установленные Проектом) – с момента заключения с кредитором договора, либо с момента направления в адрес должника первого требования о погашении задолженности, либо как-то иначе? Являются ли «взысканием задолженности» любые контакты между взыскателем и должником (например, переговоры об отсрочке, рассрочке платежа; действия, направленные на досудебное урегулирование спора и др.)? Можно ли говорить о «взыскании задолженности», если требование адресовано поручителю, залогодателю?

Таким образом, в представленном Проекте вновь не учтены названные выше замечания Совета. Сформулированные в Проекте дефиниции являются нечеткими, неясными и неоднозначными, а значит, неизбежно создадут на практике дополнительные правоприменительные проблемы.

Концептуальная ошибка проекта заключается также в том, что он тщетно пытается защитить законные интересы должника с помощью ограничения круга субъектов и видов обязательств, вовлеченных в сферу отношений, называемых коллекторством. Незаконные и недобросовестные действия не допускаются для любых лиц и по любым обязательствам.

При установлении недопустимых методов воздействия на должника Проект не учитывает, что запрет использования некоторых из них уже охватывается соответствующим отраслевым законодательством. Причем для гражданско-правовых отношений вообще и для обязательственных отношений в частности, установлен весьма высокий стандарт поведения – необходимость действовать законно и добросовестно (например, пункты 3, 4 статьи 1, статья 10, глава 8, пункт 3 статьи 307, глава 59 Гражданского кодекса Российской Федерации). Казуистически закрепляя в качестве недопустимых конкретные действия, Проект, тем самым, не повышает стандарт защиты, а наоборот снижает его.

Введение государственного реестра профессиональных взыскателей, в качестве инструмента предотвращения неправомерных действий в отношении должников под страхом исключения из этого реестра и административной ответственности не представляется эффективной мерой. Лица, совершающие неправомерные или недобросовестные действия в отношении должников, продолжат свою деятельность, пока она является экономически выгодной.

Для изменения ситуации в данной сфере никакого существенного изменения законодательства, в том числе в виде принятия отдельного закона, возможно, и не требуется, поскольку защита прав и законных интересов должников может осуществляться судом на основании указанных норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), а также соответствующих положений административного и уголовного законодательства.

Вероятно, следует рассмотреть вопрос о расширении инструментария коллективных исков, наделения соответствующего государственного органа (например, Роспотребнадзора) полномочиями на обращение в суд с коллективным иском в интересах должников, чьи права нарушаются, обеспечение граждан квалифицированной юридической помощью, легализации гонорара успеха, расширении доступа к суду, развитие судебной практики применения обеспечительных мер и т.п. При формировании устойчивой позитивной судебной практики проблема, которой посвящен Проект, может быть разрешена, а соответствующие негативные явления существенно нивелированы. Например, взыскание с так называемых коллекторов и лиц, в чьих интересах они действуют, убытков и компенсации морального вреда в размере, превышающем приносящие им от такой деятельности выгоды, может без значительных дополнительных издержек для общества улучшить ситуацию. При таком подходе граждане смогут защитить себя сами и без дополнительных государственных расходов. Лучшим сдерживающим фактором от злоупотребления правами при получении долга является риск существенного уменьшения его размера.

В соответствии с Проектом (пункт 2 статьи 1) его положения не распространяются на отношения, возникающие из договоров между физическими лицами, предусматривающими денежные обязательства в размере, не превышающем пятьдесят тысяч рублей. Соответственно, к отношениям между физическими лицами, где размер денежных обязательств превышает пятьдесят тысяч рублей, подлежат применению положения Проекта.

При этом в пояснительной записке отсутствует какое-либо обоснование предлагаемой нормы. Разработчики Проекта обращают внимание на недобросовестные действия профессиональных взыскателей (коллекторов), однако в пояснительной записке нет соответствующих пояснений: существует ли указанная проблема (и в какой мере) в отношениях между физическими лицами. Кроме того, не совсем понятен установленный в Проекте размер задолженности – пятьдесят тысяч рублей. Создалось впечатление, что Проект исходит из некой совершенно необоснованной презумпции: добросовестным кредитором считается только тот кредитор, который имеет требование к должнику в размере не более пятидесяти тысяч рублей. Остальные кредиторы априори относятся к «недобросовестным», любые юридические и (или) фактические действия которых, направленные на погашение задолженности (подпункт 4 пункта 1 статьи 2 Проекта), должны под страхом административной ответственности соответствовать требованиям Проекта.

Ряд вопросов вызывают положения статьи 2 Проекта, где перечислены основные понятия, используемые в законопроекте.

Во-первых, не совсем понятно, чем вызвана необходимость дать определение понятиям «должник», «первоначальный кредитор», «представитель должника». Очевидно, что смысл этих понятий ясен и без специального разъяснения в тексте данного Проекта, в том числе и потому, что содержатся в ГК РФ.

Во-вторых, также непонятен выборочный характер указанных в Проекте определений. Так, в Проекте дано определение «первоначальный кредитор», однако в Проекте не содержится понятия «новый кредитор» или «последующий кредитор»; указан «представитель должника», но не указан «представитель взыскателя»; дано определение «уполномоченный орган», но при этом не указан «представитель уполномоченного органа».

В-третьих, некоторые предлагаемые в Проекте дефиниции являются нечеткими и неясными. Так, в соответствии с Проектом «взыскатель» – это любое лицо, осуществляющее взыскание задолженности. В связи с таким определением неизбежно возникает вопрос – что такое «взыскание задолженности». В соответствии с Проектом «взыскание задолженности» – это совершение взыскателем любых действий, направленных на погашение задолженности. В связи с таким определением неизбежно возникает вопрос – кто такой «взыскатель». Очевидно, что для правоприменителя ценность названных дефиниций в значительной степени нивелирована и вместо определенности напротив, порождает неопределенность.

Обосновывая необходимость принятия Проекта, разработчики в пояснительной записке обращают внимание на проблемы, связанные с взысканием задолженности с физических лиц. Разработчики Проекта указывают на недобросовестные и противоправные действия взыскателей, многочисленные жалобы и обращения должников по рассматриваемому вопросу, на необходимость законодательного регулирования деятельности по взысканию задолженности.

Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 2 Проекта «задолженность» – это денежное обязательство. Таким образом, Проект не регулирует отношения, возникающие в связи с неисполнением должниками – физическими лицами неденежных обязательств. Следовательно, в данной части в случае принятия Проекта в качестве закона все указанные в пояснительной записке проблемы, связанные с недобросовестными и противоправными действиями взыскателей (угрозы жизни и здоровью, запугивания, избиения, вторжения в жилище, распространения порочащих сведений и т.п.), не будут решены вовсе.

Глава 2 Проекта называется «Условия осуществления деятельности по взысканию задолженности». Практически вся глава посвящена вопросам взаимодействия взыскателя с должником (способы взаимодействия взыскателя с должником; лица, имеющие право осуществлять непосредственное взаимодействие с должником; требования к действиям взыскателя при использовании отдельных способов взаимодействия и т.д.). Создалось впечатление, что, по мнению разработчиков Проекта, вся «деятельность по взысканию задолженности» сводится исключительно к взаимодействию взыскателя с должником.

Не отрицая всю важность проблемы взаимодействия взыскателя с должником, хотелось бы обратить внимание на то, что анализ практики деятельности так называемых коллекторских агентств показывает, что названные субъекты не ограничиваются только «взаимодействием». Коллекторские агентства осуществляют консультирование (и кредиторов, и должников) по вопросам взыскания задолженности, осуществляют розыск должников и их имущества, организуют реализацию заложенного имущества с согласия кредитора и должника, представляют интересы клиентов в суде и других государственных

органах, осуществляют так называемые «сопровождение исполнительного производства» и «сопровождение процедуры банкротства должника» и т.д. Коллекторские агентства предлагают своим клиентам «управление просроченной задолженностью», в которое входит комплекс различных услуг.

Если разработчики Проекта поставили цель законодательно урегулировать деятельность по взысканию задолженности, то не совсем понятно, почему Проектом не охвачены все сферы взыскания задолженности, почему Проект выборочно направлен только на отдельные вопросы деятельности коллекторских агентств (глава 3 Проекта «Условия осуществления деятельности профессиональными взыскателями» никак не восполняет данный пробел).

Пунктом 2 статьи 5 Проекта установлены специальные правила, регулирующие взыскание задолженности по обязательству должника, возникшему из договора потребительского кредита (займа). В связи с этим не совсем понятно, почему разработчики Проекта решили установить особенности взыскания задолженности именно в названных отношениях. Какая специфика в этих отношениях обуславливает выделение этой задолженности в отдельную категорию? Чем задолженность гражданина по обязательству, возникшему из договора потребительского кредита (займа), принципиально отличается от задолженности, например, по оплате услуг жилищно-коммунального хозяйства, услуг связи, электроэнергии и т.д.? Почему, допустим, при взыскании задолженности по оплате услуг ЖКХ должны применяться общие положения Проекта, а по задолженности из договора потребительского кредита (займа) – специальные?

Статья 12 Проекта устанавливает обязанности должника (например, должник обязан извещать взыскателя об изменении адреса своей электронной почты). При этом Проект не предусматривает каких-либо неблагоприятных последствий для должника в случае их неисполнения. За нарушение требований законодательства о деятельности по взысканию задолженности взыскатель должен нести административную ответственность. Однако для должника, по непонятным причинам, такая ответственность отсутствует.

По мнению разработчиков Проекта, регулирование деятельности по взысканию просроченной задолженности объясняется необходимостью бороться с фактами угроз жизни и здоровью должников, их запугивания, избиения, вторжения в жилище и т.д.

Однако для борьбы с указанными действиями кредиторов или уполномоченных кредитором лиц уже существуют соответствующие правовые предписания гражданского, уголовного и административного законодательства. В частности, согласно пункту 1 статьи 152 ГК РФ гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. В соответствии с пунктом 1 статьи 152.2 ГК РФ, если иное прямо не предусмотрено законом, не допускаются без согласия гражданина сбор, хранение, распространение и использование любой информации о его частной жизни, в частности сведений о его происхождении, о месте его пребывания или жительства, о личной и семейной жизни. Частью 1 статьи 116 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) установлены наказания за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль.

Таким образом, предусмотренное Проектом регулирование во многих случаях является излишним.

Из перечня проблем, на решение которых направлен Проект, следует, что недостатки содержатся не в нормах закона, а в рамках правоприменительной деятельности. В част-

ности, разработчики проекта указывают, что под действующие составы преступлений и правонарушений формально не подпадают такие действия кредиторов или уполномоченных кредитором лиц как завуалированные угрозы и психологическое давление. Однако данные действия должны охватываться нормами о компенсации морального вреда и положениями статьями 117 и 118 УК РФ.

Однако, даже если предположить, что для решения обозначенных негативных явлений требуется совершенствование составов об отдельных видах преступлений или правонарушений, это не обосновывает необходимость в создании отдельного закона.

Таким образом, в Проекте предлагаются ненадлежащие средства решения поставленных целей и задач.

Кроме того, хотя в пояснительной записке указывается на то, что его реализация не потребует дополнительных расходов из средств федерального бюджета, это вызывает сомнение. Проект вводит новый блок компетенции для государственного органа, который должен осуществлять новую деятельность по ведению государственного реестра профессиональных взыскателей, контролю их деятельности, привлечению их к ответственности. Соответствующее увеличение нагрузки на суды также неизбежно. В целом издержки общества на создание и функционирование предлагаемой Проектом системы регулирования могут оказаться выше, чем положительный эффект от ее ведения для граждан.

Проект изобилует множеством методологических недостатков в юридической технике. Так, например, одновременно ограничив сферу действия Проекта суммами свыше пятидесяти тысяч рублей и установив запреты для определенных действий, он тем самым как бы легализует применение соответствующих действий по взысканию сумм, не превышающих порогового значения. Запрещая размещать информацию «в (на) жилом помещении или доме должника» без его предварительного письменного согласия, Проект порождает абсурдное дозволение размещения этой информации по соседству, например, на соседнем доме. Устанавливая количественное ограничение числа взаимодействий с должником, Проект не учитывает отсутствие надежных механизмов фиксации этих взаимодействий, а также бессмысленность такого ограничения, которое легко обойти, например, увеличив число взыскателей посредством дробления требования путем частичной уступки. Запрещая взаимодействие с должником по задавненному требованию, Проект вступает в противоречие с гражданским законом, который допускает возобновление давности (пункт 2 статьи 206 ГК РФ), а также уплату долга по задавненному требованию (пункт 1 этой же статьи). Императивно устанавливая детализированный перечень содержания требований по отношению ко всем документам, направляемым должнику, Проект искусственно создает почву для ответственности взыскателя, в том числе и для случаев, когда соответствующие сведения не нужны должнику и ему известны. Например, достаточно хотя бы в одном документе не указать структуру задолженности или порядок ее погашения, чтобы констатировать нарушение взыскателем закона. Такое же последствие наступает, если какая-то часть текста документа, направленного должнику, напечатана нечетко или плохо читаемым шрифтом. Проект, устанавливая право должника на снижение частоты взаимодействия со взыскателем, почему-то вводит трехмесячную отсрочку с момента наступления срока исполнения обязательства. Получается, что должник до наступления указанного срока обязан претерпевать любую частоту взаимодействий со взыскателем. Нормы Проекта об уведомлении должника при уступке вводят неизвестные ГК РФ ограничения, а кроме того не учитывают, что сам факт заклю-

чения договора об уступке, с которым Проект связывает срок обязательного уведомления должника, еще не означает переход права к новому кредитору, поскольку последний может происходить позднее и может быть обусловлен теми или иными обстоятельствами, например, платежом за уступаемое право. Такой подход чрезвычайно усложняет залог прав, отношения по факторингу и т.д. При этом Проект, почему-то ограничивается только уступкой, тогда как права переходят и по другим основаниям. Проект вводит императивное правило о десятидневном ответе на обращение сторон друг к другу. Получается, что при любом нарушении этого срока, причем независимо от содержания обращения, взыскатель может рассматриваться как нарушитель закона, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности» предлагается внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части установления размера государственной пошлины. Данный законопроект не содержит положений, регулирующих гражданско-правовые отношения.

Подводя итог вышесказанным в настоящем Заключении замечаниям и соображениям, Совет считает необходимым еще раз обратить внимание на то, что подобный законопроект должен базироваться на тщательно продуманной и всесторонне обсужденной концепции. В основу этой концепции должны быть положены закрепленное Конституцией Российской Федерации право каждого «на неприкосновенность частной жизни» (часть 1 ст.23), предусмотренная Гражданским кодексом Российской Федерации «недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела» (п.1 ст.1).

х х х

Вывод: проект федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности» в представленном виде не может быть поддержан. Соответственно и проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности» также не может быть поддержан по концептуальным соображениям.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

2.8. ЗАЕМ И КРЕДИТ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
22 июня 2015 г. № 143-1/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬИ 2 И 12 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О МИКРОФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И МИКРОФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 12 Федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее – Проект) направлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 25.05.2015 г. № 05-06-06/4/30035).

В пояснительной записке необходимость принятия Проекта обосновывается тем, что в настоящее время субъекты малого и среднего предпринимательства испытывают проблемы с привлечением финансирования как для реализации новых проектов, так и для пополнения оборотных средств на осуществление текущей деятельности. Решить указанные проблемы путем банковского кредитования по ряду причин удается не всегда, и в таком случае предприниматели обращаются за заемными средствами в микрофинансовые организации.

На сегодняшний день максимальный размер микрозайма, предоставляемого заемщикам микрофинансовыми организациями, в соответствии с Федеральным законом «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» не может превышать один миллион рублей.

Проектом предлагается увеличить предельный размер микрозайма до трех миллионов рублей для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при сохранении действующего предельного размера микрозайма для физических лиц в размере одного миллиона рублей.

2. Предлагаемые изменения не поддерживаются по политико-правовым и юридико-техническим причинам.

Обосновывая необходимость подготовки и принятия Федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», разработчики обра-

щали внимание на то, что микрофинансирование представляет собой предоставление заемщикам небольших денежных сумм; микрофинансовые организации осуществляют небольшие по размеру финансовые операции, которые не являются привлекательными для коммерческих банков.

Представленный Проект существенно изменяет само понятие «микрозайма». Тем самым происходит размывание и понятий «микрофинансирование», «микрофинансовая деятельность». В случае дальнейшего движения законодателя в этом же направлении неизбежно возникнут вопросы о соотношении микрофинансирования и финансирования вообще, микрофинансовой деятельности и банковской деятельности, финансовых операций, осуществляемых микрофинансовыми организациями, и банковских операций и т.д. Такой подход не будет способствовать стабильности экономических отношений, развитию малого и среднего бизнеса в Российской Федерации, чего добиваются разработчики Проекта.

К сожалению, деятельность микрофинансовых организаций во многих случаях имеет признаки ростовщичества и вызывает социальную напряженность. В этой связи Совет не может согласиться с предложением о повышении максимальной суммы «микрозайма».

Проект для того, чтобы он мог быть представлен в Правительство Российской Федерации, по мнению Совета, требует серьезного социально-экономического обоснования, в котором получили бы отражение: (1) удельный вес микрофинансовых организаций в кредитовании юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; (2) средний уровень фактически взимаемых по таким кредитам процентов; (3) просроченная задолженность по таким кредитам (в динамике). Наряду с этим следует дать прогноз тех же данных в случае принятия Проекта в качестве федерального закона.

Кроме того, обоснование необходимости принятия Проекта должно опираться и на общепринятую международную практику в области микрофинансирования.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 12 Федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» в отсутствие развернутого социально-экономического обоснования не может быть поддержан.

Председатель Совета В.Ф. Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
22 июня 2015 г. № 143-2/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ГЛАВУ 42 ЧАСТИ ВТОРОЙ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТДЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в главу 42 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 29.04.2015 г. № 05-06-05/1/24722).

Проектом предлагается внести ряд изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), имеющих принципиальный характер для упорядочивания регулирования синдицированного кредита и технического учета залоговых прав кредиторов.

Применительно к синдицированному кредиту Проектом предлагаются следующие изменения.

1. Предлагается дополнить пункт 1 статьи 819 ГК РФ нормой, допускающей установление в кредитном договоре обусловленности между возвратом суммы кредита заемщиком – кредитной организацией и возвратом ей суммы кредита третьим лицом (конечным заемщиком), которому такая организация передала кредит. Таким образом, заемщик – кредитная организация получит возможность прямо закрепить в договоре зависимость между исполнением своей обязанности по возврату займа и возвратом такой кредитной организации займа от третьего лица.

Полагаем, что новелла, позволяющая обусловить исполнение одной обязанности исполнением другой обязанности, существующей у другого лица, должна находить прочные основания в общей части ГК РФ. В рамках реформы гражданского законодательства в ГК РФ внесены изменения, делающие допустимой обусловленность исполнения обязательств наступлением срока или определенных обстоятельств. Так, в пункте 1 статьи 314 ГК РФ в редакции, вступившей в силу с 1 июня 2015 г., прямо устанавливается, что срок исполнения обязательства может находиться в зависимости от момента исполнения обязанностей **другой стороной** или наступления иных обстоятельств, предусмотренных за-

коном или договором, если обязательство **предусматривает или позволяет определить день его исполнения** либо период, в течение которого оно должно быть исполнено. Кроме того, в силу статьи 327.1 ГК РФ в новой редакции, также вступившей в силу с 1 июня 2015 г., исполнение обязанностей может быть обусловлено совершением (несовершением) **одной из сторон обязательства** определенных действий **или наступлением иных обстоятельств**, предусмотренных договором, в том числе полностью зависящих от воли одной из сторон.

Полагаем, что ни одна из приведенных норм общей части ГК РФ не может составлять необходимого основания для дополнения пункта 1 статьи 819 ГК РФ абзацем вторым, предлагаемым в Проекте. Не следует такая возможность и из общих принципов гражданского права и специальных норм гражданского законодательства.

Во-первых, возврат суммы кредита, обусловленный возвратом другого кредита, не может считаться сроком, поскольку в соответствии с абзацем вторым статьи 190 ГК РФ срок наряду с указанием даты или периода может определяться указанием на событие, которое **должно неизбежно наступить**. Тот же вывод следует из действующей редакции пункта 1 статьи 314 ГК РФ. Между тем, несомненно, что возврат займа не является неизбежным.

Во-вторых, содержание статьи 327.1 ГК РФ не должно трактоваться расширительно и не мыслилось таковым разработчиками Кодекса. Совершение или несовершение определенных действий, которыми обусловлено исполнение обязанностей, относится к одной из сторон обязательства, а не к третьему лицу. Иная интерпретация приведет к «выхолащиванию» самого понятия обязательства, поскольку такого рода «обязательство» оказывается лишено принудительной силы. Между тем, такая трактовка не только противоречит самому понятию обязательства, представленному в статье 307 ГК РФ, но и самым серьезным образом дестабилизирует гражданский оборот, поскольку кредиторы (пусть даже в рамках ограниченного субъектного состава) в отсутствии у них достоверного знания о моменте возникновения «права» требовать исполнения будут лишены возможности планировать свою хозяйственную деятельность. Кроме того, предлагаемая к внесению в пункт 1 статьи 819 ГК РФ норма открывает практически неограниченные возможности для вывода активов кредитными организациями посредством выдачи заведомо «невозвратных» кредитов.

В-третьих, предлагаемая в Проекте формулировка пункта 1 статьи 819 ГК РФ привносит в отношения между сторонами по договору кредита элемент алеаторности, не свойственный этому гражданско-правовому институту. Такое изменение, как мы полагаем, существенно изменяет каузу кредитного договора, поскольку конечной целью (основанием) предоставления денежных средств первому заемщику становится не получение прибыли за счет пользования денежными средствами, а финансирование конечного заемщика таким образом, чтобы все риски оказались возложены на первоначального кредитора.

Неудачность предлагаемой конструкции наглядно видна на примере более приближенных к повседневной жизни договорных типов. Например, если считать возможным исполнение, обусловленное исполнением третьего лица, то допустимыми будут и формулировки договора о том, что «поставка будет осуществлена стороной А в пользу Б при условии, что предмет поставки будет подарен стороной В» или «страховщик выплатит страховую премию при условии, что банк предоставит страховщику кредит». Можно привести множество подобных примеров.

Кроме того, действующее законодательство предоставляет все возможности для структурирования выдачи кредита через банк-посредник таким образом, чтобы его возврат

находился в зависимости от действий заемщика. Так, если оба банка желают согласованно действовать при выдаче кредита заемщику и основной банк-кредитор по какой-то причине не готов выдать кредит напрямую конечному заемщику, оба банка не лишены возможности заключить договор простого товарищества, либо договор, по которому банк-посредник будет действовать в интересе основного кредитора, например, по договору комиссии. В этих случаях у банка – основного кредитора не будет права требования о возврате кредита к банку-посреднику, заключившему договор с конечным заемщиком, до тех пор, пока заемщик не исполнит свои обязательства перед банком-посредником. При структурировании отношений сторон таким образом рассмотренные выше риски и несоответствия будут нивелированы.

Таким образом, с точки зрения системы Гражданского кодекса и содержания рассмотренных норм предлагаемая в Проекте редакция пункта 1 статьи 819 ГК РФ не только не находит обоснования в общей части Гражданского кодекса и принципах гражданского права, но и существенно искажает основы обязательственного права. Предлагаемая в Проекте редакция пункта 1 статьи 819 ГК РФ также подрывает основы финансовой стабильности кредитных организаций, делает невозможным контроль со стороны государства за их платежным балансом, а также предоставляет неограниченные возможности для злоупотреблений. В этой связи изменения в этой части не могут быть поддержаны.

2. Подпунктом «б» пункта 1 статьи 1 Проекта предлагается дополнить статью 819 ГК РФ пунктом 2, в котором указывается, что стороны кредитного договора помимо уплаты процентов вправе согласовать условие о ценах (тарифах) за услуги, оказываемые кредитором заемщику по такому договору.

Ввиду того, что ГК РФ представляет собой наиболее общий кодифицированный свод правил гражданско-правового регулирования, подходить к вопросам внесения изменений в него следует с максимальной осторожностью. Такие изменения должны носить фундаментальный характер и устранять явные противоречия между системой Кодекса и насущными потребностями оборота.

С точки зрения систематики Гражданского кодекса предлагаемый в Проекте пункт 2 статьи 819 ГК РФ является специальной нормой, не несущей дополнительного по отношению к ГК РФ смысла. Указанная норма является специальной, поскольку в ней решается только вопрос о возможности взимания платы за дополнительные услуги по займу (кредиту). При такой логике следовало бы закрепить аналогичные нормы во всех разделах специальной части ГК РФ (например, применительно к дополнительным услугам по договорам поставки, факторинга или транспортной экспедиции).

В то же время предлагаемое положение не несет дополнительного смысла в связи со следующим. ГК РФ, основывающийся на свободе договора (ст. 421), безусловном возмещении убытков в случае его нарушения (ст. 15) и возмещении фактически понесенных исполнителем расходов в случае прекращения обязательственных отношений (см., например, ст. 782), предоставляет кредитору достаточные основания для выплаты комиссий и издержек, установленных в договоре между кредитором и заемщиком. Этот вывод подтверждается действующей редакцией статьи 819 ГК РФ и статьей 29 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», которые отдают условия предоставления денежных средств заемщику на откуп согласованным между сторонами положениям договора. Следовательно, изменения, предлагаемые к внесению в ГК РФ, уже содержатся в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» и следуют из ГК РФ.

При этом само по себе указание на «услуги» в тексте рассматриваемой статьи Проекта невыгодно отличается от формулировки статьи 29 Закона № 395-1, поскольку на практике могут иметь место экономически обоснованные банковские комиссии, квалификация которых в качестве услуги является сомнительной (например, комиссия за досрочный возврат кредита).

Можно предположить, что единственная причина для дополнения ГК РФ рассматриваемой нормой содержится в сложившейся судебной практике, которая в ряде случаев отказывает в правомерности установления комиссий (банковских тарифов) за действия, которые суды считают относящимися к основному обязательству кредитных организаций по кредитному договору. Критерии отграничения в рамках кредитного договора услуг, имеющих самостоятельное значение, от услуг, неразрывно связанных с выдачей кредита, уже сформулированы судебной практикой (п. 4 Информационного письма Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.09.2011 № 147). Эти критерии следует признать в целом верными, хотя и нуждающимися в дальнейшем уточнении.

В связи с тем, что дополнение статьи 819 ГК РФ пунктом 2 в редакции Проекта носит сугубо частный характер, не содержит положений, которые бы прямо не следовали из ГК РФ, и фактически дублирует статью 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», Совет не считает принятие предлагаемых изменений в этой части целесообразным.

3. В Проекте предлагается дополнить главу 42 ГК РФ статьей 819.1, в которой предлагается закрепить регулирование синдицированного кредита. Внесение в ГК РФ общей нормы о синдицированном кредите, безусловно, является одним из наиболее востребованных современной банковской практикой изменений. Фактически синдицированные кредиты уже используются на практике и санкционированы государством, по крайней мере, в части ссуды. Так, в соответствии с пунктом 1 Приложения № 4 к Инструкции Банка России от 3 декабря 2012 г. № 139-И «Об обязательных нормативах банков» «под синдицированной ссудой понимается соглашение (договор) о предоставлении ссуды заемщику одним или несколькими лицами (участниками синдиката), в связи с предоставлением которой риск неисполнения либо ненадлежащего исполнения заемщиком обязательств по ссуде в предусмотренный соглашением (договором) срок (далее – кредитный риск) принят одновременно двумя и более участниками соглашения (договора)». При этом в соответствии с пунктом 2 указанного Приложения, кредиторами по синдицированной ссуде могут быть как первоначальные кредиторы, так и новые кредиторы, несущие кредитный риск на основании договора с первоначальным или последующим кредитором. В Приложении среди прочего также вводится определение «кредитного (платежного) агента» и методика подсчета кредитного риска (совокупной доли участия кредитора в синдицированной ссуде).

Предлагаемое в Проекте определение синдицированного кредита следует поддержать. Также следует согласиться с формулировкой пункта 1.1 статьи 819.1 в редакции Проекта, в соответствии с которой доли обязательств по сделке, а также распределение риска неисполнения и ненадлежащего исполнения обязательств заемщика и порядок принятия кредиторами совместных решений должны быть определены договором синдицированного кредита.

На практике возникают сложности в связи с взиманием комиссий за отдельные услуги, предоставляемые в рамках договора синдицированного кредита. В частности, судебная практика неоднозначно относится к комиссиям, взимаемым такими фигурами, как

управляющий залогом и кредитный агент. Кроме того, в случае более широкого распространения синдицированных кредитов (в т.ч. в отношении малого и среднего бизнеса), могут появиться кредитные договоры, в которых не будут отражены важные для разрешения потенциальных споров условия об управлении кредиторами залоговым обеспечением. В этой связи следует рассмотреть возможность дополнения статьи 819.1 ГК РФ в редакции Проекта пунктом 1.2, в котором следует закрепить, что кредиторы вправе согласовать в договоре лицо, оказывающее услуги кредитного агента и являющееся одним из кредиторов или третьим лицом. В функции кредитного агента при этом входит координация взаимодействия между заемщиком и кредиторами на условиях, предусмотренных договором. Также следует закрепить, что при наличии залогового обеспечения синдицированного кредита условия управления залогом должны быть урегулированы в договоре (ст. 356 ГК РФ).

В пункте 2 статьи 819.1 ГК РФ в редакции Проекта устанавливается запрет применения к договору синдицированного кредита правил главы 55 ГК РФ в отсутствии отдельного указания на иное в договоре.

Как в российской, так и в зарубежной континентальной доктрине и практике существуют различные подходы к вопросу о том, целесообразна ли квалификация отношений между кредиторами по договору синдицированного кредита в качестве простого товарищества.

Так, например, во французской доктрине указывается, что солидарная ответственность кредиторов не соответствует целям и сущности синдицированного кредитования; что у каждого из кредиторов имеется своя собственная цель – получение прибыли от внесенного вклада, а общая цель фактически отсутствует; что сумма кредита, которая обычно поступает на счет банка – кредитного агента, не является вкладом в общее имущество товарищей; что невозможно говорить о равном распределении прибыли между участниками синдицированного кредита, поскольку каждый банк привлекает деньги для перевода заемщику на разных условиях.

В отличие от этого в германском праве договор синдицированного кредита понимается как разновидность договора простого товарищества (частично правосубъектного товарищества гражданского права), а банк-агент рассматривается как его представитель, причем консорциум отвечает за выплату кредита, в то время как участники консорциума отвечают по его долгам в субсидиарном порядке.

Сходным образом структурируются сделки синдицированного кредитования в швейцарском праве. При этом как в германском, так и швейцарском праве предполагается, что в случае простого товарищества его участники несут солидарную обязанность по предоставлению кредита, которая может быть заменена на долевую соглашением сторон.

В российском праве применение главы 55 ГК РФ к синдицированному кредиту делает возможным предъявление заемщиком требования к одному из со-кредиторов на всю сумму кредита (ст. 1047 ГК РФ). Кроме того, возникают противоречия, касающиеся порядка выхода товарищей из договора (ст. 1049 ГК РФ) и ответственности товарищей, вышедших из договора (ст. 1053 ГК РФ). В то же время, в случае полного исключения применения норм главы 55 ГК РФ к синдицированному кредиту остается неурегулированным распределение прибыли и убытков кредиторов в случае, если этот вопрос не урегулирован в договоре. В этой связи Совет предлагает рассмотреть вопрос о закреплении в ГК РФ обязанности сторон урегулировать вопрос о распределении убытков и прибыли в договоре синдицированного кредита.

Отдельной проработки заслуживает вопрос о соотношении пункта 2 статьи 819.1 в редакции Проекта с пунктом 6 действующей статьи 356 ГК РФ. В соответствии с последней, «в части, не урегулированной настоящей статьей, если иное не вытекает из существа обязательств сторон, ... к правам и обязанностям залогодержателей по отношению друг к другу применяются правила о договоре простого товарищества, заключаемом для осуществления предпринимательской деятельности». Таким образом, соотношение предлагаемого в Проекте режима неприменения норм о товариществе между кредиторами в синдицированном кредите и его применения в силу закона между ними же как между залоговыми кредиторами, может создавать дополнительные коллизии (в т.ч. в части режима распределения прибыли и убытков) по завершении кредитного правоотношения.

В пункте 3 статьи 819.1 ГК РФ в редакции Проекта устанавливается, что кредитор вправе передать свои права (требования) по договору синдицированного кредита без согласия заемщика. С юридико-технической стороны данная норма является излишней, поскольку возможность уступки прав кредитором без согласия заемщика в отсутствии положения об ином в договоре напрямую следует из пункта 2 статьи 382 ГК РФ.

В Проекте предлагается исключить применение главы 9.1 ГК РФ (решения собраний) к собраниям кредиторов по договору синдицированного кредита. В указанной главе помимо механизма принятия решений собраний и обязательных требований к их принятию содержатся нормы признания решений собраний недействительными.

На практике вопросы принятия кредиторами решений подробно регулируются в договорах синдицированного кредита. Методика принятия таких решений в отличие от положений главы 9.1 ГК РФ, как правило, деформализована – решения принимаются посредством уведомления кредитного агента (заочное голосование). Чаще всего количество голосов находится в зависимости от доли предоставленных денежных средств в общей сумме предоставленного заемщику синдицированного кредита. В то же время в статье 181.2 ГК РФ закрепляется правило о принятии решений большинством голосов при наличии кворума – 50 процентов участников. Указанные требования главы 9.1 ГК РФ действительно в ряде случаев не будут в достаточной степени гибкими по сравнению с существующей договорной практикой синдицированного кредитования.

В то же время предлагаемое в Проекте полное исключение применения главы 9.1 не представляется в полной мере сбалансированным решением. Такой подход создаст правовой вакуум в части признания решений кредиторов недействительными, а также в тех случаях, когда в договоре не урегулированы вопросы механизма принятия кредиторами решений (например, о досрочном прекращении договора в случае неисполнения обязательств заемщиком). В этой связи представляется более целесообразным предусмотреть правило о применении главы 9.1 ГК РФ к решениям кредиторов в синдицированном кредите, если иное не установлено договором.

Совет также обращает внимание на то, что в ряде случаев заемщику необходимо получить информацию о текущем составе кредиторов, которые могли смениться полностью или в части с момента подписания заемщиком договора займа (кредита). Такая необходимость может возникнуть, например, при проведении аудита заемщика. Между тем такая информация заемщику может быть недоступна. В этой связи Совет предлагает рассмотреть возможность внесения в статью 819.1 ГК РФ обязанности информировать заемщика по его требованию о текущем составе кредиторов и их долях участия в синдицированном кредите.

Проект также страдает неполнотой в части урегулирования вопросов взаимодействия кредиторов в синдицированном кредите. В частности, из Проекта неясно, каким обра-

зом в отсутствии специального регулирования в договоре один из кредиторов в синдицированном кредите может реализовать свое индивидуальное требование к синдикату (или представляющему его кредитному агенту) в тех случаях, когда синдикат не исполняет своих обязательств. Также отсутствует в Проекте регулирование вопросов о последствиях для существования синдиката невыдачи одним из кредиторов своей части денежных средств в отсутствии отдельного регулирования этого вопроса в договоре. Должны ли исправные кредиторы разделить этот риск или он, например, должен быть возложен на кредитного агента? Также следует рассмотреть возможность урегулирования в Проекте вопроса о последствиях нарушения одним из кредиторов порядка перечисления денежных средств, в том числе для тех случаев, когда такое перечисление происходит в обход процедуры, предусмотренной договором (например, вместо перечисления кредитному агенту происходит перечисление непосредственно заемщику).

Обращает на себя внимание, что в Проекте полностью проигнорированы такие признанные в банковской практике фигуры, как кредитный агент и организатор кредита. Между тем регулирование вопросов взаимодействия с ними может быть целесообразным в отсутствии судебной практики по этому вопросу (в том числе в части взимания комиссий за их услуги и в части их взаимодействия с заемщиком).

Также не представляется удачным с юридико-технической стороны наличие в статье 819.1 ГК РФ пункта 1.1 в отсутствии пункта 1.2.

Наконец, обращает на себя внимание отсутствие какого-либо обоснования необходимости включения нормы о синдицированном кредите именно в ГК РФ, а не в специальный отраслевой закон (например, в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»).

4. Проект также содержит ряд технических норм, касающихся учета прав залогодержателя.

Статьей 2 Проекта предлагается дополнить статью 103.4 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (содержание уведомления о залоге движимого имущества) положением о том, что «при наличии управляющего залогом в качестве сведений о залогодержателе указываются *сведения об управляющем залогом*». При этом прямо закрепляется, что сведения о кредиторах, в интересах которых действует управляющий залогом, не указываются.

Аналогичная норма, однако без прямого закрепления возможности отсутствия сведений о кредиторах, в интересах которых действует управляющий залогом, предлагается к внесению в пункт 11 статьи 8.2 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», пункт 3 статьи 22 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и статью 22 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» применительно к Единому государственному реестру прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП).

В то же время в пункте 3 статьи 29 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в редакции Проекта предлагается закрепить положение о том, что при наличии управляющего залогом в качестве сведений о залогодержателе в ЕГРП указываются сведения об управляющем залогом, *а также сведения о кредиторах, в интересах которых действует управляющий залогом*.

С точки зрения юридической техники более целесообразно было бы рассмотреть закрепление единой нормы во всех перечисленных законах (кроме Основ законодательства

Российской Федерации о нотариате), регулирующих внесение записей в ЕГРП, т.е. дополнить соответствующие статьи федеральных законов «О рынке ценных бумаг», «Об обществах с ограниченной ответственностью» и «Об ипотеке (залоге недвижимости)» фразой, уже предлагающейся к внесению в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»: «а также сведения о кредиторах, в интересах которых действует управляющий залогом». С различием в регулировании регистрации сведений о кредиторах в реестре уведомлений о залоге движимого имущества и в ЕГРП следует в принципе согласиться, поскольку, когда речь идет о движимом имуществе, по-видимому, отсутствует насущная необходимость в регистрации сведений о кредиторах, в интересах которых действует управляющий залогом. Иной подход приведет к нецелесообразной нагрузке на российские нотариальные органы. Вместе с тем эти соображения являются во многом умозрительными и в любом случае требуют отражения и обоснования в пояснительной записке к законопроекту.

Предлагаемые изменения в части технического учета прав кредиторов – залогодержателей в договоре синдицированного кредита внутренне противоречивы.

В Проекте не в достаточной мере принимается в расчет возможность смены кредиторов в синдицированном кредите после первичной регистрации в ЕГРП управляющего залогом и кредиторов, в интересах которых он действует. При такой смене остается непонятным, должны ли вноситься изменения в ЕГРП и если да, то кем. Исходя из положений пункта 1 статьи 29 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и пункта 1 статьи 20 «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в редакции Проекта, государственная регистрация ипотеки должна осуществляться по совместному заявлению управляющего залогом и залогодателя. Следовательно, было бы целесообразным возложить на управляющего залогом обязанность в силу закона по предоставлению в ЕГРП актуальной информации об изменении состава кредиторов, если договором управления залогом не предусмотрено возложение этой обязанности на кредитора или кредиторов. В противном случае под угрозой окажется принцип внесения, и, как следствие, будет умален принцип публичной достоверности реестра (ст. 8.1 ГК РФ). Иначе говоря, в случае принятия положений Проекта в этой части без изменений, единственной достоверной информацией в ЕГРП будет информация об управляющем залогом. Эта ситуация серьезно увеличит риски приобретения необеспеченных «токсичных активов» в случае отчуждения кредитором прав требования по синдицированному кредиту.

В отсутствии правила о лице или лицах, обязанных предоставлять информацию в ЕГРП о смене состава кредиторов, а также сроков такого внесения, предлагаемые изменения в части предоставления сведений в ЕГРП о «кредиторах, в интересах которых действует управляющий залогом», оказываются во многом бессмысленными.

5. В пункте 1 статьи 20 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» также предлагается закрепить положение о том, что при наличии управляющего залогом государственная регистрация осуществляется на основании совместного заявления залогодателя и управляющего залогом. На государственную регистрацию в этом случае представляется, в том числе, договор управления залогом. Эта норма следует общей логике Проекта, фактически заменяющего залогодержателя или созалогодержателей на фигуру управляющего залогом для целей технической фиксации наличия залогодержателя в ЕГРП. При этом по соображениям, приведенным выше, было бы целесообразным дополнить указанную статью требованием о предоставлении информации обо всех кредиторах, являющихся залогодержателями не только в момент регистрации ипотеки,

но и на всем протяжении ее существования. В ГК РФ также следует закрепить не только обязанность управляющего залогом уведомлять Росреестр о смене залогодержателей, но и обязанность залогодержателей предоставлять управляющему залогом необходимые документы для передачи сведений о смене состава кредиторов.

6. Пунктом 2 статьи 7 Проекта предлагается дополнить пункт 7.1 статьи 16 и статью 18.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» положениями, в которых закрепляется, что в случае, если в деле о банкротстве интересы кредитора (группы кредиторов), требования которых обеспечены залогом имущества должника, представляет управляющий залогом в соответствии с договором управления залогом, то кредиторы в деле о банкротстве до момента прекращения договора управления залогом не вправе осуществлять те свои права, предусмотренные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», которые в соответствии с договором обязан осуществлять управляющий залогом. При этом кредитор вправе в случае прекращения договора управления залогом, а также в случае совершения залоговым управляющим действий, противоречащим интересам кредиторов в связи с осуществлением им своих полномочий в деле о банкротстве, обратиться в суд с ходатайством об отстранении управляющего залогом и внесении соответствующих изменений в реестр требований кредиторов.

Совет полагает, что рассматриваемая норма в целом должна быть поддержана. В то же время вызывает беспокойство отсутствие регулирования в Проекте вопросов об учете индивидуальных требований кредиторов при банкротстве заемщика в тех случаях, когда выдается синдицированный кредит, в котором требования кредиторов отделены друг от друга (т.е. в случаях, когда юридически кредит выдается только одним из банков). Из Проекта не следует, каким образом должны соотноситься такие отдельные требования кредиторов – должны ли они быть юридически связанными и учитываться только «в связке» или допустимо (или обязательно) оспаривание таких требований по отдельности.

Совет также обращает внимание на то, что в ряде случаев созалогодержатели должны будут иметь действенный и достаточно быстрый инструмент отстранения залогового управляющего от осуществления его полномочий до момента удовлетворения или отказа в удовлетворении заявленного требования. Такие инструменты уже имеются в процессуальном праве (например, обеспечительные меры в деле об отстранении управляющего залогом), однако их практическое применение в рассматриваемом случае будет осложнено трудностями в доказывании того, что злоупотребления или риск злоупотреблений залогового управляющего могут затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда. Кроме того, для целей упрощения взаимодействия между кредиторами и несостоятельным заемщиком следует рассмотреть возможность наделения управляющего залогом полномочием в силу закона на предъявление требований отдельных членов синдиката в реестр требований кредиторов при банкротстве.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в главу 42 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные акты Российской Федерации» страдает существенными недостатками и в представленном виде не может быть поддержан. Проект нуждается в серьезной доработке.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-8/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 5 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОТРЕБИТЕЛЬСКОМ КРЕДИТЕ (ЗАЙМЕ)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 10 августа 2015 г. № 05-06-05/1/45924).

Проект разработан во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Проект направлен на создание дополнительной защиты граждан от валютных рисков при получении ими кредитов (займов) в иностранной валюте. Для достижения этой цели соответствующими изменениями предусматривается размещение в местах получения кредита информации о повышенных рисках заемщика, получающего доходы в валюте, отличной от валюты кредита (займа).

Повышение уровня информированности потребителей при оказании им финансовых услуг не вызывает возражений.

Вместе с тем Совет считает необходимым обратить внимание на то, что установленная законом обязанность информирования потребителей, в том числе в области финансовых услуг, посредством размещения в доступном месте соответствующей информации сама по себе не является эффективным средством достижения цели. Современные исследования в области поведенческой юриспруденции и экономики (Behavioral Law and Economics) свидетельствуют о том, что большинство потребителей, действуя неосмотрительно, не знакомятся с доступной им информацией и не оценивают должным образом соответствующие риски.

Поэтому целесообразно предусмотреть в законе такой механизм, согласно которому потребитель не только знакомился бы с релевантной информацией под роспись (или иной фиксацией этого факта), но был стимулирован сделать это неформально, как зачастую бывает на практике (подписать не читая). Для этих целей информация могла бы

формулироваться в виде вопроса (например, в анкете или в заявлении о выдаче кредита), с обязательной необходимостью дать на него ответ. Кроме того, применительно к валютным рискам, возможно, было бы целесообразным ознакомить заемщика с графиком колебания валютных курсов за предшествующий период, например, за предыдущие десять лет. Простое увеличение перечня информации доступной для ознакомления (который в действующем законе состоит из двадцати двух пунктов) едва ли поможет снять остроту проблемы; требуется изменение концептуального подхода в информировании. В противном случае поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации окажутся исполненными лишь формально, не достигнув своей цели.

х х х

Вывод: с учетом необходимости совершенствования информированности потребителей проект федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» может быть рекомендован к внесению в Государственную Думу.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

2.9. ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ ПРАВА

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 мая 2015 г. № 142-5/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 744685-6 «О ГЕОДЕЗИИ, КАРТОГРАФИИ И ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 744685-6 «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) внесен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) членами Совета А.В.Егоровым, О.М.Козырь, Е.А.Павловой.

Проект внесен в Государственную Думу Российской Федерации Правительством Российской Федерации и находится на стадии рассмотрении в первом чтении.

Проект в предыдущей редакции рассматривался на заседании Совета 24 марта 2014 г. По результатам рассмотрения Проекта Совет сделал вывод о том, что Проект не может быть поддержан ввиду недостаточной проработки концепции размещения и использования информации о так называемых «пространственных данных» (Экспертное заключение от 24 марта 2014 г. № 128-2/2014). Из текста Проекта не было ясно, на каком основании должно осуществляться предоставление информации из фондов пространственных данных за плату, почему с пользователями должны во всех случаях заключаться лицензионные договоры и т.д. Совет также отметил противоречие ряда положений Проекта действующему законодательству, в частности, Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации).

В новой редакции Проекта сделана попытка учесть соответствующие замечания. При этом разработчики Проекта в основном постарались просто обойти спорные вопросы. Так, из Проекта исключены положения, позволяющие соотнести его содержание с содержанием Закона об информации. Возможность бесплатного использования материалов, находящихся в федеральном фонде пространственных данных, общедоступность такой информации больше в Проекте не упоминаются.

Кроме того, в статье 24 Проекта, – вызывающей наиболее существенные замечания, – предусмотрено внесение изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ). Предлагается дополнить статью 1225 ГК РФ новыми пунктами 17 и 18, включив таким образом в число охраняемых объектов интеллектуальных прав «данные и материалы, полученные в результате выполнения картографических работ, включая топографические карты, сведения единой электронной картографической основы» и «данные и материалы, полученные в результате дистанционного зондирования Земли». Соответственно, из абзаца одиннадцатого пункта 1 статьи 1259 ГК РФ предлагается исключить все упоминания о картах и планах, относящихся к географии, топографии и другим наукам.

В пояснительной записке к Проекту указывается, что данные изменения предложены постольку, поскольку в соответствии с положениями главы 70 ГК РФ правовая охрана предоставляется картам и другим подобным произведениям, только если они имеют творческий характер. Следовательно, данные, полученные в результате технической деятельности (например, аэрофотосъемки или съемки из космоса), не могут быть признаны объектами авторских прав. «В таком случае большинство вновь создаваемых современными методами карт не будет являться объектами авторского права и подлежать правовой охране» (с.6 пояснительной записки). А поскольку положения раздела VII ГК РФ могут применяться только к тем объектам, которые названы в статье 1225 ГК РФ, то в нее нужно включить «карты» как такой охраняемый объект.

Таким образом, предлагаемые Проектом изменения в ГК РФ направлены на установление специальной охраны для указанных групп «данных и материалов», которая предоставлялась бы в рамках раздела ГК РФ об интеллектуальной собственности, но при этом не охватывалась нормами авторского права (глава 70). *По существу это означает, что предлагается ввести охрану нового вида интеллектуальной собственности.*

Данное предложение представляется невыполнимым. Охраняемые виды интеллектуальной собственности, перечисленные в настоящее время в статье 1225 ГК РФ, известны в большинстве стран мира. Каждый из них охраняется при помощи определенных правовых средств, имеет свой правовой режим (как правило, одинаковый или сходный в различных государствах). Для того, чтобы предоставить охрану какому-то новому объекту (результату интеллектуальной деятельности или средству индивидуализации), недостаточно включить его в перечень статьи 1225 ГК РФ. Необходимо разработать присущий этому объекту правовой режим и закрепить его в Гражданском кодексе.

В Экспертном заключении Совета от 24 марта 2014 г. № 128-2/2014 отмечалось, что в Проекте не был решен вопрос о том, «что следует понимать под использованием информации, размещенной на государственном информационном ресурсе» (с.7). Этот вопрос не решен и в представленном Проекте. Более того, сам термин «использование» практически везде в тексте Проекта заменен на «предоставление». В результате неясно, как именно будут использоваться (для каких целей будут предоставляться) «данные и материалы», которые предлагается включить в перечень охраняемых видов интеллектуальной собственности, и, следовательно, какая именно охрана им требуется.

Предложенные формулировки: «данные и материалы, полученные в результате выполнения картографических работ, включая топографические карты, сведения единой электронной картографической основы» и «данные и материалы, полученные в результате дистанционного зондирования Земли» – очень неопределенны и противоречивы. Например,

в результате дистанционного зондирования Земли можно получить не только топографические, но и физико-химические, геологические, биологические и другие данные.

Из текста Проекта также непонятно, кому именно должны принадлежать исключительные права на упомянутые «данные и материалы». В части 2 статьи 11 Проекта предусмотрено, что лицензионные договоры с организацией, осуществляющей ведение федерального фонда пространственных данных, о предоставлении исключительных прав на соответствующие материалы или данные заключают органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления или подведомственные им организации. Однако само по себе это не означает, что указанные органы и организации являются обладателями исключительных прав на такие материалы или данные, так как они могут при этом выступать, например, от имени государства.

Таким образом, из Проекта нельзя сделать вывод о том, что именно, как именно и в чьих именно интересах предлагается охранять путем предоставления исключительных прав.

Также непонятно, зачем при этом предлагается исключить карты и планы из статьи 1259 ГК РФ об объектах авторских прав. Во-первых, карты и планы создаются не только в результате выполнения геодезических исследований. Во-вторых, в статье 1259 ГК РФ перечень охраняемых произведений не носит исчерпывающего характера, поэтому даже исключение из него каких-либо объектов не будет означать автоматической утраты возможности их охраны авторским правом. В-третьих, географические карты и планы названы в числе охраняемых авторским правом произведений в Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений 1886 г. (ст.2(1)), участником которой является Российская Федерация.

Таким образом, предлагаемая в Проекте *концепция предоставления для использования картографических материалов и данных по-прежнему остается непроработанной и противоречащей действующему законодательству.*

Наконец, следует отметить низкий юридико-технический уровень Проекта. В частности, статья 9 Проекта определяет пункты государственной геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей как «не являющиеся объектом недвижимого имущества *сооружения*». Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 130 ГК РФ: «К недвижимым вещам» относятся «объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, *сооружения*, объекты незавершенного строительства». Таким образом, в соответствии с прямым законодательным указанием сооружения относятся к недвижимым вещам. Введение Проектом понятия «движимых сооружений» как противоречащее сложившейся законодательной и научной терминологией не может быть одобрено.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 744685-6 «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан в качестве проекта федерального закона по концептуальным соображениям.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 сентября 2015 г. № 145-4/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТУЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С РАТИФИКАЦИЕЙ ЖЕНЕВСКОГО АКТА ГААГСКОГО СОГЛАШЕНИЯ О МЕЖДУНАРОДНОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРОМЫШЛЕННЫХ ОБРАЗЦОВ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с ратификацией Женевского акта Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов» (далее – Проект) поступил для проведения правовой экспертизы в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) из Министерства образования и науки Российской Федерации (письмо от 14.08.2015 г. № ЛО-1030/14).

Проект разработан Минобрнауки России совместно с МИДом России в целях реализации пункта 3 Протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России от 17 февраля 2015 г. № 1.

В марте 2015 г. Минобрнауки России обращалось в Исследовательский центр частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации (далее – Исследовательский центр) с вопросом о возможности присоединения Российской Федерации к Гаагскому соглашению о международной регистрации промышленных образцов (далее – Гаагское соглашение). По указанному вопросу Исследовательским центром было подготовлено и направлено в Минобрнауки России заключение от 30 марта 2015 г. № 161-Ц, в котором указывалось на отсутствие противоречий между положениями Женевского акта Гаагского соглашения и части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации. В заключении было указано, что с учетом действия статьи 15 Конституции Российской Федерации о приоритете международных договоров над нормами национального законодательства не требуется внесение каких-либо изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК), хотя при этом допускалась возможность внесения отдельных точечных изменений в некоторые статьи ГК (например, в статьи 1346, 1396, 1398).

В заключении также подчеркивалось, что необходимо тщательно изучить вопрос о том, какие именно заявления необходимо сделать Российской Федерации при ратификации данного международного акта.

Проект, представленный на рассмотрение Совета, не затрагивает собственно вопросов ратификации Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов. Поэтому перечень заявлений, которые должны быть сделаны Российской Федерацией в соответствии с Женевским актом Гаагского соглашения, остается за рамками обсуждения в настоящем заключении.

Совет прежде всего отмечает, что присоединение Российской Федерации к Женевскому акту Гаагского соглашения бесспорно заслуживает поддержки, так как в результате такого присоединения облегчается процедура подачи заявок на международную регистрацию промышленных образцов, снижаются затраты их разработчиков на получение максимально широкой охраны в мировом масштабе. Вместе с тем рассмотрев представленный Проект, Совет считает необходимым высказать следующие соображения.

1. Гаагское соглашение о международном депонировании промышленных образцов (впоследствии переименованное в Гаагское соглашение о международной регистрации промышленных образцов) было заключено в 1925 году и вступило в силу в 1928 году. На протяжении своего существования оно неоднократно обновлялось и дополнялось. Последним по времени является Женевский акт Гаагского соглашения 1999 года.

Действие Женевского акта осуществляется по аналогии с Мадридским соглашением о регистрации товарных знаков. Международное бюро проводит только формальную экспертизу соответствия документов заявки предъявляемым требованиям. После регистрации в международном реестре и публикации сведений о регистрации документы передаются в национальные патентные ведомства, указанные в международной заявке. Таким образом, патентные ведомства стран, в которых законодательно предусмотрена государственная регистрация промышленных образцов с проведением экспертизы заявки по существу, проводят такую экспертизу в соответствии с национальным законодательством в срок, установленный Инструкцией к Женевскому акту, и в случае несоответствия заявки требованиям национального законодательства представляют в Международное бюро уведомление об отказе в признании действия международной регистрации на их территории (ст.12 Женевского акта, правило 18 Инструкции к Женевскому акту).

Действующее российское законодательство предусматривает обязательную государственную регистрацию промышленных образов с проведением экспертизы по существу. Следовательно, на национальной фазе международной регистрации промышленного образца российское патентное ведомство в течение установленного Женевским актом срока вправе провести экспертизу по существу по тем критериям, которые установлены российским законодательством (с учетом уже имеющихся сведений о национальных заявках и патентах).

Все это свидетельствует о том, что положения Женевского акта Гаагского соглашения в силу своей гибкости не противоречат положениям части четвертой ГК. С учетом статьи 15 Конституции Российской Федерации о приоритете международных договоров над нормами национального законодательства ратификация Гаагского соглашения не требует внесения каких-либо принципиальных изменений или дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации.

2. Представленный на обсуждение в Совет Проект вносит изменения в статьи 1346, 1377 и 1388, а также предусматривает включение в ГК новой статьи 1396.1 «Международная регистрация промышленного образца».

Представляется, что внесение специальной статьи 1396.1 в ГК нецелесообразно и избыточно.

Абзац первый пункта 1 ст.1396.1 ГК в редакции Проекта фактически дублирует статью 4 Женевского акта. Выбор в качестве основной прямой процедуры подачи международной заявки должен осуществляться не через регламентацию во внутреннем законодательстве стран-участниц, а при помощи соответствующих заявлений, которые страна-участница делает при ратификации данного международного договора (подп. «b» п.1 ст.4 Женевского акта).

Включение в Проект нормы о взимании пошлин за дополнительные услуги Роспатента (абзац третий п. 1 ст. 1396.1 в редакции Проекта) также вызывает возражения. Общие положения о порядке взимания патентных и иных пошлин содержатся в ст.1249 ГК. Вопрос о пошлинах должен быть отражен в документе о ратификации Гаагского соглашения, поскольку Женевским актом данного соглашения предусматривается возможность заявления страны-участницы о замене стандартной пошлины индивидуальной (ст. 7(2) Женевского акта). Конкретный размер таких пошлин должен определяться в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации.

Вместо пункта 2 статьи 1396.1 целесообразно внести изменения в статью 1352 ГК (по аналогии с п. 11 ст. 1483 ГК). Статья 1352 ГК может быть дополнена отдельным пунктом, в котором устанавливалось бы, что правовая охрана предоставляется промышленным образцам, зарегистрированным в соответствии с международным договором Российской Федерации при условии их соответствия требованиям статьи 1231.1, пункта 4 статьи 1349 и условиям патентоспособности, предусмотренным статьей 1352 ГК. Перечень конкретных статей, требованиям которых должен соответствовать промышленный образец, необходим, так как устанавливающие такие требования нормы содержатся в нескольких разных статьях ГК и, кроме того, аналогичные формулировки использованы в других статьях ГК, посвященных экспертизе по существу (например, в п. 1 ст. 1391 ГК).

Положение из пункта 3 статьи 1396.1 Проекта может быть заменено соответствующим положением, внесенным непосредственно в статью 1398 ГК. По аналогии с пунктом 4 статьи 1512 ГК в нее может быть включен отдельный пункт 8, в котором будет указано, что «предоставление правовой охраны на территории Российской Федерации промышленному образцу, зарегистрированному в соответствии с международным договором Российской Федерации, может быть оспорено и признано недействительным полностью или частично по основаниям и в порядке, предусмотренным настоящей статьей».

3. Следует исключить пункты 2 и 3 статьи 1 Проекта о дополнении подпункта 2 пункта 2 статьи 1377 и абзаца первого пункта 3 статьи 1378 ГК словами «и (или) их цифровые модели в машиночитаемой форме (цифровые модели)».

Во-первых, крайне нежелательно вводить в ГК терминологию, которая в нем не используется (цифровая модель) или используется в совершенно ином значении (в подп. 1 п. 2 ст. 1275 ГК, где речь идет как раз не о цифровых, а об устаревших аналоговых машиночитаемых формах, например, диафильмах, записях на магнитных лентах, патефонных пластинках и т.п.).

Во-вторых, введение подобного положения существенным образом влияет на требования, которые предъявляются к национальным заявкам на промышленный образец. Подпункт 2 пункта 2 статьи 1377 ГК в настоящее время предусматривает, что заявка на промышленный образец должна содержать «комплект изображений изделия»,

без каких-либо специальных указаний на то, в какой форме они должны быть сделаны. Это не исключает подачи изображений в электронной (цифровой) форме, однако и не делает ее обязательной. Кроме того, потребность в предлагаемом Проектом изменении никак не вытекает из содержания самого Женевского акта, который предусматривает представление изображения промышленного образца по выбору заявителя «в форме фотографий или других графических изображений самого промышленного образца, либо изделия или изделий, составляющих промышленный образец» (подп.(iii) п. 1 ст. 5 и правило 9 Инструкции к Женевскому акту). Следовательно, предлагаемые изменения выходят за рамки необходимых для применения положений Женевского акта Гаагского соглашения.

4. Проект изменений в ГК, как представляется, не может рассматриваться в отдельности от документа, посвященного ратификации Гаагского соглашения, поскольку последнее должно содержать целый ряд заявлений Российской Федерации, выбор которых, в известной мере, будет определять и необходимость внесения изменений в российское законодательство. Дата вступления в силу изменений в ГК должна быть согласована со сроками ратификации Гаагского соглашения.

Также следует учесть, что Проект вызвал серьезные замечания со стороны Минэкономразвития России и Роспатента, а также Минюста России, которые во многом совпадают с приведенными выше замечаниями Совета.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с ратификацией Женевского акта Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов» нуждается в существенной переработке, так как содержит избыточное регулирование и некорректные формулировки, которые на практике могут приводить к неверному толкованию положений ГК и международного договора.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-5/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТУЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С РАТИФИКАЦИЕЙ ЖЕНЕВСКОГО АКТА ГААГСКОГО СОГЛАШЕНИЯ О МЕЖДУНАРОДНОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРОМЫШЛЕННЫХ ОБРАЗЦОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с ратификацией Женевского акта Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов и совершенствовании национальной процедуры государственной регистрации» (далее – Проект) поступил для проведения правовой экспертизы в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) из Министерства образования и науки Российской Федерации (письмо от 23.10.2015 г. № ЕТ-1300/14).

Данный Проект ранее рассматривался на заседании Совета 21 сентября 2015 г. В экспертном заключении Совета был сделан вывод о том, что Проект «нуждается в существенной переработке, так как содержит избыточное регулирование и некорректные формулировки, которые на практике могут приводить к неверному толкованию положений ГК и международного договора». Представленный повторно на рассмотрение Совета Проект доработан по замечаниям и рекомендациям экспертного заключения Совета.

Совет, рассмотрев представленный Проект, считает необходимым высказать следующие соображения.

1. В представленном на повторное рассмотрение Совета Проекте действительно учтен ряд замечаний, содержавшихся в экспертном заключении Совета от 21 сентября 2015 г. № 145-4/2015. Прежде всего, из Проекта исключена специальная статья 1396.1, а вместо нее необходимые дополнения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) внесены в виде нового пункта 6 статьи 1352 и нового пункта 8 статьи 1398 Кодекса.

Вместе с тем вызывает сомнение необходимость внесения изменений в статью 1395 ГК РФ. В Проекте предлагается дополнить указанную статью новым пунктом 3, согласно которому «подача заявки на промышленный образец в соответствии с международными договорами Российской Федерации допускается напрямую в Международное бюро Всемирной организации интеллектуальной собственности без предварительной подачи соответствующей заявки в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности».

Указанное дополнение корреспондирует пункту «а» статьи 4 Женевского акта Гаагского соглашения, который гласит: «Международная заявка может быть подана по выбору заявителя либо непосредственно в Международное бюро, либо через Ведомство Договаривающейся Стороны заявителя».

Никаких специальных оговорок в отношении действия статьи 4 Женевского акта в проект федерального закона «О ратификации Женевского акта Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов» не включено. Таким образом, норма пункта «а» статьи 4 Женевского акта будет действовать непосредственно. В связи с этим нет смысла повторять ее формулировку в ГК РФ и, тем более, излагать указанную норму другими словами, что может привести к ее превратному толкованию.

2. Замечания Совета в отношении дополнения подпункта 2 пункта 2 статьи 1377 и абзаца первого пункта 3 статьи 1378 ГК РФ словами «и (или) их цифровые модели в машиночитаемой форме (цифровые модели)» учтены частично.

Изменено определение соответствующих изображений. В доработанном Проекте они названы «трехмерными моделями в электронной форме», что само по себе не вызывает возражений. Кроме того, обязательное предоставление таких моделей заменено в проекте на добровольное, по усмотрению заявителя.

Тем не менее, эти изменения не снимают замечаний, связанных с тем влиянием, которое может оказать это дополнительное требование на процедуру экспертизы промышленных образцов. Ситуация, в которой заявители по своему выбору и желанию будут представлять либо обычный комплект изображений изделия, либо трехмерную модель в электронной форме, может создать сложности в проведении экспертизы по существу из-за отсутствия материалов для сравнения с заявленными промышленными образцами, изображения которых будут представлены в виде трехмерных моделей в электронной форме.

В целях *поэтапного перехода* к использованию трехмерных моделей целесообразно указать, что такие модели могут быть представлены не в качестве альтернативы комплекту изображений изделия, а как одна из его составных частей («комплект изображений изделия, в том числе, по желанию заявителя, его трехмерная модель в электронной форме»). В этом случае будет достаточно внесения такого изменения только в подпункт 2 пункта 2 статьи 1377 ГК РФ.

3. В пункт 1 статьи 1 Проекта внесено изменение. В прежней редакции речь шла о том, чтобы дополнить статью 1346 ГК РФ после слов «или патентами» словами «(свидетельствами)». В новой редакции Проекта вместо «свидетельств» упоминаются «свидетельства о международной регистрации».

Предлагаемая поправка в статью 1346 ГК РФ не носит принципиального характера. В статье 2 Договора о патентной кооперации, в котором участвует Российская Федерация, указано применительно к его содержанию, что «ссылки на «патент» должны пониматься как ссылки на: патенты, авторские свидетельства, свидетельства о полезности, полезные

модели, дополнительные патенты или дополнительные свидетельства, дополнительные авторские свидетельства и дополнительные свидетельства о полезности». В самом Женевском акте Гаагского соглашения нет упоминаний о том, какой именно документ удостоверяет право на промышленный образец. Свидетельство упоминается только в Инструкции к Женевскому Акту Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов (правила 15 и 25).

Таким образом, дополнение статьи 1346 ГК РФ ссылкой на свидетельства не обязательно, а указание на то, что речь идет о «свидетельстве о международной регистрации» представляется к тому же и неточным, поскольку такого названия в соответствующих международных актах нет. Желательно либо сохранить первоначальную редакцию данного пункта, либо вообще исключить его из Проекта.

Кроме того, в пункте 7 статьи 1 Проекта указание на свидетельство о международной регистрации предлагается включить в название статьи 1398 ГК РФ. Представляется, что в таком дополнении названия статьи 1398 ГК РФ нет необходимости. К тому же редакция этого дополнения крайне неудачна, так как создает ложное впечатление, что такое свидетельство относится прежде всего к изобретениям и полезным моделям.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с ратификацией Женевского акта Гаагского соглашения о международной регистрации промышленных образцов и совершенствовании национальной процедуры государственной регистрации» может быть поддержан при условии его доработки с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57*

Принято на заседании Совета
16 ноября 2015 г. № 147-12/2015

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 47538-6/11 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТИ ВТОРУЮ И ЧЕТВЕРТУЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Проект федерального закона № 47538-6/11 «О внесении изменений в части вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) поступил для проведения правовой экспертизы в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) из Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (письмо от 6 ноября 2015 г. № А6-12680).

Проект включает ряд положений, которые не вошли в окончательную редакцию Федерального закона от 12 марта 2014 г. № 35-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и были доработаны с учетом предложений Министерства образования и науки Российской Федерации при участии представителей рабочей группы Совета по внесению изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Целью Проекта является внесение изменений в решение вопросов, связанных с выполнением научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по государственным контрактам и с определением принадлежности исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные при выполнении государственных и муниципальных контрактов. Проект направлен на создание правовых условий, которые способствовали бы передаче результатов научно-исследовательских работ в целом и объектов исключительных прав, в частности, исполнителям соответствующих разработок и иным лицам (в том числе работникам-авторам), заинтересованным в их использовании и практическом внедрении.

Проект предполагает внесение соответствующих изменений в главу 38 ГК РФ, а также в раздел VII ГК РФ, что позволяет признать утратившими силу главу 77 ГК РФ и Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии».

Данные изменения необходимы еще и потому, что уже принято значительное число постановлений Правительства Российской Федерации, которые направлены на решение указанных вопросов, но при этом не имеют надлежащей опоры в действующих нормах ГК РФ и иногда вступают в известное противоречие с имеющимся законодательством о единых технологиях.

Проект содержит также ряд положений, направленных на исправление ошибок и неточностей, содержащихся в настоящее время в некоторых положениях раздела VII ГК РФ. Данные поправки следует признать правильными и своевременными.

Хотелось бы также предложить дополнить указанный Проект еще несколькими положениями, направленными на устранение ошибок и неточных ссылок, возникших в некоторых нормах раздела VII ГК РФ, в том числе в связи с принятием Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

В частности, включить в Проект следующие положения:

1) в абзаце четвертом пункта 4 статьи 1229 слова «своих прав» заменить словами «исключительного права»;

2) в статье 1253:

а) в первом предложении слова «пунктом 2» заменить словами «пунктом 3»;

б) второе предложение после слов «в установленном законом порядке» дополнить словами «, в том числе по требованию прокурора.»;

3) в пункте 1 статьи 1293 слова «в качестве посредника» заменить словами «в качестве продавца, покупателя или посредника»;

4) в пункте 4 статьи 1286.1 слова «(пункт 3 статьи 450)» заменить словами «(пункт 2 статьи 450.1)»;

5) в пункте 5 статьи 1473 последнее предложение изложить в следующей редакции:

«Положения пункта 3 статьи 61 настоящего Кодекса в этом случае не применяются.»;

6) в пункте 1 статьи 1538 слова «такой деятельности предоставлено в соответствии с законом их учредительными документами» заменить словами «приносящей доход деятельности предоставлено в соответствии с законом их уставами».

х х х

Вывод: проект федерального закона № 47538-6/11 «О внесении изменений в части вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» не вызывает замечаний или возражений и может быть поддержан.

Председатель Совета В.Ф.Яковлев