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
2019 г.

Материалы IX международной научно-практической конференции
«Гражданское право России. Итоги года»

24 декабря 2019 г.

Москва

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1.

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

Общие сведения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и его деятельности 6

Краткие итоги деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в 2019 году 10

Состав Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 12

Члены Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, ранее входившие в состав Совета 17

II. Указы Президента Российской Федерации о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 19

Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» (извлечение) 20

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).....21

Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 1267 «Об обеспечении деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» (извлечение) 24

Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекс Российской Федерации» (извлечение) 25

РАЗДЕЛ 2.

III. Экспертные заключения Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, принятые в 2019 году 27

2.1. Граждане 47
2.2. Юридические лица 95
2.3. Защита конкуренции 149
2.4. Объекты гражданских прав 163
2.5. Форма сделок. Доверенность. Исковая давность. 187
2.6. Вещные права. Права на природные ресурсы 209
2.7. Отдельные виды деятельности 333
Финансы и инвестиции 333
Страховое дело 387
Актуарная деятельность. Оценочная деятельность 409
Банковское дело 417
Градостроительная деятельность 421
Закупки 431
Транспорт 449
Водоснабжение 489
2.8. Интеллектуальные права 497
2.9. Гражданский процесс 533

IV. О проекте федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (во втором чтении) 543

Справка о результатах деятельности рабочей группы Совета по приведению проекта федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (во втором чтении) в актуальное состояние 554

Проект федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (во втором чтении) в актуальное состояние (решением Совета от 6 декабря 2019 г. рекомендован к опубликованию в целях обсуждения) 559

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

РАЗДЕЛ 1.

Общие сведения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификациии совершенствованию гражданского законодательстваи его деятельности

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

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

2. Действующий состав Совета в количестве 41 человека образован Указом Президента Российской Федерации В.В.Путина от 18 сентября 2018 г. № 525. В настоящее время в него входят ведущие российские ученые-цивилисты, в их числе: докторов юридических наук – 20, кандидатов юридических наук – 13. Среди членов Совета действительный член РАН, член-корреспондент РАН. В составе Совета восемь действующих судей, включая судей Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, сотрудники Государственной Думы, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, представители ведущих юридических вузов и научных учреждений, бизнеса, авторитетных общественных организаций.

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

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

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

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

Деятельность Совета освещается в средствах массовой информации (Коммерсант.ru, Zakon.ru, Право.ру, РБК.ру, «Новый Взгляд», «Политика сегодня», информационно-аналитический портал Bloomchain, «КРИПТОГРУПП», ihodl.com, информационный сайт Bits.media, Парламентская газета, АСТВ.ру, Anycoin.news, информационно-аналитический портал TTRCoin.com.).

5. За все время своей деятельности Совет провел 172 заседания. В общей сложности Советом рассмотрены более 870 проектов федеральных законов, содержащих нормы гражданского законодательства, а также ряд концепций законопроектов в этой области и иных вопросов, относящихся к компетенции Совета. По законопроектам (концепциям законопроектов) приняты с учетом рассмотрения на Совете обстоятельные экспертные заключения.

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

В соответствии с Концепцией Совет подготовил проект федерального закона о внесении масштабных изменений в Гражданский кодекс

Российской Федерации. Законопроект после опубликования и широкого публичного обсуждения внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу и принят в первом чтении 27 апреля 2012 г.

7. В 2011–2019 годах Советом совместно с Исследовательским центром организованы и проведены 8 ежегодных международных конференций, на которых подводились итоги развития науки, законодательства и правоприменения за соответствующий год, в том числе по материалам Совета.

8. В настоящее время при Совете действуют две рабочие группы: рабочая группа по совершенствованию законодательства о вещных правах и рабочая группа по подготовке концепции развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования. Кроме того, Совет принял решение о необходимости образования рабочей группы по совершенствованию законодательства в области сообладания исключительными правами.

9. В 2019 году проведено 10 заседаний Совета (в том числе выездные заседания в Екатеринбурге и Казани), в которых принимали участие представители разработчиков законопроектов, заинтересованных федеральных министерств и ведомств, профильных комитетов Государственной Думы, научных и иных организаций. Отдельные экспертные заключения приняты путем опроса мнения членов Совета.

Рассмотренными Советом законопроектами предусматривалось изменение регулирования отношений в сферах правового положения граждан и юридических лиц, защиты конкуренции, обязательственного права, вещного права, хозяйственной деятельности, интеллектуальной деятельности, гражданского процесса.

К числу наиболее значимых законопроектов и поправок к ним, рассмотренных Советом за этот период, можно отнести:

проект поправок Правительства Российской Федерации к 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», внесенному членами Совета Федерации Г.Н. Кареловой, А.А. Клишасом, В.А. Тюльпановым и другими, принятому Государственной Думой в первом чтении 7 июня 2016 г. (Экспертное заключение от 18 апреля 2019 г. № 187-5/2019) (пункт 6 списка экспертных заключений);

проект федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах) (Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-1/2019) (пункт 27 списка экспертных заключений);

проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации (в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав)» (Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-9/2019) (пункт 47 списка экспертных заключений);

проект федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации» (Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-7/2019) (пункт 50 списка экспертных заключений).

Главный вывод из работы Совета в 2019 году состоит в том, что качество законопроектной работы продолжает оставаться низким.

По 70 законопроектам Советом даны отрицательные заключения, 14 законопроектов одобрены Советом, по 21 проекту высказаны замечания, при условии учета которых Совет также посчитал возможным поддержать соответствующие проекты, 3 законопроекта признаны не относящимися к компетенции Совета. Повторно (после доработки) в Совет направлено 14 законопроектов. Кроме того, Совет рассмотрел проект постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (пункт 79 списка экспертных заключений) и обращение предпринимателей о сложившейся судебной практике в сфере интеллектуальной собственности (пункт 83 списка экспертных заключений).

КРАТКИЕ ИТОГИ
деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в 2019 году по рассмотрению законопроектов

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

Субъект	**Количество законопроектов, внесенных в Совет**	**Количество разработанных законопроектов, рассмотренных Советом**
Депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации	0	25
Минэкономразвития России	12	23
Минфин России	2	16
Минтранс России	3	12
Минюст России	1	8
Минстрой России	0	5
ФАС России	1	4
Минобрнауки России	1	3
Субъекты Российской Федерации	0	3
Минкомсвязи России	2	2
Минкультуры России	1	2
Минприроды России	0	1
Минсельхоз России	0	1
Минвостокразвития России	0	1
Аппарат Правительства Российской Федерации	15	1
Минпромторг России	0	1
Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации	58	0

Комитеты Государственной Думы	4	0
Совет	8	0

II. Содержание законопроектов, рассмотренных Советом

Законопроекты о гражданах	11
Законопроекты о юридических лицах	12
Законопроекты о защите конкуренции	3
Законопроекты об объектах гражданских прав	4
Законопроекты о форме сделок, доверенности, исковой давности	4
Законопроекты о вещных правах и правах на природные ресурсы	15
Законопроекты об отдельных видах деятельности	27
Законопроекты об интеллектуальных правах	8
Законопроекты о гражданском процессе	3

III. Результаты рассмотрения законопроектов Советом

Законопроекты, которым дана отрицательная оценка как неприемлемым в целом	22	
Законопроекты, которым дана отрицательная оценка как нуждающимся в доработке	48	
Законопроекты, признанные заслуживающими поддержки при условии учета замечаний Совета		21
Законопроекты, которые поддержаны без замечаний (без учета законопроектов, не относящихся к компетенции Совета)		14
Всего	70 (67%)	35 (33%)

IV. Из рассмотренных Советом законопроектов принято в качестве федеральных законов 9, один законопроект снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы, 3 законопроекта отклонены Государственной Думой.

СОСТАВ
Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства[1]

КРАШЕНИННИКОВ Павел Владимирович	председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, доктор юридических наук, профессор (председатель Совета)
МАКОВСКИЙ Александр Львович	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)
БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович	ректор Московского государственного юридический университет имени О.Е.Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, профессор
БРЫЧЁВА Лариса Игоревна	помощник Президента Российской Федерации – начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, кандидат юридических наук
ВАВИЛИН Евгений Валерьевич	проректор по научной работе Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор
ВИТРЯНСКИЙ Василий Владимирович	судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке, доктор юридических наук, профессор

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

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

КОЗЫРЬ **Оксана Михайловна**	начальник отдела законодательства о вещных правах Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
КОМАРОВ **Александр Сергеевич**	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
КРОТОВ **Михаил Валентинович**	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, кандидат юридических наук
МЕДВЕДЕВА **Татьяна Михайловна**	заместитель начальника отдела законодательства о юридических лицах Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
МИНХ **Гарри Владимирович**	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

МИХЕЕВА **Лидия Юрьевна**	председатель совета (руководитель) Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
НЕЧАЕВ **Василий Иванович**	заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации
НОВОСЁЛОВА **Людмила Александровна**	председатель Суда по интеллектуальным правам, доктор юридических наук, профессор
ПАВЛОВА **Елена Александровна**	начальник отдела законодательства об интеллектуальных правах Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
ПАНФЕРОВ **Константин Юрьевич**	директор Правового департамента Аппарата Правительства Российской Федерации
СВИРИДЕНКО **Олег Михайлович**	заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
СЕМИЛЮТИНА **Наталья Геннадьевна**	заведующая отделом гражданского законодательства иностранных государств Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

СИНЕНКО **Александр Юрьевич**	полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук
СКЛОВСКИЙ **Константин Ильич**	профессор кафедры вещного права Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ТАЛАПИНА **Эльвира Владимировна**	ведущий научный сотрудник сектора финансового, налогового, банковского и конкурентного права Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук
ТОЛСТОЙ **Юрий Кириллович**	профессор кафедры гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, академик Российской академии наук
ЦЫГАНЕНКО **Игорь Григорьевич**	правовой советник Исследовательского центра частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации
ЧУБАРОВ **Вадим Витальевич**	вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, доктор юридических наук
ШЕРСТОБИТОВ **Андрей Евгеньевич**	профессор Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, доктор юридических наук, профессор
ШИРВИНДТ **Андрей Михайлович**	доцент кафедры гражданского права Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, кандидат юридических наук
ЮНКМАН **Ирина Александровна**	начальник юридического отдела Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»

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

ЯКОВЛЕВ **Вениамин Федорович**	председатель Совета с 1999 года по 2018 год
АВИЛОВ **Гайнан Евгеньевич**	член Совета с 1999 года по 2008 год
АДАМОВА **Валерия Борисовна**	член Совета с 2014 года по 2018 год
БРАГИНСКИЙ **Михаил Исаакович**	член Совета с 1999 года по 2009 год
ДОЗОРЦЕВ **Виктор Абрамович**	член Совета с 1999 года по 2003 год
ЕВСТИФЕЕВ **Александр Александрович**	член Совета с 2003 года по 2018 год
ЕГОРОВ **Николай Дмитриевич**	член Совета с 2003 года по 2008 год
ИКОНИЦКАЯ **Ирина Александровна**	член Совета с 1999 года по 2017 год
ИСАКОВ **Владимир Борисович**	член Совета с 1999 года по 2008 год
КАНТОРОВ **Валерий Федорович**	член Совета с 1999 года по 2003 год
КАРЛИН **Александр Богданович**	член Совета с 2003 года по 2008 год
ЛАБЕЗНАЯ **Наталья Валерьевна**	член Совета с 1999 года по 2003 год

ЛОЙКО **Петр Федорович**	член Совета с 1999 года по 2003 год
МАКОВСКАЯ **Александра Александровна**	член Совета с 2008 года по 2014 год
МОЗОЛИН **Виктор Павлович**	член Совета с 2003 года по 2014 год
ПЛАТОНОВ **Владимир Михайлович**	член Совета с 1999 года по 2003 год
РАССКАЗОВА **Наталия Юрьевна**	член Совета с 2008 года по 2018 год
РЕНОВ **Эдуард Николаевич**	член Совета с 1999 года по 2003 год
РУБАНОВ **Август Афанасьевич**	член Совета с 1999 года по 2014 год
САРБАШ **Сергей Васильевич**	член Совета с 2008 года по 2014 год
САФРОНОВ **Андрей Николаевич**	член Совета с 1999 года по 2003 год
СЕРГЕЕВА **Нина Юрьевна**	заместитель председателя Совета с 1999 года по 2003 год
СОБЯНИН **Сергей Семенович**	член Совета с 1999 года по 2003 год
СЫРОДОЕВ **Николай Алексеевич**	член Совета с 2008 года по 2014 год
ШАПКИНА **Галина Сергеевна**	член Совета с 1999 года по 2014 год

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

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5 октября 1999 года № 1338

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

(Извлечение)

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

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

(...)

Утверждено
Указом Президента
Российской Федерации
от 5 октября 1999 года № 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 субъектов 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

По решению Совета экспертные заключения публикуются в печати.

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

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

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

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

29 октября 2003 года № 1267

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

(Извлечение)

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

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

(...)

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

18 июля 2008 года № 1108

«О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

(Извлечение)

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

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

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

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

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

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

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

е) обеспечения стабильности гражданского законодательства Российской Федерации.

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

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

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

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

(...)

РАЗДЕЛ 2.

III. ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОВЕТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПРИНЯТЫЕ В 2019 году

2.1. Граждане[1] **47**

1. Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-5/2019 по проекту федерального закона № 473140-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации рождения ребенка, в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий» 48

2. Экспертное заключение от 12 февраля 2019 г. № 184/оп-1/2019 по проекту федерального закона № 548974-7 «О внесении изменения в статью 169 Семейного кодекса Российской Федерации» (в части права женщин, достигших пятидесяти пяти лет, и мужчин, достигших шестидесяти лет, на получение алиментов) 55

3. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-4/2019 по проекту федерального закона № 604443-7 «О внесении изменений в статью 66 Семейного кодекса Российской Федерации» (в части осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка) 57

---

[1] См. также:

пункт 27 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-1/2019 по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах),

пункт 28 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-6/2019 по проекту федерального закона № 563156-7 «О внесении изменений в статьи 152.1 и 152.2 Гражданского кодекса Российской Федерации» (уточнение правил охраны изображения и частной жизни гражданина),

пункт 40 – Экспертное заключение от 18 апреля 2019 г. № 187-3/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева»),

пункт 14 – Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-2/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях закрепления запрета выступать учредителем (участником, членом) некоммерческой организации лицам, в отношении которых принято решение о замораживании (блокировании) их денежных средств и (или) иного имущества в связи с достаточными основаниями подозревать их в причастности к террористической деятельности»,

пункт 46 – Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-7/2019 по проекту федерального закона № 727851-7 «О внесении изменения в статью 235 Гражданского кодекса Российской Федерации» (о совершенствовании правового механизма принудительного взыскания задолженности по алиментам).

4. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-4/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в главу 12 Семейного кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка ограничения, лишения родителей родительских прав и отобрания детей при непосредственной угрозе их жизни и здоровью).....60

5. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-5/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации» (в части защиты жилищных прав несовершеннолетнего ребенка при разводе родителей) 63

6. Экспертное заключение от 18 апреля 2019 г. № 187-5/2019 по проекту поправок Правительства Российской Федерации к 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», внесенному членами Совета Федерации Г.Н.Кареловой, А.А.Клишасом, В.А.Тюльпановым и другими, принятому Государственной Думой в первом чтении 7 июня 2016 г.....67

7. Экспертное заключение от 4 июня 2019 г. № 188-3.1/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации» (в части защиты жилищных прав несовершеннолетнего ребенка при разводе родителей) 74

8. Экспертное заключение от 4 июня 2019 г. № 188-3.2/2019 по проекту федерального закона № 707755-7 «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации» (в части предоставления права детям, проживающим в одной семье, преимущественного приема на обучение по программам начального общего образования в государственные и муниципальные образовательные организации, в которых обучаются их братья и сестры).....77

9. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-9/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части установления механизма самоограничения граждан от участия в азартных играх) 80

10. Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-1/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» 85

11. Экспертное заключение от 6 декабря 2019 г. № 193-1/2019 по проекту федерального закона № 835938-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части имущественных отношений супругов). 90

2.2. Юридические лица[2] **..... 95**

12. Экспертное заключение от 18 апреля 2019 г. № 187-4/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установ-

---

[2] См. также:

пункт 27 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-1/2019 по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах),

пункт 2 – Экспертное заключение от 12 февраля 2019 г. № 184/оп-1/2019 по проекту федерального закона № 374843-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части саморегулирования деятельности юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий»,

пункт 24 – Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-5/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части запрета прямого или косвенного приобретения государством и муниципальными образованиями акций и долей хозяйственных обществ, осуществляющих деятельность на товарных рынках в условиях конкуренции),

пункт 72 – Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-8.2/2019 по проекту федерального закона № 634917-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части лицензирования деятельности в области авиации»,

пункт 45 – Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-1/2019 по проекту федерального закона «О гаражах, о порядке приобретения прав на них и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»,

пункт 64 – Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-6/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства)».

ления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» и «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» 96

13. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-5/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 94 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части совершенствования процедуры внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о выходе участника общества с ограниченной ответственностью из общества)» 102

14. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-2/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях закрепления запрета выступать учредителем (участником, членом) некоммерческой организации лицам, в отношении которых принято решение о замораживании (блокировании) их денежных средств и (или) иного имущества в связи с достаточными основаниями подозревать их в причастности к террористической деятельности» 107

15. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-3/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизмов формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» 111

16. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-4/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в части содержания государственного реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) 119

17. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-5/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменения в ста-

тью 8 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в части адреса юридического лица) 122

18. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-1/2019 по проекту федерального закона № 728256-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения порядка проведения ежегодного очередного общего собрания) 125

19. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-3/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части отмены избыточных требований к содержанию устава акционерного общества)» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (в части отмены избыточных требований к содержанию устава акционерного общества)» 129

20. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-4/2019 по проекту федерального закона «О публичной нефинансовой отчетности» 134

21. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-7/2019 по проекту федерального закона № 641050-7 «О внесении изменений в статью 7.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в части исключения обязанности юридического лица и индивидуального предпринимателя направлять сведения о лицензиях в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц)» 138

22. Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-4/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» и статью 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в части осуществления правомочий собственника имущества федеральных казенных предприятий Государственной корпорации «Ростех») 141

23. Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-5/2019 по проекту федерального закона № 808175-7 «О внесении изменений в статью 23.5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части установления особенностей реорганизации кредитных организаций) 125

2.3. Защита конкуренции 149

24. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-5/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части запрета прямого или косвенного приобретения государством и муниципальными образованиями акций и долей хозяйственных обществ, осуществляющих деятельность на товарных рынках в условиях конкуренции) 150

25. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-2/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части совершенствования антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики) 154

26. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-8/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» в части проведения торгов в электронной форме» 161

2.4. Объекты гражданских прав 163

27. Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-1/2019 по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах) 164

28. Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-6/2019 по проекту федерального закона № 563156-7 «О внесении изменений в статьи 152.1 и 152.2 Гражданского кодекса Российской Федерации» (уточнение правил охраны изображения и частной жизни гражданина) 172

29. Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-8/2019 по проекту федерального закона № 502203-7 «О внесении из-

менений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов» 177

30. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-11/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в части гражданского оборота объектов речного порта) 179

2.5. Форма сделок[3]. Доверенность. Исковая давность..... 187

31. Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-4/2019 по проекту федерального закона № 261549-7 «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (в части расширения перечня сделок с недвижимым имуществом, подлежащих обязательному нотариальному удостоверению) 188

32. Экспертное заключение от 4 июня 2019 г. № 188-2.2/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части отмены доверенности, совершенной в форме электронного документа) 193

33. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-10/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 189 Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части отмены доверенности, совершенной в форме электронного документа) 198

34. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-2/2019 по проекту федерального закона № 752270-7 «О внесении изменения в статью 36 Жилищного кодекса Российской Федерации» (об исковой давности на требования, вытекающие из отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом в многоквартирном доме) 202

---

[3] См. также:
пункт 27 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-1/2019 по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах).

2.6. Вещные права. Права на природные ресурсы[4] **209**

35. Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-3/2019 по проекту федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» 210

36. Экспертное заключение от 12 февраля 2019 г. № 184/оп-2/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части установления запрета на восстановление права пользования недрами» 226

37. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-10/2019 по проекту федерального закона № 596512-7 «О внесении изменения в пункт 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в части предоставления в собственность на безвозмездной основе земельных участков организациям инвалидов) 229

38. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-6/2019 по проекту федерального закона № 276436-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в части совершенствования залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения» 234

39. Экспертное заключение от 18 апреля 2019 г. № 187-2/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления особенностей государственного

[4] См. также:
пункт 11 – Экспертное заключение от 6 декабря 2019 г. № 193-1/2019 по проекту федерального закона № 835938-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части имущественных отношений супругов),

пункт 31 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-4/2019 по проекту федерального закона № 261549-7 «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (в части расширения перечня сделок с недвижимым имуществом, подлежащих обязательному нотариальному удостоверению),

пункт 30 – Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-11/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в части гражданского оборота объектов речного порта).

кадастрового учета, кадастровых работ, государственной регистрации прав в отношении объектов недвижимого имущества, сведения о которых составляют государственную тайну) 239

40. Экспертное заключение от 18 апреля 2019 г. № 187-3/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева») 243

41. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-3/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации (в части переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирном доме)» и «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» ... 248

42. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-1/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части установления особенностей заключения и расторжения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» 253

43. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-13/2019 по проектам федеральных законов по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О пожарной безопасности» и «О внесении изменения в статью 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части принудительного изъятия земельных участков и прекращения прав на земельные участки при использовании земельных участков с нарушением требований пожарной безопасности)..... 259

44. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-6/2019 по проекту федерального закона № 685804-7 «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части совершенствования порядка признания земельных долей невостребованными) 266

45. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-1/2019 по проекту федерального закона «О гаражах, о порядке приобретения прав на них и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» 272

46. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-7/2019 по проекту федерального закона № 727851-7 «О внесении изменения в статью 235 Гражданского кодекса Российской Федерации» (о совершенствовании правового механизма принудительного взыскания задолженности по алиментам)..... 277

47. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-9/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации (в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав)»..... 280

48. Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-2/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности на недвижимое имущество» и «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О кадастровой деятельности» в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности на недвижимое имущество» 320

49. Экспертное заключение от 6 декабря 2019 г. № 193-2/2019 по проекту федерального закона № 831790-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и статью 56.6 Земельного кодекса Российской Федерации» (в части защиты прав собственников помещений в многоквартирных домах) 330

2.7. Отдельные виды деятельности[5] **333**

Финансы и инвестиции

50. Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-2/2019 по проекту федерального закона № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» ... 334

51. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-1/2019 по проектам федеральных законов № 617867-7 «О совершении сделок с использованием электронной платформы» и № 617880-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О совершении сделок с использованием электронной платформы» 342

52. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-2/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства» 350

53. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-7/2019 по проекту федерального закона № 633078-7 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части перехода прав и обязанностей в рамках охотхозяйственного соглашения) 355

54. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-12/2019 по проекту федерального закона № 690192-7 «О внесении

---

[5] См. также:
пункт 9 – Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-9/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части установления механизма самоограничения граждан от участия в азартных играх),

пункт 20 – Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-4/2019 по проекту федерального закона «О публичной нефинансовой отчетности»,

пункт 29 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-8/2019 по проекту федерального закона № 502203-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов».

изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования механизма охотхозяйственного соглашения) 360

55. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-5/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» 366

56. Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-7/2019 по проектам федеральных законов «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», «О внесении изменения в статью 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и «О внесении изменения в статью 9 Уголовного кодекса Российской Федерации» 374

Страховое дело[6]

57. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-6/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части развития взаимного страхования) и «О внесении изменений в статью 123.2 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 968 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» 388

[6] См. также:
пункт 27 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-1/2019 по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах).

58. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-8.1/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (о повышении эффективности регулирования обязательного страхования и деятельности страховщиков по обязательному страхованию).....398

59. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-9/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (о повышении эффективности регулирования обязательного страхования и деятельности страховщиков по обязательному страхованию).....406

Актуарная деятельность. Оценочная деятельность

60. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-8/2019 по проекту федерального закона № 713218-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (в целях повышения надежности результатов актуарного оценивания) (5 сентября 2019 г.).....410

61. Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-3/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части создания апелляционного органа совета по оценочной деятельности)» 413

Банковское дело[7]

62. Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-7/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях уточнения перечня банковских операций, порядка

[7] См. также:
пункт 23 – Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-5/2019 по проекту федерального закона № 808175-7 «О внесении изменений в статью 23.5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части установления особенностей реорганизации кредитных организаций),

пункт 27 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-1/2019 по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах).

выдачи лицензий на осуществление банковских операций с драгоценными металлами и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и «О внесении изменений в статью 149 Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»..... 418

Градостроительная деятельность[8]

63. Экспертное заключение от 12 февраля 2019 г. № 184/оп-4/2019 по проекту федерального закона № 374843-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части саморегулирования деятельности юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» 422

64. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-6/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства)» 426

Закупки

65. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-1/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части участия в закупках субъектов малого предпринимательства)..... 432

[8] См. также:
пункт 35 – Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-3/2019 по проекту федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)».

66. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-3/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части совершенствования его отдельных положений) 435

67. Экспертное заключение от 18 апреля 2019 г. № 187-6/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и статью 45 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части установления требований к банковским гарантиям) 440

Транспорт[9]

68. Экспертное заключение от 12 февраля 2019 г. № 184/оп-3/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 450

69. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-7/2019 по проекту федерального закона «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках» 455

70. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-8/2019 по проекту федерального закона № 192177-7 «О перевозках транзитных грузов (товаров) через территорию Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 463

---

[9] См. также:
пункт 55 – Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-5/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»,

пункт 30 – Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-11/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в части гражданского оборота объектов речного порта).

71. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-11/2019 по проектам федеральных законов № 607994-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)» и № 607995-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» (в части недопустимости изменения или расторжения перевозчиком договора воздушной перевозки в связи с невозможностью предоставить пассажиру место на рейс, указанный в билете)468

72. Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-8.2/2019 по проекту федерального закона № 634917-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части лицензирования деятельности в области авиации»..... 474

73. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-4/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части порядка распределения доходов от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения, платным участкам такой автомобильной дороги»..... 477

74. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-6/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования отношений, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» 481

75. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-10/2019 по проектам федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части порядка распределения доходов от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения, платным участкам такой автомобильной дороги» 486

Водоснабжение

76. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-12/2019 по проекту федерального закона № 509085-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части введения нецентрализованной системы водоотведения)..... 490

2.8. Интеллектуальные права[10] **..... 497**

77. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-2/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменения в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части использования изобретения, относящегося к лекарственному средству для медицинского применения, без согласия патентообладателя, в целях экспорта лекарственного средства)..... 498

[10] См. также:
пункт 87 – Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-6/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (в части установления альтернативной подсудности по искам о защите авторских и (или) смежных прав).

78. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-3/2019 по проекту федерального закона № 573466-7 «О внесении изменения в статью 1229 Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части распоряжения исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, принадлежащим нескольким лицам совместно) ...503

79. Экспертное заключение от 18 апреля 2019 г. № 187-1/2019 по проекту постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» 507

80. Экспертное заключение от 4 июня 2019 г. № 188-2.1/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (в целях устранения ограничений развития института правового регулирования правил оборота прав на программы для ЭВМ и базы данных в условиях цифровой экономики) 510

81. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-8/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в части защиты авторских и (или) смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет») 517

82. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-10/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части уточнения оснований для выдачи разрешения Правительством Российской Федерации на использование изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия правообладателя в интересах также защиты жизни и здоровья граждан)..... 519

83. Экспертное заключение от 5 сентября 2019 г. № 190-11/2019 по обращению предпринимателей о сложившейся судебной практике в сфере интеллектуальной собственности 523

84. Экспертное заключение от 10 октября 2019 г. № 191-11/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка проведения информационного поиска и экспертизы заявки по существу при государственной регистрации изобретений и полезных моделей)..... 530

2.9. Гражданский процесс .....

85. Экспертное заключение от 21 февраля 2019 г. № 185-9/2019 по проекту федерального закона № 589321-7 «О внесении изменения в статью 188.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (в части уточнения полномочий арбитражного суда при обнаружении признаков преступления).... 534

86. Экспертное заключение от 20 июня 2019 г. № 189-7/2019 по проекту федерального закона № 343379-7 «О внесении изменения в статью 445 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (в части уточнения оснований, допускающих поворот решения суда)..... 537

87. Экспертное заключение от 14 ноября 2019 г. № 192-6/2019 по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (в части установления альтернативной подсудности по искам о защите авторских и (или) смежных прав)..... 541

2.1. ГРАЖДАНЕ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
17 января 2019 г.
№ 183-5/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 473140-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации рождения ребенка, в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий»

Проект федерального закона № 473140-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации рождения ребенка, в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий» (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 ноября 2018 г. № А6-12709).

Проект был внесен в Государственную Думу 24 мая 2018 г. рядом членов Совета Федерации, а затем доработан авторами и повторно внесен 25 октября 2018 г.

Проект предполагает внесение в статьи 48, 51 и 52 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) и в статью 16 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее – Закон об актах) таких изменений, которые установили бы порядок записи сведений о родителях ребенка при го-

сударственной регистрации его рождения в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий.

В настоящее время родителями ребенка, рожденного в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий, могут быть записаны только лица, состоящие между собой в браке (пункт 4 статьи 51 СК РФ, пункт 5 статьи 16 Закона об актах).

Вместе с тем в соответствии с частью 3 статьи 55 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об охране здоровья) право на применение вспомогательных репродуктивных технологий имеют мужчина и женщина, как состоящие, так и не состоящие в браке, а также одинокая женщина. Известны случаи, когда медицинские организации в Российской Федерации успешно применяли вспомогательные репродуктивные технологии по заявкам предоставивших половые клетки одиноких мужчин, известен и факт применения такой технологии по заказу женщины, приходящейся генетической бабушкой рожденному ребенку.

Проект предусматривает условия и порядок установления отцовства и порядок внесения сведений о родителях в запись акта о рождении в случаях, когда ребенок был рожден в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий и когда его родителями являются мужчина и женщина, не состоящие между собой в браке, или одинокая женщина. Таким образом, Проект отражает в положениях СК РФ и Закона об актах те законодательные решения, которые состоялись в 2011 году и были закреплены в статье 55 Закона об охране здоровья.

Вряд ли имеет смысл оценивать принятый российским законодателем восемь лет назад подход, в соответствии с которым в России не запрещено применение практически любой медицинской технологии, позволяющей обеспечить рождение ребенка в случаях, когда по тем или иным причинам его родитель (или оба родителя) не могут или не хотят сделать это естественным путем.

Соответствующие нормы, конструирующие «право на создание ребенка», тяготеют скорее к семейному законодательству, однако российский законодатель поместил их в законодательство об охране здоровья, снабдив упоминанием о том, что лица, обращающиеся за соответствующими услугами в медицинские учреждения, таким образом пытаются лечить свое бесплодие (хотя известно, что это не всегда так). Представляется, что на самом деле в этих случаях охраняемым законом интересом граждан является интерес в создании семьи.

В результате, в тех положениях СК РФ и Закона об актах, которые посвящены процедурам государственной регистрации рождения де-

тей, не оказалось норм, обеспечивающих внесение в актовые записи сведений о:

- родителях детей, рожденных при использовании вспомогательных репродуктивных технологиях, если эти родители не состоят между собой в браке;

- не состоящей в браке матери ребенка, если для целей рождения ребенка одинокая мать обращалась к услугам суррогатной матери и использовала донорские мужские половые клетки (и, возможно, донорские женские половые клетки);

- не состоящем в браке отце ребенка, если по разным причинам одновременно с его заявлением об установлении отцовства не подано заявление матери (в том числе в случаях, если к моменту рождения ребенка «генетическая» мать ребенка скончалась).

Оценивая Проект и предложенные в нем решения, следует поддержать саму идею отражения в СК РФ и в законодательстве о государственной регистрации актов гражданского состояния тех положений, которые появились в 2011 году в законодательстве об охране здоровья. Надо признать, что включенное в 1996 году в СК РФ упоминание о репродуктивных технологиях в тот момент не могло быть оформлено как отдельный правовой институт – институт правового регулирования искусственной репродукции человека – со своим «правом на создание ребенка», с тайной «искусственного зачатия», с требованиями к оформлению этих отношений и с подробными процедурами государственной регистрации рождения детей. В медицинской литературе отмечается, что в России количество детей, рожденных с использованием вспомогательных репродуктивных технологий, превышает 4% от общего числа рождений. Ряд факторов, относящихся к здоровью населения, позволяет медикам прогнозировать рост этой пропорции.

Отсутствие четких и понятных правил государственной регистрации рождения детей в вышеупомянутых случаях нарушает права и интересы этих детей. Это вредит и интересам тех граждан, которые обращались в медицинские организации за применением репродуктивных технологий и хотели бы быть зарегистрированными в качестве родителей.

Вместе с тем Проекту не хватает целого ряда иных положений, которые требуются для полноценной реализации такой идеи.

Как уже отмечалось, фактически к вспомогательным репродуктивным технологиям, используемым медицинскими организациями, прибегают также не состоящие в браке мужчины. По разным причинам в «распоряжении» такого клиента медицинской организации могут оказаться эмбрионы, имплантированные суррогатной матери, которая, как известно, не является «генетической» матерью рожденных

в результате всех манипуляций детей. Вместе с тем в силу действующего законодательства для записи о рождении ребенка в таком случае необходимо в первую очередь указание о матери, а внесение сведений об отце ребенка вторично. Совершенно очевидно, что если вместе с мужчиной-«заказчиком» заявление в орган ЗАГСа по той или иной причине не подает «генетическая» мать ребенка, то в графе «мать» книги актов гражданского состояния не может появиться информация о реально существующей женщине. Аналогичный подход на протяжении многих десятилетий используется в отечественном законодательстве для ситуаций, когда ребенка родила женщина, не состоящая в браке, и при этом оснований для совершения записи об отце нет (см. пункт 3 статьи 51 СК РФ).

Не решен в Проекте и еще один вопрос, вытекающий из признания за одинокими гражданами права обзавестись детьми. Исторически в целях защиты прав так называемых незаконнорожденных детей в СК РФ было введено правило о включении в книги записей о рождении сведений о вымышленном отце ребенка (несуществующий человек с фамилией матери, вымышленным именем и отчеством по ее указанию). Такая информация включается прежде всего в свидетельство о рождении ребенка, что в дальнейшем снижает риски раскрытия факта его рождения вне брака.

По данным Росстата по состоянию на 2016 год 21,1 процента детей в России родились вне брака, из них у половины указаны вымышленные отцы. Следовательно, примерно в 10 процентах случаев при осуществлении представительства ребенка его мать сталкивается с невозможностью предъявить согласие отца ребенка на совершение того или иного юридически значимого действия. В настоящее время не только участились случаи рождения детей матерями, не состоящими в браке, но и появились случаи рождения детей у одного только отца.

Если во всех этих случаях графа о другом родителе, имеющаяся не только в свидетельствах о рождении детей, но и в актовых книгах, будет содержать сведения о вымышленном человеке (во всяком случае проектируемый абзац четвертый пункта 4 статьи 51 СК РФ такую норму для «одиноких» матерей, использующих услуги суррогатных матерей, содержит), немалое число граждан столкнется с необходимостью предъявлять в случаях представительства интересов ребенка волеизъявление несуществующего отца или несуществующей матери (за неимением документа, подтверждающего отсутствие у ребенка отца или матери). Такое волеизъявление необходимо, например, в силу статей 26, 27, 28 ГК РФ, статьи 20 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Эта проблема могла бы быть решена в рамках Проекта путем закрепления дополнительного механизма выдачи «одинокому» родителю особой выписки из актовых книг, содержащей сведения об отсутствии у ребенка второго законного представителя. При этом в свидетельстве о рождении ребенка должна сохраниться запись об обоих родителях.

Положения Проекта, предполагающие механистическое отражение в СК РФ и в законодательстве о государственной регистрации актов гражданского состояния тех норм, которые появились в законодательстве об охране здоровья, не решают возникающих на практике проблем манипулирования правовой неопределенностью, складывающейся в отношениях по поводу искусственной репродукции человека, что в конечном счете вредит интересам рожденных в таких случаях детей.

В соответствии с действующим законодательством документ, содержащий волеизъявление суррогатной матери (ее «согласие» на запись родителями супругов-заказчиков), выдается этой женщиной медицинской организации до начала применения соответствующей технологии, то есть задолго до рождения ребенка. Такой документ не хранится в органах записи актов гражданского состояния и не учитывается в каких-либо реестрах. «Согласие» рассматривается законодателем в контексте предусмотренного Законом об охране здоровья информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство. Упоминание о согласии суррогатной матери в абзаце втором пункта 4 статьи 51 СК РФ дает основание некоторым юристам делать вывод о возможности отзыва этого согласия в любой момент до государственной регистрации рождения ребенка.

Между тем в ряде правопорядков такого рода волеизъявление не рассматривается как отзывное, что позволяет обеспечить запись родителей («заказчиков») в качестве отца и матери рожденного ребенка, в том числе в случаях, когда такие лица хотели бы передумать. Для применения аналогичного подхода достаточно было бы закрепить в законодательстве механизм фиксации в системе органов ЗАГСа, в системе нотариата или в иной аналогичной системе, обеспечивающей конфиденциальность информации, сведений об имплантации изготовленных для определенных «заказчиков» эмбрионов суррогатной матери, выразившей соответствующую волю.

Следует продуманно отнестись и к процедуре совершения записи о родителях ребенка, рожденного суррогатной матерью, в тех случаях, когда родители («заказчики») не состоят между собой в зарегистрированном браке. Поскольку в этих случаях не может действовать презумпция отцовства мужа матери ребенка, разработчики законопроекта сочли возможным скопировать механизм совершения записи об отце ребенка, используемый для ситуации зачатия естественным путем.

Между тем абзац третий пункта 4 статьи 51 СК РФ в редакции Проекта создает риски невключения в запись о родителях сведений об отце («заказчике»). Это недопустимо, поскольку в силу характера применяемой медицинской технологии генетическая связь отца с ребенком очевидна, если использовались половые клетки этого мужчины. Если же использовались донорские мужские половые клетки, то воля мужчины, выразившего желание произвести на свет детей совместно с женщиной, не состоящей с ним в браке, должна возлагать на него бремя так называемого социального родства (терминология отечественного семейного права). В такой ситуации более верным было бы решение о закреплении своего рода «автоматического» механизма внесения в актовые книги сведений об отце и матери ребенка, которые заказали соответствующую медицинскую процедуру и стали родителями рожденного по их воле ребенка. Вероятно, и в этом случае помогла бы фиксация сведений об имплантации эмбрионов в системе органов ЗАГСа или в иной аналогичной системе. Разумеется, такое решение требует дополнительного обсуждения и проработки. Необходимо также продумать порядок совершения соответствующих записей в том случае, когда к услугам суррогатной матери обращаются мужчина и женщина, не состоящие в браке друг с другом, при этом женщина состоит в браке с другим мужчиной (в этом случае по умолчанию действует презумпция отцовства мужа матери).

В Проекте содержатся положения, закрепляющие необходимость наличия у лиц, записываемых в качестве родителей при рождении ребенка суррогатной матерью, «информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство». Между тем указанное согласие как волеизъявление, адресованное медицинской организации, вряд ли может иметь значение в семейных правоотношениях.

Для целей фиксации в актовых книгах сведений о родителях ребенка должна иметь значение такая воля соответствующих граждан, которая направлена на возникновение именно этих правовых последствий, то есть на создание первой степени родства по прямой линии с будущим ребенком (будущими детьми). Ни СК РФ, ни Закон об охране здоровья этой проблемы права не решают. В действующих нормах лишь подразумевается тот правовой результат, на который нацелены как «информированное добровольное согласие», так и договор, заключаемый с суррогатной матерью (часть 9 статьи 55 Закона об охране здоровья).

Если разработчики Проекта решили разобраться в проблеме государственной регистрации рождения детей с помощью вспомогательных репродуктивных технологий, то начать следовало бы с того акта волеизъявления будущего родителя, которое предшествует процедуре

искусственного зачатия при использовании донорских половых клеток и (или) услуг суррогатной матери. Следует определить природу этого акта, решить вопрос о его надлежащем оформлении, а также решить, исходя из интересов нерожденных детей, вопрос о возможности или невозможности отзыва этого акта.

По указанным причинам заложенная в Проекте идея должна быть развита и углублена, в противном случае интересы детей, рождающихся в результате использования вспомогательных репродуктивных технологий, не будут до конца защищены.

К Проекту могут быть предъявлены также замечания технико-юридического характера.

Так, в тексте Проекта используются такие обороты, как «лица, состоящие в браке», «мужчина и женщина, состоящие в браке между собой», которые в российском правопорядке могут обозначать только одну и ту же категорию лиц. Целесообразно использовать только одно из этих понятий.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 473140-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации рождения ребенка, в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий» нуждается в доработке с учетом приведенных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято Советом
12 февраля 2019 г.
№ 184/оп-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 548974-7 «О внесении изменения в статью 169 Семейного кодекса Российской Федерации»

1. Проект федерального закона № 548974-7 «О внесении изменения в статью 169 Семейного 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 января 2019 г. № А6-158).

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и подготовлен к рассмотрению во втором чтении.

Проект на стадии предварительного рассмотрения Государственной Думой был обсужден на заседании Совета 12 октября 2018 г. (Экспертное заключение от 12 октября 2018 г. № 180-6/2018).

2. Согласно Проекту право нетрудоспособных совершеннолетних лиц на получение алиментов распространяется на женщин, достигших возраста пятидесяти пяти лет, и мужчин, достигших возраста шестидесяти лет.

В Экспертном заключении Совета от 12 октября 2018 г. № 180-6/2018 высказано замечание о том, что Проект не затрагивает такую категорию

алиментополучателей, как нуждающийся бывший супруг, достигший пенсионного возраста не позднее чем через пять лет с момента расторжения брака, если супруги состояли в браке длительное время (абзац пятый пункта 1 статьи 90 Семейного кодекса Российской Федерации).

В Проекте, подготовленном к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении, указанное замечание Совета учтено.

x x x

Вывод: проект федерального закона № 548974-7 «О внесении изменения в статью 169 Семейного кодекса Российской Федерации» может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 18 марта 2019 г. № 35-ФЗ «О внесении изменения в статью 169 Семейного кодекса Российской Федерации».

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 604443-7 «О внесении изменений в статью 66 Семейного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 604443-7 «О внесении изменений в статью 66 Семейного 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 25 января 2019 г. № А6-698).

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

Содержание Проекта сводится к предложению ввести в статью 66 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) два новых правила:

1) в соответствии с абзацем первым пункта 1 статьи 66 СК РФ родитель, проживающий отдельно от ребенка, имеет право на общение с ребенком, участие в его воспитании и решении вопросов получения ребенком образования. Разработчики Проекта предлагают дополнить это правило перечнем способов общения с ребенком родителя, проживающего отдельно (посредством личных встреч, телефонных переговоров, текстовых, голосовых и иных сообщений и т.д.);

2) в абзаце втором пункта 2 статьи 66 СК РФ предусмотрено, что если родители не могут прийти к соглашению, спор разрешается судом с участием органа опеки и попечительства по требованию родителей (одного из них). По требованию родителей (одного из них) в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, суд с обязательным участием органа опеки и попечительства вправе определить порядок осуществления родительских прав на период до вступления в законную силу судебного решения. В Проекте предлагается установить, что при этом продолжительность еженедельного общения ребенка и родителя, отдельно проживающего от ребенка, осуществляемого посредством личных встреч, не может быть менее 3 часов.

На первый взгляд дополнение существующих норм перечнем способов общения ребенка и отдельно от него проживающего родителя могло бы представиться вполне приемлемым. Однако системное толкование этого предлагаемого правила с содержащимся в Проекте правилом о минимальной продолжительности общения посредством личных встреч свидетельствует о том, что разработчиками Проекта проводится идея о возможности использования всех способов во всех случаях. Между тем, как следует из действующего законодательства, по соглашению родителей, а при наличии спора по решению суда может быть установлено использование только одного (или двух, трех способов) при недопустимости применения других способов общения.

Второе предложение привлекает к себе внимание указанием на минимальную продолжительность личного общения – не менее трех часов в неделю. Пояснительная записка к Проекту не содержит объяснения того, почему предложено разрешить именно три часа и почему такое личное общение должно быть обеспечено еженедельно, а не раз (или два-три раза) в месяц (или с иной периодичностью), почему упоминается только один способ общения (личные встречи) и т.д.

В этой связи следует учесть, что порядок общения ребенка с отдельно проживающим родителем не может быть урегулирован в законе единообразно для всех без исключения случаев. Как указывается в пункте 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей», при определении порядка общения родителя с ребенком принимаются во внимание возраст ребенка, состояние его здоровья, привязанность к каждому из родителей и другие обстоятельства, способные оказать воздействие на физическое и психическое здоровье ребенка, на его нравственное развитие. Для суда, принимающего решение о порядке общения родителя и ребенка, наряду с возрастом ребенка и его способностью осознавать

сам факт общения с определенным человеком имеют значение также удаленность места жительства ребенка от места жительства родителя, необходимость ежедневного посещения ребенком школы, медицинского или детского учреждения и многие другие обстоятельства, перечислить которые в законе невозможно.

Именно поэтому большинство правовых систем, определяя порядок осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка, оставляют этот порядок на усмотрение суда.

Оснований не доверять суду в этом вопросе нет и у российского законодателя. Ведь в соответствии с пунктом 3 статьи 1 СК РФ регулирование семейных отношений осуществляется в соответствии с принципами приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии, обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних. Именно эти принципы наряду с принципами гуманности, разумности и справедливости используются в силу статьи 5 СК РФ российскими судами при рассмотрении споров об установлении порядка общения с несовершеннолетними детьми.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 604443-7 «О внесении изменений в статью 66 Семейного кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан, в связи с наличием в нем недостатков концептуального характера.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект отклонен Государственной Думой (постановление от 4 апреля 2019 г.).

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в главу 12 Семейного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в главу 12 Семейного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 14 февраля 2019 г. № А6-1477).

Проект разработан и планируется к внесению в Государственную Думу депутатом Государственной Думы О.Ю.Баталиной. К Проекту не приложена пояснительная записка, что делает почти невозможной оценку концепции Проекта, его цели и задач.

С учетом того, что не так давно Верховный Суд Российской Федерации дал довольно подробные разъяснения положений главы 12 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ), отреагировав тем самым на актуальную судебную практику (см. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав»), смена подходов

к регулированию прав и обязанностей родителей и детей представляется как минимум необоснованной.

Текст Проекта представляет собой новую редакцию главы 12 СК РФ, однако значительная часть положений этой главы Проектом не изменяется.

Анализ положений Проекта, отличных от текста действующей редакции главы 12 СК РФ, позволяет выделить следующие новеллы.

Во-первых, институт отобрания ребенка при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью (статья 77 СК РФ) переименовывается в институт перемещения ребенка при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью и помещается в статьи 69–70 СК РФ. В остальном данный институт практически не изменяется, поскольку происходящее в результате применения его норм поражение родителей в правах осуществляется не на основании судебного акта, а на основании административного акта.

Вместе с тем внутри предлагаемого нового института «незамедлительного перемещения ребенка» обнаруживаются противоречия. В проектной редакции статьи 70 СК РФ предлагается закрепить правило, в соответствии с которым орган опеки и попечительства не позднее 24 часов с момента незамедлительного перемещения обязан направить в суд заявление о перемещении ребенка с приложением акта о незамедлительном перемещении и других материалов, содержащих мотивированное заключение о необходимости такого перемещения. Суд будет рассматривать это требование с участием прокурора. Из цитированных положений Проекта неясно, с какой целью орган опеки направляет в суд заявление о перемещении ребенка, если этот орган ребенка уже переместил.

В силу действующей редакции пункта 1 статьи 77 СК РФ немедленное отобрание ребенка производится органом опеки и попечительства. Согласно Проекту «незамедлительное перемещение» осуществляется сотрудниками органа опеки и попечительства в рабочее время или сотрудниками внутренних дел в ночное время и выходные дни. Таким образом, у сотрудников органов внутренних дел появляется новая обязанность, которая будет исполняться ими самостоятельно, без помощи специалистов по детской психологии (это потребует как минимум привлечения к такой процедуре прошедших специальную подготовку сотрудников органов внутренних дел). Понять причины такого законодательного решения не представляется возможным.

Во-вторых, в Проекте предлагается установить, что лишение родительских прав возможно только после обязательного предварительного ограничения в родительских правах при условии, что «родители (один

из них) не изменят своего поведения и если основания, в силу которых родители (один из них) были ограничены в родительских правах... не отпали и не могут быть приняты дополнительные меры по восстановлению родителей (одного из них) в родительских правах» (пункт 1 статьи 74 СК РФ в редакции Проекта). К настоящему времени практика применения действующих положений СК РФ, к сожалению, не выявила необходимости отказа от института лишения родительских прав. В ряде случаев никакие иные, менее жесткие правовые последствия к родителям применены быть не могут, поскольку поведение родителей не свидетельствует об их желании заботиться о своих детях (родители жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность; совершают умышленное преступление против жизни или здоровья своих детей). Действующий СК РФ требует в таких ситуациях лишения родительских прав, однако и не исключает при этом последующего восстановления в родительских правах раскаявшегося родителя (статья 72).

Возможно, разработчики Проекта хотели подчеркнуть необходимость гибкого подхода к имеющимся в законодательстве инструментам и предложить суду вначале подумать о временном ограничении родительских прав, прежде чем переходить к выводу о полном лишении родителя его прав. Однако такая возможность уже предусмотрена действующей редакцией статьи 73 СК РФ. Обращается внимание на это и в пунктах 11–13 названного выше постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 44.

Ряд положений Проекта нуждается в приведении в соответствие с требованиями логики и здравого смысла (см., например, проектируемый пункт 3 статьи 69 СК РФ: «Незамедлительное перемещение ребенка производится на основании акта, в котором указываются основания его перемещения.»).

Проект также не свободен от серьезных юридико-технических недостатков.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в главу 12 Семейного кодекса Российской Федерации» в представленном виде не может быть поддержан по соображениям, изложенным в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-5/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 25 февраля 2019 г. № А6-1946).

Проект внесен Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство Российской Федерации и доработан в Аппарате Правительства Российской Федерации с учетом замечаний Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.

Проект разработан во исполнение пункта 23 плана мероприятий на 2015–2018 годы по реализации первого этапа Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2015 г. № 607-р, которым предусмотрена подготовка предложений по защите жилищных прав несовершеннолетних детей при расторжении брака родителей.

При первом ознакомлении с Проектом создается впечатление о целесообразности (или необходимости) поддержать Проект, ибо, как ска-

зано в пояснительной записке к Проекту, «ожидаемым результатом реализации данного пункта является обеспечение защиты жилищных прав несовершеннолетнего ребенка при разводе родителей, в том числе путем привлечения родителя, проживающего отдельно от ребенка, к участию в несении им дополнительных обязательств, связанных с обеспечением несовершеннолетнего ребенка жилым помещением».

Однако в ходе анализа законодательства и оценки функциональной направленности норм об алиментных обязательствах обнаруживается, что Проект вряд ли заслуживает поддержки.

1. Статья 86 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) включена в главу 13 «Алиментные обязательства родителей и детей», которая входит в раздел V СК РФ «Алиментные обязательства членов семьи». Таким образом, статьи, образующие главу 13 СК РФ, содержат правовые нормы, призванные регулировать отношения по поводу выплаты алиментов родителями детям и детьми родителям.

В статье 86 СК РФ речь идет о таких ситуациях, когда родители уже предоставляют содержание своим детям (в том числе путем выплаты алиментов), но тем не менее возникает необходимость в несении дополнительных расходов (сверх обычного содержания или выплачиваемых алиментов в соответствии с правилами статей 80 – 85 СК РФ).

Обязанность каждого из родителей участвовать в дополнительных расходах может быть исполнена в соответствии с соглашением либо в силу решения суда. Суд может привлечь родителей (одного из них) к несению дополнительных расходов при отсутствии соглашения при наличии исключительных обстоятельств. В пункте 1 статьи 86 СК РФ дается примерный перечень таких обстоятельств: тяжелая болезнь, увечье несовершеннолетних детей или нетрудоспособных совершеннолетних нуждающихся детей, необходимость оплаты постороннего ухода за ними и другие.

Перечень этот не является исчерпывающим, не представлен он в качестве исчерпывающего и в пунктах 40–41 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов», которые содержат разъяснения о применении положений статьи 86 СК РФ.

Таким образом, при наличии достаточных оснований суд всегда может прийти к выводу о взыскании в пользу ребенка некоторых непредвиденных расходов, имеющих экстренный характер (расходы, связанные с переездом и т.п.). Судебное усмотрение в этих ситуациях допускается и даже поощряется.

2. Действующее российское законодательство исходит из необходимости взыскания в пользу ребенка алиментов (основной суммы со-

держания, а не дополнительных расходов) в таком размере, который позволял бы удовлетворять разумные потребности ребенка, при этом сохраняя для родителя-ответчика возможность удовлетворять его разумные потребности. Именно поэтому, например, в пункте 2 статьи 83 СК РФ указывается, что размер твердой денежной суммы определяется судом исходя из максимально возможного сохранения ребенку прежнего уровня его обеспечения с учетом материального и семейного положения сторон и других заслуживающих внимания обстоятельств.

Следовательно, и правила о взыскании основной суммы алиментов, и правила о взыскании дополнительных расходов на содержание ребенка позволяют суду при необходимости прийти к выводу о взыскании с ответчика таких сумм, которые позволили бы полностью или в части (учитывая, что у ребенка есть и второй родитель, с которым ребенок проживает) решить проблему обеспечения ребенка жильем.

3. В Проекте предлагается ввести не универсальное правило, а правило, рассчитанное только на тот единственный случай, когда родитель, с которым проживают дети, находится в трудной жизненной ситуации. Иными словами, предпосылкой для взыскания расходов на обеспечение жильем будет служить набор следующих обстоятельств: 1) родители проживают раздельно; 2) ребенок живет с одним из них; 3) у родителя, с которым проживает ребенок, нет жилья, пригодного для постоянного проживания; 4) этот родитель находится в трудной жизненной ситуации.

В пояснительной записке говорится о защите прав несовершеннолетнего ребенка «при разводе родителей». В связи с этим возникает как минимум два вопроса. Первый: разве нормы будут действовать только «при разводе родителей» и неприменимы в случаях, когда родители не состояли в браке? Второй: проектируемые нормы вводятся в интересах ребенка или также в интересах родителя, с которым проживает ребенок?

Дело в том, что «при разводе родителей» интерес родителя, который находится в тяжелой жизненной ситуации (в том числе в случаях, когда с ним проживает ребенок), может быть защищен иском этого родителя к другому родителю (статьи 89–92 СК РФ содержат правила об обязательствах супругов и бывших супругов).

Представляется, что при подготовке предложений по совершенствованию законодательства в сфере алиментных обязательств необходимо предварительно проработать вопрос о разграничении таких обязательств по субъектному составу и об эффективности соответствующих конструкций.

4. Привлекает к себе внимание формулировка «родитель, с которым проживает ребенок, находится в трудной жизненной ситуации».

Она является как минимум неопределенной в контексте действующего семейного законодательства.

Понятие «трудная жизненная ситуация» было дано в ранее действовавшем Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (статья 3) и означало для целей названного Закона ситуацию, объективно нарушающую жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно. Вряд ли разработчики Проекта имели в виду все перечисленные обстоятельства применительно к ситуации, описанной в Проекте.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан по соображениям, изложенным в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 809049-7 «О внесении изменения в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации» принят в первом чтении 5 декабря 2019 г.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 апреля 2019 г.
№ 187-5/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту поправок Правительства Российской Федерации к 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»

1. 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 – законопроект) был принят Государственной Думой в первом чтении 7 июня 2016 года. В настоящее время Правительство Российской Федерации ведет разработку поправок к законопроекту с целью представления этих поправок в Государственную Думу для рассмотрения в рамках процедуры второго чтения законопроекта.

Один из вариантов текста проекта поправок к законопроекту Правительства Российской Федерации был 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 ноября 2018 г. № А6-13314). Министерство юстиции Российской Федерации и Правительство Российской Феде-

рации продолжали доработку проекта поправок к законопроекту, уточненная редакция которого была направлена Министерством в Аппарат Правительства Российской Федерации 22 февраля 2019 г.

Предметом настоящего Экспертного заключения является уточненный текст проекта поправок Правительства Российской Федерации к законопроекту (далее – проект поправок), который рассматривается Советом в инициативном порядке.

Анализируемый проект поправок, представляющий собой 47 страниц машинописного текста, фактически представляет собой новую редакцию законопроекта и в этой связи требует оценки как законопроект. Вместе с тем реализация этой задачи затруднена отсутствием пояснительной записки к проекту поправок (к новой редакции законопроекта).

2. Анализ текста проекта поправок показывает, что претерпел изменения ряд предложенных в законопроекте идей о реформировании системы правоотношений по установлению опеки и попечительства, а также правоотношений по обеспечению уходом и надзором недееспособных и не полностью дееспособных граждан.

Прежде всего следует заметить, что проект поправок значительно сокращает число норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), которые предполагалось изменить с помощью законопроекта. Из положений законопроекта удаляется проектируемый пункт 5 статьи 35 ГК РФ, содержавший правило о том, что функции опекунов или попечителей могут исполняться несколькими опекунами или попечителями и (или) организациями, на которые возложено исполнение функций опекуна или попечителя. Удалено и весьма спорное правило о возможности раздельного проживания опекуна или попечителя с несовершеннолетним подопечным, а также вся статья 3 законопроекта, содержавшая уточненные положения Семейного кодекса Российской Федерации об опеке (попечительстве) над несовершеннолетними. Данные изменения редакции законопроекта заслуживают поддержки, поскольку внесение не до конца продуманных положений в Гражданский и Семейный кодексы на данном этапе создавало бы угрозу нарушения прав и интересов подопечных граждан.

Вместе с тем в проекте поправок содержится немалое число норм, предполагающих внесение изменений в Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон об опеке). Проект поправок излагает в новой редакцию весьма объемную статью 6 законопроекта, которая посвящена изменению положений Закона об опеке.

3. Может быть поддержана идея о закреплении в законе обязанностей юридического лица, на которое возложены обязанности по закон-

ному представительству совершеннолетнего гражданина, раскрывать определенную информацию о себе и вести прием граждан (части 12–15 проектируемой статьи 10.2 Закона об опеке).

Представляется, что такие же обязанности должны быть возложены законом и на организации, в которые помещаются под надзор несовершеннолетние дети, оставшиеся без попечения родителей.

Действительно, значительная часть проблем защиты интересов подопечных связана с закрытостью системы государственных и муниципальных учреждений, в которых подопечные содержатся.

Однако поскольку законопроект и поправки к нему нацелены на вовлечение в эту сферу социальной деятельности не только государственных или муниципальных, но и иных организаций, **следует закрепить в законодательстве общие требования к организациям, в которые могут быть помещены совершеннолетние подопечные**, взяв за образец правило абзаца третьего пункта 1 статьи 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации («Перечень осуществляемых видов деятельности, оказываемых услуг организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, порядок осуществления деятельности указанными организациями, порядок устройства детей, оставшихся без попечения родителей (включая порядок и условия взаимодействия субъектов Российской Федерации и их уполномоченных органов исполнительной власти при принятии решения по устройству ребенка, оставшегося без попечения родителей), порядок обследования таких детей, основания принятия решений по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в зависимости от осуществляемых видов деятельности, оказываемых услуг организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, требования к условиям пребывания в указанных организациях определяются Правительством Российской Федерации»).

Требует также дополнительного обсуждения и решения в законодательстве вопрос об основаниях ответственности «детских» и «взрослых» организаций, в которые помещаются граждане, за причиненный подопечным имущественный и нематериальный вред.

Заслуживает также всяческой поддержки идея о необходимости принятия мер по установлению мнения и предпочтений подопечного. Вместе с тем в проектируемой статье 15.1 Закона об опеке не предложены механизмы понуждения (или стимулирования) всех лиц, так или иначе отвечающих за судьбу подопечного, к выявлению мнения подопечного и, что немаловажно, не описаны санкции за игнорирование ими мнения подопечного. В отсутствие этого правило о выявлении мнения подопечного может остаться лишь декларацией.

4. Модель множественности лиц на стороне опекуна во внутреннем правоотношении опеки (попечительства), которая была предусмотрена действующим законодательством лишь для случаев одновременного назначения одному подопечному нескольких опекунов (попечителей) – физических лиц, доработана в законопроекте и в проекте поправок таким образом, что опекунами (попечителями) одного и того же человека сможет стать неограниченное (любое) число юридических лиц и граждан.

Более того, вопреки положениям части 8 статьи 10 Закона об опеке, в соответствии с которой при назначении нескольких опекунов или попечителей представительство и защита прав и законных интересов подопечного осуществляются одновременно всеми опекунами или попечителями, авторы проекта поправок предлагают выделить во всем множестве опекунов (попечителей), назначаемых гражданину, основных и дополнительных законных представителей. Как следует из части 2 проектируемой статьи 11.1 Закона об опеке, основной опекун (попечитель) сохраняет весь объем полномочий по представительству подопечного, при этом дополнительный опекун вправе осуществлять лишь некоторые из этих полномочий.

В результате **модель множественности опекунов (попечителей) усложняется не только за счет появления в ней неограниченного количества разных по своей природе субъектов права, но и за счет дробления между ними в разных пропорциях полномочий по законному представительству**.

Как следует из текста проекта поправок, такое дробление полномочий требует обязательного заключения между всеми соопекунами (сопопечителями) соглашения о совместном осуществлении опеки (попечительства).

Даже при том условии, что такое соглашение будет утверждать орган опеки и попечительства, текст этого соглашения в любом случае не сможет охватить все без исключения ситуации законного представительства. По этой причине, а также в связи с тем, что соглашение о совместном осуществлении опеки может быть в любой момент нарушено одним или несколькими соопекунами, **такое основание для законного представительства подопечного, как соглашение соопекунов, является крайне неустойчивым и хрупким**.

Столь необычное для гражданского права правоотношение между соопекунами будет подчиняться общим правилам о договоре, причем о договоре, в основе которого лежит право стороны на беспричинный односторонний отказ. Последствия «выхода» одного из соопекунов из соглашения о совместном осуществлении опеки в проекте поправок не описаны, однако совершенно очевидно, что такой выход повлечет за собой прекращение соглашения в целом, ведь личность каждого из

соопекунов имеет значение для всех остальных. Кроме того, любое недоразумение, любой конфликт между соопекунами рискует вылиться в судебный спор о расторжении соглашения.

Как указано в части 15 проектируемой статьи 11.2 Закона об опеке, орган опеки и попечительства в таких случаях вправе взять на себя функции по законному представительству подопечного, однако в проекте поправок не говорится о том, что орган опеки и попечительства это сделать обязан.

В результате развития любого из описанных сценариев подопечный может остаться без законных представителей надолго.

5. Согласно проекту поправок к числу юридических лиц – соопекунов могут относиться как некоммерческие организации, куда помещается под надзор недееспособный (например, медицинские учреждения или учреждения социальной защиты), так и некоммерческие организации, которые не принимают на себя обязанности по круглосуточному уходу и надзору за человеком, но в силу своего устава вправе заниматься «опекунской» деятельностью. Неясно, кстати, почему разработчики законопроекта и поправок не предоставляют возможность стать законным представителем подопечного коммерческим организациям, на платной профессиональной основе занимающимся лечением и уходом за больными или пожилыми гражданами. Невозможность привлечения таких «опекунов» требует по крайней мере обоснования с точки зрения равенства всех форм собственности.

Однако основные возражения заключаются в следующем. Не представляется возможным поддержать подход, в силу которого полномочие по законному представительству возлагается на юридическое лицо (или несколько юридических лиц), которые не осуществляют постоянного надзора и ухода за подопечным, иными словами, на те организации, где гражданин не пребывает (не живет, не находится постоянно). Такое юридическое лицо – опекун – ничем не отличается от опекуна-родственника, приезжающего к своему подопечному в стационарное учреждение, чтобы оценить условия его пребывания и качество ухода и подписать необходимые документы.

Эпизодически навещающие подопечного гражданина работники или члены некой сторонней организации (например, волонтеры специализированной НКО) – еще более сомнительные представители опекуна – юридического лица, чем критикуемые в пояснительной записке к законопроекту работники стационарных учреждений, в которых подопечные граждане размещаются на постоянной основе.

В этом отношении следует развеять одно из заблуждений, лежащих в основе идей законопроекта и проекта поправок к нему. Это заблужде-

ние состоит в том, что страдающий психическим расстройством гражданин нуждается во множестве опекунов, которые будут все вместе (конкурируя друг с другом и контролируя друг друга) обеспечивать уход, медицинскую помощь, реабилитацию, развитие подопечного и заботу о нем.

Разработчики законопроекта и поправок к нему, видимо, полагают, что чем больше лиц будет иметь право входить в психиатрическое или иное аналогичное учреждение, посещая подопечного гражданина, тем этому гражданину будет лучше.

Действительно, такие посетители и помощники больному гражданину очень нужны. Следует еще раз подчеркнуть, что закрытость государственных и муниципальных медицинских учреждений и учреждений социальной защиты представляет собой одну из угроз прав и свобод находящихся в этих учреждениях людей.

Однако необходимо отметить, что недееспособный или не полностью дееспособный гражданин нуждается не во множестве опекунов, а во множестве психологов, сиделок, массажистов, работников реабилитационных служб и прочих специалистов. Иными словами, он **нуждается в совершении в его пользу фактических, но не юридических действий**.

Юридические действия (действия, замещающие волю подопечного) может и должен совершать опекун. Более того, опекун может и должен организовать совместную работу всех тех специалистов, которые способны помочь нездоровому человеку адаптироваться в социальной среде, обучить его бытовым навыкам, помочь ему выразить свои желания или просьбы и, что самое главное, захотят выполнить эти просьбы.

Нет сомнений в том, что проблема, которую пытаются решить разработчики законопроекта и проекта поправок, состоит в невнимательном отношении государственных и муниципальных учреждений и служб к нуждам психически нездорового человека, размещенного на постоянной основе в стационарном заведении.

Однако это проблема не имеет никакого отношения ко внутреннему правоотношению опеки (попечительства). Это **проблема ненадлежащей организации социальной заботы**.

По указанным причинам дальнейшая разработка модели «множественности» опекунов (попечителей), допускающей их неограниченное число и смешение в числе законных представителей физических лиц, государственных (муниципальных) учреждений, благотворительных и общественных организаций, органов опеки и попечительства, нецелесообразна.

Реализация указанных идей способна причинить интересам недееспособных и не полностью дееспособных граждан вред больший, чем

предполагаемая польза от появления у одного подопечного трех, четырех, пяти и более различных опекунов (попечителей).

х х х

Вывод: подготовленный Министерством юстиции Российской Федерации в феврале 2019 года проект поправок к проекту федерального закона №879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» требует доработки с учетом приведенных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
4 июня 2019 г.
№ 188-3.1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
«О внесении изменения в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 86 Семейного 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 25 апреля 2019 г. № А6-4687).

Проект был доработан Министерством юстиции Российской Федерации с учетом позиций Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, Экспертного управления Президента Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и внесен в Правительство Российской Федерации.

Проект разработан во исполнение пункта 23 плана мероприятий на 2015–2018 годы по реализации первого этапа Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2015 г. № 607-р, которым предусмотрена подготовка предложений по защите жилищных прав несовершеннолетних детей при расторжении брака родителей.

Проект ранее рассматривался Советом и не получил поддержки (Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-5/2019).

Текст Проекта существенно сокращен по сравнению с тем, который представлялся в Совет для оценки ранее. Изменился он и с концептуальной точки зрения. Ранее в Проекте речь шла о том, что для привлечения родителей к участию в дополнительных расходах на детей необходимо одновременное наличие следующих обстоятельств: 1) родители проживают раздельно; 2) ребенок живет с одним из них; 3) у родителя, с которым проживает ребенок, нет жилья, пригодного для постоянного проживания; 4) этот родитель находится в трудной жизненной ситуации. Во вновь представленной в Совет редакции Проекта предлагается в абзац первый пункта 1 статьи 86 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) после слов «ухода за ним» включить слова «отсутствия пригодного для постоянного проживания жилого помещения».

Таким образом, если Проект будет принят в качестве федерального закона, у суда появится возможность привлекать каждого из родителей ребенка к дополнительным расходам, которые необходимы для обеспечения права ребенка на жилище.

В настоящее время в качестве оснований для привлечения родителей к дополнительным расходам в абзаце первом пункта 1 статьи 86 СК РФ названы такие обстоятельства как тяжелая болезнь, увечье несовершеннолетних детей или нетрудоспособных нуждающихся детей, необходимость оплаты постороннего ухода за ними.

Этот перечень не является закрытым. Не представлен он в качестве исчерпывающего и в пунктах 40–41 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с взысканием алиментов», которые содержат разъяснения о применении положений статьи 86 СК РФ.

Таким образом, при наличии достаточных оснований суд всегда может прийти к выводу о взыскании в пользу ребенка некоторых непредвиденных расходов, имеющих экстренный характер (расходы, связанные с переездом, и т.п.). Судебное усмотрение в этих ситуациях допускается и даже поощряется.

В связи с этим включение в статью 86 СК РФ прямого указания о возможности взыскания дополнительных расходов на жилье (с учетом всех названных в проектируемой норме конкретных обстоятельств) не представляется необходимым.

Вместе с тем появление в СК РФ такого указания не повлечет негативных последствий, если только оно не будет истолковано таким образом, что взыскивать дополнительные расходы на жилье нужно во всех случаях.

x x x

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации» может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 809049-7 «О внесении изменения в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации» принят в первом чтении 5 декабря 2019 г.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
4 июня 2019 г.
№ 188-3.2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 707755-7 «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 707755-7 «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по собственной инициативе.

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

Проектом предлагается дополнить пункт 2 статьи 54 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) новым абзацем вторым следующего содержания: «Проживающие в одной семье и имеющие общее место жительства дети имеют право преимущественного приема на обучение по программам начального общего образования в государственные и муниципальные образовательные организации, в которых обучаются их братья и сестры.».

При этом абзац второй пункта 2 статьи 54 СК РФ предлагается считать абзацем третьим и в нем после слов «своими родителями» включить слово «образование».

В соответствии с частью 1 статьи 43 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на образование. В силу части 4 этой же

статьи родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на образование, регулируются Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании). Правила об организации приема на обучение по основным общеобразовательным программам сформулированы в статье 67 указанного Федерального закона.

В пункте 2 статьи 63 СК РФ предусмотрена обязанность родителей обеспечить получение детьми основного общего образования. Родители имеют право выбора образовательной организации, формы получения детьми образования и формы их обучения с учетом мнения детей до получения ими основного общего образования.

Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, предусмотрено, что основными задачами демографической политики Российской Федерации являются повышение уровня рождаемости за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей, укрепление института семьи, что в свою очередь требует усиления государственной поддержки семей, имеющих более одного ребенка, и обеспечения их потребностей.

Как справедливо указано в пояснительной записке к Проекту, «семьи, имеющие двух и более детей школьного возраста, нередко сталкиваются с проблемами устройства на обучение детей в одну школу, в том числе в случае изменения места жительства семьи при приеме младших детей на обучение, что создает очевидные неудобства, как для детей, так и родителей, и соответственно не способствует укреплению семьи, созданию благоприятных условий решения демографической проблемы в стране. В том случае, если в семье даже два ребенка учатся в разных школах, доставить их к началу занятий в разные учебные учреждения, зачастую отдаленные по территориальному признаку, представляется довольно затруднительным, а иногда и вовсе невозможным, в том числе с учетом начала рабочего времени родителей. В случае, если в семье трое или более детей, ситуация еще больше усложняется, фактически ограничивая право детей на качественное образование, безопасное передвижение по пути в школу и обратно, на полноценный отдых, а родителей – в возможности осуществлять трудовую деятельность и обеспечивать семью, особенно в неполных семьях. Таким образом, лишь семьи с высоким достатком, которые могут позволить ежедневное сопровождение несовершеннолетних детей на пути в разные учебные заведения и обратно, могут иметь двух и более детей».

В силу положений Конвенции ООН о правах ребенка ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении. Нормы российского семейного законодательства содержат прямые указания на то, что ребенок имеет право жить и воспитываться в семье (пункт 2 статьи 54 СК РФ), право на общение с членами своей семьи, в том числе с братьями и сестрами (статья 55 СК РФ).

Поэтому целесообразность введения преимущественного права ребенка быть принятым на обучение по программам начального общего образования в государственные и муниципальные образовательные учреждения, в которых обучаются их братья и сестры, не вызывает сомнения. Вместе с тем при рассмотрении Проекта законодателю целесообразно внести корреспондирующие проектируемым положениям СК РФ поправки в Закон об образовании.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 707755-7 «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации» заслуживает поддержки.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 2 декабря 2019 г. № 411-ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-9/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 11 июня 2019 г. № П13-31927).

Как следует из пояснительной записки, Проект разработан Министерством финансов Российской Федерации во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 24 августа 2018 г. № СА-П13-5542. Текст указанного поручения Правительства Российской Федерации в направленных Министерством материалах отсутствует, что не дает возможность определить, какую конкретную задачу следует решить с помощью принятия Проекта и каким способом предполагается ее решать.

В соответствии с Проектом Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон) дополняется новыми статьями, в которых будет предусмотрен порядок направления самими лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, либо их опекунами или попечителями организатору азартных игр в букмекерских конторах или тотализаторах заявления о запрете на участие в азартных играх или об установлении максимальной суммы ставок. На саморегулируемые организации организаторов азартных игр в свою очередь возлагается обязанность ведения на основании таких заявлений перечня физических лиц, имеющих пристрастие к азартным играм. В пояснительной записке это решение названо механизмом «самоограничения физических лиц от участия в азартных играх».

В пояснительной записке к Проекту написано также, что его целью является защита прав физических лиц, имеющих пристрастие к азартным играм – «защита прав физических лиц, принимающих участие в азартных играх и подверженных болезненному влиянию игромании, законодательством Российской Федерации не предусмотрена». Таким образом, разработчики Проекта исходят из того, что в отечественном законодательстве отсутствуют институты, предназначенные для защиты интересов лудоманов (игроманов), хотя в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) над такими гражданами может быть установлено попечительство.

Вероятно, разработчики Проекта имели в виду, что правовые последствия ограничения дееспособности игроманов, установленные гражданским законодательством (в соответствии с пунктом 1 статьи 30 ГК РФ попечитель гражданина, ограниченного в дееспособности, получает и расходует его заработок, пенсию и иные доходы), не создают достаточной защиты интересов этой категории физических лиц.

К сожалению, в пояснительной записке к Проекту не приводятся данные о количестве граждан, ограниченных в дееспособности в связи с пристрастием к азартным играм в соотношении с количеством граждан, страдающих игроманией. Такого рода сведения могли бы подтвердить или опровергнуть невысказанное разработчиками Проекта суждение о неэффективности института ограничения гражданской дееспособности игроманов.

Разумеется, существует высокая вероятность того, что значительная часть зависимых от азартных игр граждан не ограничена в дееспособности, в том числе в связи с отсутствием у таких граждан членов семьи, заинтересованных в обращении в суд с заявлением об ограни-

чении дееспособности игроманов. Действующее гражданское процессуальное законодательство не предусматривает возможности рассмотрения судом дела об ограничении дееспособности игромана на основании его собственного заявления, что связано с предполагаемым отсутствием интереса у такого лица в том, чтобы самого себя поразить в правах.

Не исключено также, что невозможность самостоятельного получения и расходования денежных средств теми гражданами, кто уже ограничен в дееспособности, на практике не препятствует продолжению их игромании. Пояснительная записка к Проекту не содержит сведений о том, какое количество ограниченных в дееспособности граждан являются клиентами организаторов азартных игр, а также о том, каким образом такие организации заключают с ними договоры без согласия попечителей вопреки требованиям статьи 30 ГК РФ.

Поскольку правовая цель, которую преследуют разработчики Проекта, неясна, можно лишь предположить, что задачей Проекта является введение альтернативного существующему механизма ограничения дееспособности способа «защиты прав» тех граждан, которые имеют пристрастие к азартным играм. Вводится публично-правовой запрет на предоставление таким гражданам соответствующих услуг, если сами эти граждане (или их законные представители) обратились к организатору азартных игр в букмекерских конторах или тотализаторах с заявлением «о запрете на участие в азартных играх» или об «установлении максимальной суммы ставок» (следует отметить, что по непонятным причинам такое заявление не может быть направлено в такие игорные заведения, как казино или залы игровых автоматов). Фактически это частичный отказ гражданина от правоспособности, возможность совершения которого будет предусмотрена законом, как того требует пункт 3 статьи 22 ГК РФ.

Нельзя утверждать, что введение в законодательство основания для частичного отказа гражданина от правоспособности невозможно вовсе, однако такое серьезное решение со стороны законодателя, не имеющее в настоящее время аналогов, требует предварительной проработки и обоснования его целесообразности.

К сожалению, в пояснительной записке в пользу предлагаемого механизма не приводятся доводы, которые убедительно доказали бы, что граждане, страдающие игроманией, стремятся запретить самим себе участвовать в играх и пари. Если гражданин не может удержаться от того, чтобы направиться в букмекерскую контору или казино и потратить свои деньги на игру, то что заставит его обратиться туда же с просьбой не пускать его впредь? Неслучайно действующее граж-

данское законодательство исходит из предположения о том, что шаг в сторону ограничения дееспособности игромана скорее всего сделают члены его семьи (см. пункт 1 статьи 30 ГК РФ).

Кроме того, неясно, каким образом предлагаемое «самоограничение» поможет гражданам, имеющим пристрастие к азартным играм, если Проект предусматривает возможность отзыва поданного гражданином заявления спустя год после его подачи.

Остается без ответа также вопрос о последствиях нарушения организатором игр того запрета, который гражданин, имеющий пристрастие к азартным играм, сам на себя наложил. В Проекте не указывается, что должно произойти в том случае, когда к игре будет допущен гражданин, ранее написавший заявление «о запрете на участие в азартных играх» или об «установлении максимальной суммы ставок» (не предусмотрены административные штрафы или иные негативные правовые последствия для организатора игр).

Представляется, что принятие Проекта не принесет пользы общественным отношениям, хотя, вероятно, и не навредит им.

Единственно возможной ситуацией применения положений Проекта будет случай направления соответствующего заявления организаторам азартных игр опекуном недееспособного гражданина или попечителем гражданина, ограниченного в дееспособности. Такие законные представители заинтересованы в пресечении возможности расходования подопечным своих средств на участие в играх и пари и, очевидно, даже должны связываться с организаторами азартных игр, оповещая их об отсутствии у подопечных достаточного объема дееспособности. В этой части центральная идея Проекта может быть поддержана, если только речь в Проекте будет идти не о запрете участия подопечного в играх и пари, а об информировании опекуном или попечителем организаторов азартных игр об отсутствии у подопечного дееспособности в достаточном объеме, то есть о невозможности самостоятельного совершения им сделок (статьи 29 и 30 ГК РФ).

В соответствии с Проектом опекуны или попечители смогут подавать и отзывать заявления о запрете на участие подопечного в азартных играх (абзац второй части 2 проектируемой статьи 5.2 и абзац второй части 5 проектируемой статьи 5.3 Закона). Однако вряд ли законный представитель подопечного может быть наделен правом по своему усмотрению устанавливать и снимать запреты или иные ограничения для своего подопечного, ведь все ограничения для этого физического лица вытекают напрямую из закона, а функция его опекуна или попечителя состоит прежде всего в восполнении недостающей дееспособности подопечного и в совершении иных юридически значимых

действий в его интересах. Иными словами, опекун не может запретить подопечному самостоятельно участвовать в играх и пари, потому что в силу положений гражданского законодательства это уже невозможно, но может и должен проинформировать третьих лиц об особом правовом статусе своего подопечного, действуя в его интересах.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 ноября 2019 г.
№ 192-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» рассмотрен Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совета) по собственной инициативе.

Проект разработан Министерством науки и высшего образования Российской Федерации и направлен в Правительство Российской Федерации (письмо от 20 июня 2019 г. № МН-1471/МК).

Как отмечается в пояснительной записке, Проект разработан в целях обеспечения выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2014 года» в части модернизации института аспирантуры (адъюнктуры).

Проект по форме представляет собой поправки к ряду федеральных законов, посвященные изменениям, связанным с обучением и ито-

говой аттестацией в аспирантуре (адъюнктуре) и иным, связанным с ними вопросам.

Проект состоит из шести статей и предполагает внесение изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (статья 1). Статья 2 Проекта вносит изменения в Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Статья 3 Проекта вносит изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Статья 4 Проекта вносит изменения в пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Статья 5 Проекта вносит изменения в статью 4 Федерального закона от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете». Статья 6 Проекта устанавливает правила введения в действие изменений в указанные федеральные законы.

Проект посвящен совершенствованию правового регулирования отношений, возникающих в сфере прохождения обучения и проведения итоговой аттестации в аспирантуре (адъюнктуре). Проект предполагает разработку программ аспирантуры (адъюнктуры) не на основе федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОСов), а на основе федеральных государственных требований (ФГТ), предполагается также отмена государственной аккредитации программ аспирантуры (адъюнктуры) при соблюдении академических прав обучающихся (в том числе отсрочки призыва на военную службу), наконец, Проект определяет, что вместо государственной итоговой аттестации будет введена итоговая аттестация, которая будет предполагать защиту либо представление обучающимся диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, которая будет защищаться в соответствии с Положением о присуждении ученых степеней позднее.

Анализ Проекта показывает, что в нем не содержится норм гражданского права, поэтому формально-юридически Проект не относится к компетенции Совета. Вместе с тем Совет считает необходимым высказать по Проекту свою принципиальную позицию.

Прежде всего, необходимо согласиться с тем, что, как справедливо указывается в пояснительной записке, состояние подготовки научных и педагогических кадров высшей квалификации в аспирантуре (адъюнктуре) с 1 сентября 2013 года является неудовлетворительным. Действительно, согласно Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» «обучение» в аспирантуре (адъюнктуре) было признано уровнем высшего образования. В рамках этого (третьего)

уровня высшего образования в настоящее время преподавание ведется по программам, основанным на федеральных государственных образовательных стандартах (ФГОС), которые не содержат «принципиальной дифференциации требований к структуре, условиям и результатам реализации указанных программ» (стр. 1 пояснительной записки). По сути, выпускник аспирантуры для того, чтобы успешно завершить «обучение» должен защитить выпускную квалификационную работу в форме научного доклада при прохождении государственной итоговой аттестации независимо от того будет ли им когда-нибудь представлена и уж тем более защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата наук, соответствующая Положению о присуждении ученых степеней, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842. Следовательно, «обучение» и успешное завершение его в аспирантуре сегодня предполагает три сценария.

Первый сценарий не предполагает ничего иного, кроме подготовки и представления для государственной итоговой аттестации выпускной квалификационной работы в форме научного доклада. Смысл этого доклада, его содержание, научный уровень и т.д. составляют большую загадку для всех сотрудников ВУЗов и НИИ, занимающихся подготовкой научно-педагогических кадров через аспирантуру (адъюнктуру). Выданный лицу, окончившему аспирантуру, диплом какого-либо значения для представления и защиты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, соответствующей Положению № 842, не имеет.

Второй сценарий заключается в том, что до или к моменту государственной итоговой аттестации аспирант имеет диссертацию либо представляет проект диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, соответствующей Положению № 842. В этом случае он «защищает» в рамках государственной итоговой аттестации в виде доклада положения указанного проекта, если еще не успел защитить диссертацию до ее начала. Выпускник аспирантуры, защитивший диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук в соответствии с порядком и условиями, определенными Положением № 842, считается успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию в аспирантуре. Выданный лицу, окончившему аспирантуру, диплом какого-либо значения для представления и защиты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, соответствующей Положению № 842, не имеет, а следовательно, не имеет и смысла вообще.

Третий сценарий предполагает, что к моменту государственной итоговой аттестации аспирант не представляет проект диссертации

на соискание ученой степени кандидата наук, соответствующей Положению № 842, но имеет намерение представить и защитить ее после завершения «обучения» в аспирантуре. В этом случае он все равно должен представлять для государственной итоговой аттестации выпускную квалификационную работу в форме научного доклада. Выданный лицу, окончившему аспирантуру, диплом какого-либо значения для реализации его намерения в будущем представить и защитить диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук, соответствующей Положению № 842, также не имеет.

Таким образом, первый и третий сценарии подрывают смысл и престиж аспирантуры (адъюнктуры) как важнейшей формы подготовки научных и педагогических кадров высшей категории. Неудивительно, что в пояснительной записке к Проекту (стр. 2) указывается на объем защищенных диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, соответствующих Положению № 842, который в 2017 году составлял всего 32 процента. Многие талантливые молодые люди, к сожалению, предпочитают не поступать в аспирантуру, а прикрепляться в качестве соискателей, поскольку не видят никакого смысла в «обучении» в нынешней аспирантуре, предлагающей им в третий раз прослушать дисциплины, уже прослушанные и сданные ими дважды (в бакалавриате и магистратуре).

Что же касается второго сценария, то он к современной аспирантуре не имеет никакого отношения и представляет собой обучение в аспирантуре в ее понимании до 1 сентября 2013 года, то есть вопреки ныне установленным требованиям.

Учитывая это, сам собой напрашивается вывод о том, что возврат престижа аспирантуры (адъюнктуры), а во многом и ее смысла, как важнейшей формы подготовки научных и педагогических кадров высшей категории, заключается в принципиальном отказе от аспирантуры как от третьего уровня высшего образования, изъятии всех правовых норм об аспирантуре (адъюнктуре) из Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и внесении необходимых изменений и дополнений в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научной-технической политике». При этом нет никаких препятствий для внесения синхронно соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О техническом регулировании», Федеральный закон «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» для сохранения за лицами, обучающимися в аспирантуре, академических прав.

Проект этой цели не достигает, поскольку не решает указанную принципиальную задачу.

Проект лишь выводит разработку программ аспирантуры (адъюнктуры) из-под действия ФГОСов и вводит категорию непонятных федеральных государственных требований, то есть в этой части, ничего не меняя по существу. Отмена государственной аккредитации программ аспирантуры (адъюнктуры), замена государственной итоговой аттестации просто итоговой аттестацией также существа дела не меняют. По сути дела Проект призван ввести «ослабленный» второй сценарий нынешней аспирантуры, поскольку допускает в рамках итоговой аттестации не только защиту, но и возможность представления обучающимся диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, которая будет защищаться в соответствии с Положением о присуждении ученых степеней позднее.

Наконец, следует иметь в виду, что институт аспирантуры (адъюнктуры) принципиально не совместим с системой высшего образования, построенной по модели бакалавриата и магистратуры, поскольку был разработан для системы высшего образования, построенной по модели специалиста. В связи с этим он конфликтовал и будет конфликтовать с «болонской системой» и иного выхода кроме полного и решительного вывода института аспирантуры (адъюнктуры) из абсолютно чуждой ему сферы высшего образования в сферу науки и научной политики нет и не может быть. Только в этом случае можно рассчитывать на возрождение этой действительно важнейшей формы подготовки научных и педагогических кадров высшей категории.

В этой связи Проект не может считаться адекватным средством обеспечения выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2014 года» в части модернизации института аспирантуры (адъюнктуры).

x x x

Вывод: Совет принципиально не поддерживает проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)», как не отвечающий важнейшим целям и задачам модернизации института аспирантуры (адъюнктуры).

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
6 декабря 2019 г.
№ 193-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 835938-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона № 835938-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по собственной инициативе.

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

Согласно пояснительной записке Проект преследует цель приведения норм семейного законодательства, регулирующих имущественные отношения супругов, в соответствие с правилами гражданского законодательства, а также содержит положения, приводящие положения законодательства о банкротстве и законодательства о государственной регистрации недвижимости в соответствие с правилами гражданского и семейного законодательства.

В указанных целях разработчики Проекта предлагают внести в Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) целый ряд изменений, корректирующих положения о разделе общего имущества супругов, о брачном договоре и соглашении о разделе имущества супругов.

Соответствующие этим коррективам положения вносятся также в Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» и Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

В соответствии с Проектом все объекты гражданских прав, приобретаемые каждым из супругов в период брака, а также все обязательства обоих супругов составляют определенную имущественную массу, которую предлагается называть «общее имущество супругов». Из указанного правила есть ряд исключений, и прежде всего Проект сохраняет те из них, которые давно были установлены в статье 37 СК РФ, что позволяет обеспечить неизменность сложившихся и ставших традицией отечественного права принципов формирования общего имущества супругов.

Описывая положения об общих обязательствах супругов, разработчики Проекта исходят из того, что возникшие в период брака в результате заключения договора или вследствие неосновательного обогащения обязательства одного из супругов относятся к общим, если только судом не установлено, что обязательство одного из супругов возникло в период раздельного проживания супругов при прекращении семейных отношений (пункт 4 статьи 38 СК РФ) или полученное по обязательствам одним из супругов, было использовано не на нужды семьи.

Таким образом, в соответствии с Проектом трансформируется категория «общая совместная собственность супругов», ранее в значительной мере оцениваемая исключительно как модель вещного правоотношения.

Развитие экономических отношений с начала 1990-х годов привело к тому, что физические лица, состоящие в браке, становятся обладателями прежде всего различных имущественных прав – корпоративных прав, прав на безналичные денежные средства, прав на ценные бумаги, а не только собственниками движимых и недвижимых вещей. В подавляющем большинстве таких случаев невозможна фиксация обоих супругов в качестве правообладателей в реестрах или в записях по счетам (за редкими исключениями, например, в случаях, когда супруги в соответствии с пунктом 5 статьи 845 Гражданского кодекса Российской Федерации заключают договор совместного банковского счета).

Важно также учесть, что стоимостная оценка общего имущества супругов, необходимая для целей раздела этого имущества или наследования в нем доли умершего супруга, возможна лишь вместе с теми обязательствами (долгами), которые неизбежно сопровождают приобретение объектов гражданских прав и осуществление прав на них.

В этой связи представляются в достаточной мере обоснованными как замена используемой в семейном законодательстве терминологии (предлагаемые изменения пунктов 1 и 2 статьи 34 СК РФ), так и положения о необходимости делить все имущество супругов в целом («в чем бы оно ни заключалось и где бы оно ни находилось») в случае рассмотрения судом спора между супругами или в случае заключения между супругами соглашения о разделе их общего имущества.

Идея о необходимости раздела имущества супругов как цельной имущественной массы выражена в Проекте также в проектируемом пункте 6.1 статьи 38 СК РФ – «Права на отдельные объекты из состава общего имущества супругов, не распределенные между супругами по их соглашению о разделе общего имущества или на основании судебного акта, принадлежат им в указанных в таком соглашении или судебном акте долях с момента заключения соглашения или с момента вступления в законную силу судебного акта». Используя эту норму, супруг (бывший супруг), не знавший о приобретении в период брака другим супругом некоторого имущества, сможет и после развода защитить свои интересы и потребовать перевода на него соответствующего объема прав на такое имущество, опираясь на установленный судебным актом или соглашением супругов размер долей во всем их имуществе.

В то же время предлагаемые изменения нацелены не только на защиту интересов супругов. Значительная их часть необходима для упрочения гражданского оборота в целом, о чем также упоминается в пояснительной записке к Проекту.

Так, например, Проект предусматривает почти «автоматический» порядок включения в единый государственный реестр недвижимости сведений о принадлежности недвижимого имущества одновременно обоим супругам (общая совместная собственность). В Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» предлагается включить правило о том, что государственный регистратор в порядке межведомственного информационного взаимодействия будет обязан запрашивать в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния указанную информацию о наличии или отсутствие брака у каждого физического лица, обратившегося с заявлением о государственной регистрации возникновения права собственности на основании возмездной сделки. Это даст возможность государственному регистратору принимать решение о регистрации возникновения права общей совместной собственности супругов в силу закона даже в тех случаях, когда один из супругов, приобретающий недвижимость, не заявляет о регистрации права совместной собственности. Кроме

того, в соответствии с переходными положениями Проекта (части 4 и 5 статьи 6) может начаться постепенное заполнение реестра сведениями о супругах, ранее ставших сособственниками недвижимости, права на которую зафиксированы в реестре только в отношении другого супруга. Не указанный в реестре супруг-сособственник сможет подать заявление о включении сведений о нем в реестр.

Вместе с тем указанная идея требует доработки. Не исключены ситуации, в которых государственной регистрации права общей совместной собственности на приобретаемое по возмездной сделке недвижимое имущество препятствует наличие заключенного между супругами брачного договора, о факте заключения и тем более о содержании которого государственный регистратор не может знать. Представляется необходимым обсуждение и включение в Проект механизмов, препятствующих внесению в государственный реестр недвижимости сведений о совместной собственности в тех случаях, когда оснований для этого нет.

Проект предусматривает также изменение положений статьи 213.26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и дополнение этого Закона новой статьей 213.33 «Совместное банкротство супругов (бывших супругов)». В пояснительной записке к Проекту отмечается, что часть 7 статьи 213.26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» содержит положение, противоречащее правилам статьи 255 ГК РФ, пункта 3 статьи 256 ГК РФ и пункта 1 статьи 45 СК РФ.

Действительно, при описании процедуры банкротства отдельного физического лица (то есть погашения не общих обязательств, а исключительно личных обязательств одного из супругов) названные положения законодательства о банкротстве предполагают вовлечение в конкурсную массу того имущества, которое относится к общему имуществу должника и его супруга (супруги). Результатом применения такого положения становится нарушение прав и интересов супруга, не являющегося должником по тем обязательствам, которые финансовый управляющий будет погашать за счет «общей собственности».

В соответствии с Проектом вовлечение всего общего имущества супругов в конкурсную массу будет возможно лишь в случаях совместного банкротства мужа и жены.

Названные и иные предложения по корректировке СК РФ и иных законодательных актов в целом могут быть поддержаны. Вместе с тем при доработке Проекта необходимо дополнительно разрешить ряд вопросов, неизбежно вытекающих из предлагаемых новелл.

Так, например, отказ от сложившегося правила о признании недействительным брачного договора, в результате заключения которо-

го один из супругов оказался в крайне неблагоприятном положении (подпункт «в» пункта 4 и пункт 5 статьи 4 Проекта), требует по возможности довольно определенного ответа на вопрос о том, допустимо ли в этом случае изменение или расторжение брачного договора в судебном порядке, в частности, по такому основанию, как существенное изменение обстоятельств (статья 451 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Заслуживает внимания также выявленная еще в практике применения положений КоБС РСФСР проблема существования отношений «общей совместной собственности» за пределами брака. Действующее правило пункта 7 статьи 38 СК РФ даже с учетом разъяснения, данного в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 15 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака», не позволяет прекратить длящуюся неопределенность правового режима объектов, права на которые возникли у бывших супругов в период брака. Между тем длительное существование такой неопределенности вредит как интересам самих бывших супругов, так и интересам их прежних и новых кредиторов, а также потенциальных наследников.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 835938-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть поддержан, однако требует доработки при подготовке к принятию во втором чтении по замечаниям, изложенным в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

2.2. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 апреля 2019 г.
№ 187-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российский Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» и «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российский Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» (далее – Проект о внесении изменений в ГК РФ), проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» (далее – Проект о внесении изменений в Федеральный закона об общих принципах организации мест-

ного самоуправления) и проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» (далее – Проект о внесении изменений в Федеральный закон о некоммерческих организациях) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 5 апреля 2019 г. № 2944п-П16).

2. Проект о внесении изменений в ГК РФ, Проект о внесении изменений в Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления и Проект о внесении изменений в Федеральный закон о некоммерческих организациях (далее вместе – Проекты) разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации Министерством юстиции Российской Федерации во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 г. (абзацы второй и третий подпункта «а» пункта 1).

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации должно представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих:

установление особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации;

предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителей общественно полезных услуг.

3. По принципиальным мотивам не может быть поддержан подход, в соответствии с которым предлагается внесение изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) в части закрепления территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) в качестве самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческой организации, поскольку ТОС не имеет значимых гражданско-правовых признаков, характеризующих принципиальные особенности его правового положения.

Организационно-правые формы используются для установления существенных особенностей гражданско-правового положения юридических лиц, как участников гражданского оборота. В поручении

Президента Российской Федерации не содержится упоминания о необходимости закрепления в ГК РФ ТОС в качестве самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческого юридического лица. Особенности регулирования деятельности ТОС, как некоммерческой организации должны определяться не ГК РФ, а иными законами (пункт 6 статьи 50 ГК РФ). Поэтому цели, преследуемые разработчиками Проектов, должны быть достигнуты иными путями.

4. До реформы законодательства о юридических лицах (Федеральный закон 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»), в результате которой был закреплен принцип *numerus clausus* в отношении организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц (напомним, что перечень некоммерческих организационно-правовых форм юридических лиц, содержащийся в Гражданском кодексе Российской Федерации, не являлся исчерпывающим и мог дополняться другими федеральными законами), существовала неопределенность по вопросу о том, является ли территориальное общественное самоуправление особой организационно-правовой формой некоммерческого организации либо оно должно создаваться в форме некоммерческой организации известной закону.

С одной стороны, ТОС имело значительные атрибуты органа общественной самодеятельности как не имеющего членства общественного объединения, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, направленного на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания. С другой стороны, поскольку перечень некоммерческих организаций не был закрытым, законодательство не препятствовало регистрации ТОС как особой разновидности некоммерческой организации. Абзац второй пункта 5 статьи 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах) установил, что ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации, при этом не указывая, о какой организационно-правовой форме идет речь.

В Концепции развития гражданского законодательства (далее – Концепция) было предложено оптимизировать организационно-правовые формы некоммерческих организаций в зависимости от

реальных юридических (гражданско-правовых) особенностей их внутреннего устройства (Концепция одобрена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.). Как отмечалось в Концепции, количество организационно-правовых форм некоммерческих организаций в действующем законодательстве явно избыточно, а отдельные виды юридических лиц вообще ошибочно отнесены к некоммерческим организациям. При подготовке законопроекта в соответствии с Концепцией ТОСы были отнесены к разновидностям общественного объединения.

Таким образом, действующая редакция пункта 2 статьи 50 ГК РФ относит ТОС, как и органы общественной самодеятельности, к общественным организациям.

Пояснительная записка к Проекту о внесении изменений в ГК РФ не содержит обоснования необходимости изменения решения, принятого законодателем в 2014 году. В ней не приводятся аргументы в пользу существования ТОС в качестве особой организационно-правовой формы юридического лица, не относящейся к общему понятию «общественная организация». Основные черты всех общественных ассоциаций – наличие членства, участие исключительно физических лиц, особые цели (удовлетворение общих нематериальных потребностей), право собственности на имущество – равным образом присущи и такой организации, как ТОС.

5. Необходимо признать, что существующее регулирование правового положения ТОС не лишено недостатков.

Относящиеся к этому юридическому лицу положения Закона об общих принципах, Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не согласуются между собой и с ГК РФ.

Например, согласно статье 27 Закона об общих принципах отношения по территориальному общественному самоуправлению осуществляются посредством собраний или конференций гражданами, достигшими 16 лет. В то же время ГК РФ (пункт 2 статьи 26) и Федеральный закон «Об общественных объединениях» устанавливают, что членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет.

Второй пример – несоответствие положений части 3 статьи 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 5 статьи 27 Закона об общих принципах. Так, граждане имеют право создавать общественные объединения без предварительного разрешения органов

государственной власти и органов местного самоуправления, а ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления. Таким образом, в полной мере нельзя утверждать, что ТОС создается в уведомительном порядке. Кроме того, ТОС учреждается большинством граждан, проживающих на территории поселения, а общественные объединения могут создаваться по решению не менее трех физических лиц.

Перечень особенностей ТОС в сравнении с другими общественными объединениями может быть продолжен. Однако подобные особенности не имеют принципиального характера, обуславливающего необходимость особой организационно-правовой формы юридического лица.

Задача предоставления территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителей общественно полезных услуг, **может быть решена не через корректировку ГК РФ, а на уровне специальных законов** посредством закрепления особенностей ТОС как разновидности общественного объединения.

Аналогичная двухуровневая система регулирования правового положения предусмотрена, например, для некоторых ассоциаций (союзов) – общие положения об ассоциациях закреплены в ГК РФ, а специальные положения о торгово-промышленных палатах, как разновидности ассоциаций, закреплены в специальном законе.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» могли бы найти отражение положения об особенностях членства в ТОС, функционирования органов управления, о порядке вступления в ТОС и выхода из него, порядке регистрации устава ТОС.

6. Кроме того, Проекты не лишены и иных недостатков.

Существенные возражения вызывает пункт 5 статьи 123.16-4 ГК РФ (в редакции Проекта о внесении изменений в ГК РФ), в котором указано, что в случае ликвидации ТОС его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется на цели, указанные в уставе ТОС, *за исключением государственного и муниципального имущества, переданного ему во временное пользование (в том числе по льготным ставкам арендной платы) либо в безвозмездное временное пользование*. Разработчики проекта не учли того, что обязательства по договору аренды и без такого указания прекращаются в силу статьи 619 ГК РФ, а вещь подлежит возврату собственнику.

В пункте 6 статьи 123.16-4 ГК РФ (в редакции Проекта о внесении изменений в ГК РФ) указывается, что неиспользованные субсидии, полученные ТОС из бюджета субъекта Российской Федерации, мест-

ного бюджета, подлежат возврату в доход соответствующего бюджета. Вместе с тем вопросы предоставления и возврата бюджетных субсидий не входят в предмет регулирования гражданского законодательства (статья 2 ГК РФ).

Предлагаемая новая статья 123.16-4 ГК РФ устанавливает, что территориальным общественным самоуправлением является добровольное объединение граждан ... «для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного самоуправления». Не представляется возможным понять, о какой ответственности граждан идет речь в этом положении.

Согласно абзацу третьему пункта 4 проектируемой статьи 123.16-4 ГК РФ обязательное внесение участниками ТОС членских и иных имущественных взносов не допускается. В связи с этим возникает вопрос о том, за счет каких источников будет формироваться имущество ТОС и будет ли ТОС способно нести имущественную ответственность по своим обязательствам перед кредиторами, в том числе по обязательствам вследствие причинения вреда.

Перечисленные вопросы требуют глубокой проработки в ходе подготовки положений специальных законов, регулирующих деятельность ТОС.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российский Федерации в части особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» не может быть поддержан.

Проекты «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» и «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» нуждаются в доработке.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-5/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 94 части первой Гражданского кодекса Российский Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части совершенствования процедуры внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о выходе участника общества с ограниченной ответственностью из общества)»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 94 части первой Гражданского кодекса Российский Федерации» (далее – Проект о внесении изменения в ГК РФ) и проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части совершенствования процедуры внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о выходе участника общества с ограниченной ответственностью из общества)» (далее – Проект о внесении изменений в Закон об ООО) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 24 апреля 2019 г. № 12894-ИТ/Д22и) и Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 31 мая 2019 г. № П13-29726).

Проект о внесении изменения в ГК РФ и Проект о внесении изменений в Закон об ООО (далее вместе – Проекты) разработаны во исполнение пункта 5 перечня мероприятий по направлению VIII «Регистрация юридических лиц» плана мероприятий «Трансформация делового климата», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р (далее – перечень мероприятий).

В крайне лаконичных пояснительных записках к Проектам не содержится какого-либо обоснования необходимости внесения соответствующих изменений в действующее регулирование, что существенно затрудняет содержательную оценку предлагаемых новелл.

По результатам рассмотрения Проектов Совет приходит к следующим выводам.

1. В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствования гражданского законодательства от 7 октября 2009 г., отмечалась принципиальная необходимость сохранения основополагающей роли общих норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) о юридических лицах по отношению к положениям иных федеральных законов.

В Проекте о внесении изменения в ГК РФ предлагается признать утратившим силу пункт 2 статьи 94 ГК РФ, в котором определен момент перехода доли вышедшего из общества с ограниченной ответственностью (далее – ООО, общество) участника к обществу и установлена обязанность общества выплатить этому участнику действительную стоимость его доли или выдать ему в натуре имущество. Исключение указанной нормы из ГК РФ обосновывается приведением его норм в соответствие с положениями Проекта о внесении изменений в Закон об ООО. Однако нормы этого проекта уточняют только момент перехода доли в случае заявления участника о выходе из общества и не меняют иных положений пункта 2 статьи 94 ГК РФ.

Данное предложение разработчиков Проектов вызывает возражения, поскольку регулирование ключевых институтов корпоративного права должно сохраняться на уровне ГК РФ, иначе утрачивается значение Кодекса как базового законодательного акта в сфере регулирования корпоративных отношений.

2. Как видно из наименования Проекта о внесении изменений в Закон об ООО и пункта 5 перечня мероприятий, соответствующие изменения по замыслу разработчиков Проектов направлены на совершенствование процедуры внесения в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) сведений о выходе участника ООО

из общества. В частности, Проектом о внесении изменений в Закон об ООО предлагается изменить существующий подход к определению момента перехода доли вышедшего участника ООО к обществу (подпункт 2 пункта 7 статьи 23 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»): предлагается заменить норму о моменте получения обществом заявления участника общества о выходе из общества на правило о том, что доля переходит к обществу с даты внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ.

Кроме того, предлагаются нормы, направленные на обеспечение оперативного внесения соответствующих сведений в ЕГРЮЛ по заявлению нотариуса, удостоверившего заявление участника ООО о выходе из общества. В Проекте предусматривается, что нотариусом *в рамках одного нотариального действия* будет осуществляться: (1) удостоверение заявления участника ООО о выходе из общества, (2) подача в регистрирующий орган заявления о внесении соответствующих изменений в ЕГРЮЛ и (3) после получения от регистрирующего органа документа, подтверждающего факт внесения записи в ЕГРЮЛ, передача обществу, к которому перешла доля вышедшего участника, копии направленного в регистрирующий орган заявления (пункт 1.1 статьи 26 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в Закон об ООО).

Указанные изменения не вызывают возражений, поскольку они призваны обеспечить достоверность сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ относительно принадлежности соответствующей доли участника, подавшего заявление о выходе из ООО, а также избежать существующих в практике споров, связанных с подачей такого заявления обществу и соответствующими действиями общества.

Вместе с тем требует дополнительного обоснования необходимость оценки совершаемых нотариусом действий в качестве единого нотариального действия, поскольку они не только не совпадают во времени, но и предусматривают в их промежутке осуществление государственным органом регистрационных действий (не исключая и отказа в совершении регистрационных действий).

3. Проект о внесении изменений в Закон об ООО устанавливает, что уставом общества может быть предусмотрено право на выход из общества для отдельных участников общества, прямо поименованных в уставе общества либо имеющих определенные признаки, например, обладающих долей в уставном капитале не менее или не более определенного размера. Кроме того, право на выход может быть обусловлено наступлением или ненаступлением определенных обстоятельств, сроком либо сочетанием этих обстоятельств, а также такое право может быть предоставлено по решению общего собрания участников обще-

ства, принятому всеми участниками общества единогласно (пункт 1.2 статьи 26 Закона об ООО в редакции Проекта о внесении изменений в Закон об ООО).

Предлагаемый подход не вызывает возражений, поскольку не усматривается каких-либо аргументов, блокирующих подобные проявления автономии воли участников корпоративных отношений (пункт 2 статьи 1 ГК РФ).

4. Совет обращает внимание на то, что в практике применения института права выхода участника из ООО существуют и иные проблемы.

В частности, на сегодняшний день остается концептуально нерешенной проблема *гарантий выплаты выходящему участнику действительной стоимости его доли*. В соответствии с пунктом 6.1 статьи 23 Закона об ООО общество обязано выплатить вышедшему участнику действительную стоимость доли или части доли в уставном капитале общества либо выдать в натуре имущество такой же стоимости в течение трех месяцев со дня возникновения соответствующей обязанности (то есть со дня перехода к обществу доли или части доли). При таком регулировании реальных гарантий выплаты участнику действительной стоимости доли не существует, не говоря уже о том, что в течение такого срока создаются благоприятные условия для выведения менеджментом и иными участниками активов либо для занижения их стоимости с целью соответствующего уменьшения выплат, причитающихся вышедшему участнику.

В ходе дальнейшей работы по совершенствованию положений гражданского законодательства о выходе участника из ООО следует проанализировать опыт иных правопорядков (например, Германии и Швейцарии), которые стремятся обеспечить встречность обязательств по выплате действительной стоимости доли взамен на передачу доли (применяется правило двустороннего договора Zug um Zug) при выходе участника ООО из общества. Так, в Германии до момента выплаты доли выходящий участник сохраняет свои корпоративные права (с некоторыми ограничениями, направленными на избежание конфликта интересов между выходящим участником и оставшимися участниками). В Швейцарии участник до выплаты ему действительной стоимости доли может потребовать назначения аудитора, пересмотра годовой отчетности (абзац четвертый статьи 825а Обязательственного закона).

Представляется, что в ходе доработки института выхода участника из общества необходимо искать баланс между интересами вышедшего участника, оставшихся участников и общества. В частности, может быть обсужден вопрос о закреплении в Законе об ООО положения о том, что условием подачи нотариусом в регистрирующий орган заявления о внесении соответствующих изменений в ЕГРЮЛ являет-

ся выплата действительной стоимости доли выходящему участнику (или, например, ее передача эскроу-агенту). Одновременно следует продумать механизмы защиты интересов кредиторов общества в связи с уменьшением его имущества.

Кроме того, институт выхода участника ООО из общества нуждается в совершенствовании в части способов защиты участниками общества своих прав. В соответствии с действующим гражданским законодательством при невозможности или затруднительности достижения целей, ради которых создавалось общество, участник может требовать либо исключения участника, создавшего такие условия (пункт 1 статьи 67 ГК РФ), либо ликвидации общества (подпункт 5 пункта 3 статьи 61 ГК РФ). При этом если участником, создавшим затруднения для дальнейшей деятельности общества, является мажоритарный участник, то исходя из потенциальных возможностей общества по выплате действительной стоимости доли, исключение мажоритарного участника или ликвидация общества могут быть не самыми оптимальными способами защиты интересов миноритарного участника.

В связи с этим следует проработать вопрос о целесообразности включения в гражданское законодательство в качестве дополнительного основания возникновения у участника ООО права на выход из общества такого случая, когда иной участник общества своими действиями (бездействием) причиняет существенный вред обществу либо иным образом существенно затрудняет его деятельность и достижение целей, ради которых оно создавалось, в том числе грубо нарушает свои обязанности, предусмотренные законом или уставом общества.

x x x

Вывод: проект федеральных законов «О внесении изменения в статью 94 части первой Гражданского кодекса Российский Федерации» нуждается в переработке, проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части совершенствования процедуры внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о выходе участника общества с ограниченной ответственностью из общества)» может быть поддержан при условии устранения замечаний, указанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях закрепления запрета выступать учредителем (участником, членом) некоммерческой организации лицам, в отношении которых принято решение о замораживании (блокировании) их денежных средств и (или) иного имущества в связи с достаточными основаниями подозревать их в причастности к террористической деятельности»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях закрепления запрета выступать учредителем (участником, членом) некоммерческой организации лицам, в отношении которых принято решение о замораживании (блокировании) их денежных средств и (или) иного имущества в связи с достаточными основаниями подозревать их в причастности к террористической деятельности» (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 27 мая 2019 г. № 11/66648-ОП).

Проект разработан Министерством юстиции Российской Федерации.

На момент рассмотрения Проекта Советом Проект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и находит-

ся на стадии предварительного рассмотрения (проект федерального закона № 747316-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях установления запрета выступать учредителем (участником, членом) некоммерческой организации лицам, в отношении которых принято решение о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества в связи с достаточными основаниями подозревать их в причастности к террористической деятельности»).

Проект разработан в целях реализации поручений, предусмотренных пунктом 8.3 протокола 26 заседания экспертно-консультативной группы при Национальном антитеррористическом комитете по вопросам противодействия финансированию терроризма от 18 сентября 2017 г. № 3(26)-дсп и пунктом 4.4 раздела 4 протокола заседания Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации от 11 октября 2017 г. № 31.

Проектом предлагаются изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», устанавливающие в качестве дополнительной меры контроля за некоммерческими организациями (далее – НКО) запрет выступать учредителем (участником, членом) НКО лицу, в отношении которого Межведомственной комиссией по противодействию финансированию терроризма в Российской Федерации *принято решение о замораживании (блокировании) его денежных средств и (или) иного имущества*.

Согласно пояснительной записке предлагаемая Проектом мера позволит дополнительно оградить некоммерческий сектор от его использования в целях финансирования террористической деятельности, снизить его уязвимость.

Совет, рассмотрев представленный Проект, не может согласиться с предлагаемыми изменениями по соображениям концептуального характера.

1. Указанные выше федеральные законы в рамках механизма контроля за деятельностью НКО уже содержат нормы, запрещающие выступать учредителем (участником, членом) НКО лицу, включенному в соответствии с пунктом 2.1 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон № 115-ФЗ) в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму (далее – перечень).

Также статьей 7.4 Закона № 115-ФЗ предусматривается в качестве инструмента пресечения террористической деятельности возможность блокирования (замораживания) денежных средств или иного имущества организаций или физических лиц, в отношении которых имеются достаточные основания подозревать их причастность к террористической деятельности, если при этом отсутствуют предусмотренные пунктом 2.1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ основания для включения таких организаций или физических лиц в перечень. Достаточность оснований для подозрений определяется Межведомственной комиссией по противодействию финансированию терроризма в Российской Федерации. При этом критерии или основания для выдвижения комиссией подобных подозрений в настоящее время не установлены ни в законодательстве, ни в иных нормативных правовых актах.

2. Приведенные разработчиками Проекта аргументы в обоснование необходимости соответствующих изменений в действующее регулирование НКО представляются недостаточными.

В пояснительной записке к Проекту в качестве обоснования содержится ссылка на Рекомендации ФАТФ, предусматривающие необходимость установления юридических полномочий по незамедлительной заморозке имущества лиц, включенных в перечни организаций и физических лиц, связанных с террористической деятельностью, а также указывающие на необходимость защиты сектора НКО, как наиболее уязвимого, от террористических злоупотреблений путем применения эффективных и соразмерных сдерживающих мер к возможным нарушениям со стороны НКО или лиц, действующих от имени этих НКО. Одновременно с этим разработчиками Проекта приводится информация об итогах национальной оценки рисков легализации (отмывания) преступных доходов за 2017-2018 годы, согласно которой продолжают выявляться случаи участия в руководстве НКО лиц, включенных в соответствии с пунктом 2.1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ в перечень.

Следует отметить, что соответствующие рекомендации ФАТФ указывают на *необходимость соразмерности сдерживающих мер* и не предполагают установление запрета учреждать НКО организациями и физическими лицами, не включенными в перечни лиц, связанных с террористической деятельностью, лишь на основании имеющихся подозрений в их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, то есть в отсутствие легальных оснований, предусмотренных пунктом 2.1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ.

Кроме того, не вполне понятно, каким образом приведенная разработчиками Проекта информация об участившихся случаях участия в *руководстве* НКО лиц, включенных в перечень, относится к предмету регулирования Проекта, которым предлагаются запретительные меры

в отношении *учредителей* (участников, членов) НКО, а не руководителей этих организаций. Более того, в приведенной в пояснительной записке к Проекту информации речь идет о включенных в перечень лицах, в то время как Проект ограничивает права лиц, не включенных в соответствующий перечень. Таким образом, соответствующие сведения не могут рассматриваться в качестве обоснования необходимости принятия Проекта.

3. В соответствии со статьей 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется».

Предлагаемые разработчиками Проекта запретительные меры с учетом неопределенности критериев и оснований принятия решений о замораживании имущества организаций или физических лиц, непрозрачности порядка принятия таких решений, а также отсутствия аргументированного обоснования неоправданно ограничивают права, гарантированные статьей 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Между тем такие права не могут быть ограничены на основе подозрений, даже, возможно, имеющих под собой основания, установление которых никоим образом нормативно не установлено в отличие от оснований для включения в перечень. При этом в Проекте не предусматривается судебная процедура ограничения таких прав, тогда как ограничение конституционных прав не может быть основано на произвольном усмотрении комиссии и не может устанавливаться без каких-либо процессуальных гарантий для лица, претерпевающего ограничение своих конституционных прав.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях закрепления запрета выступать учредителем (участником, членом) некоммерческой организации лицам, в отношении которых принято решение о замораживании (блокировании) их денежных средств и (или) иного имущества в связи с достаточными основаниями подозревать их в причастности к террористической деятельности» требует серьезной доработки.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизмов формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизмов формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 30 июля 2019 г. № 24858-ИТ/Д01и).

Как следует из приложенных к письму материалов, Проект разработан в целях реализации комплекса мер, направленных на увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, на период до 2018 года, утвержденных Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец 10 апреля 2013 г. № 1938п-П44 (пункт 7).

Проект находится на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

Проектом предполагается внести в Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добро-

вольчестве (волонтерстве)» (далее – Закон о благотворительности) изменения, призванные, как это указано в пояснительной записке, *законодательно защитить благотворительные организации, сформировавшие целевой капитал*, и распространить на их деятельность, связанную с использованием модели целевого капитала, Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческими организациями» (далее – Закон о целевом капитале).

В частности, предлагается скорректировать преамбулу Закона о благотворительности, исключив из нее абзац второй, и одновременно признать утратившим силу абзац второй части 1 статьи 3 Закона о благотворительности с тем, чтобы, с одной стороны, распространить положения данного Федерального закона на отношения, возникающие при формировании целевого капитала, доверительном управлении имуществом, составляющим целевой капитал, использовании доходов, полученных от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, а с другой стороны, на деятельность благотворительных организаций, использующих модель целевого капитала, распространить действие Закона о целевом капитале.

Проектом допускается возможность участия благотворительных организаций, использующих модель целевого капитала, в хозяйственных обществах совместно с другими лицами для случаев получения в порядке пожертвования или наследования ценных бумаг на пополнение целевого капитала. Указанная новелла не вызывает возражений, поскольку это позволит благотворительным организациям, формирующим целевой капитал, принимать для его пополнения ценные бумаги, а также инвестировать денежные средства целевого капитала в ценные бумаги через управляющие компании.

Одновременно Проектом предлагается ряд стимулирующих мер, направленных, как это указано в пояснительной записке, на более широкое использование механизма целевого капитала и развитие массовой благотворительности.

В частности, предлагается увеличить срок на сбор средств в целях формирования целевого капитала (в настоящее время такой срок составляет один календарный год, в течение которого некоммерческая организация должна собрать не менее 3 млн. рублей), допустив возможность в случае привлечения не менее 50 процентов средств, необходимых для формирования целевого капитала, продления по решению высшего органа управления некоммерческой организацией срока сбора средств еще на 6 месяцев.

Также вводится возможность объединения целевых капиталов нескольких некоммерческих организаций на одном счете, что согласс-

но пояснительной записке предоставит небольшим некоммерческим организациям – собственникам целевого капитала – равный доступ к более сложным инвестиционным стратегиям и позволит оптимизировать расходы на доверительное управление.

В целом разделяя позицию авторов Проекта о необходимости поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, дальнейшего развития и более широкого распространения инструментов долгосрочного финансирования деятельности благотворительных организаций, Совет не может согласиться с рядом положений Проекта и считает, что Проект нуждается в серьезной доработке.

1. Так, не могут быть в полной мере поддержаны изменения, предусматривающие исключение из преамбулы Закона о благотворительности абзаца второго и признание утратившим силу абзаца второго части 1 статьи 3 Закона о благотворительности, призванные, как это указано в пояснительной записке, законодательно защитить благотворительные организации, *сформировавшие целевой капитал*, и распространить на их деятельность, связанную с использованием модели целевого капитала, Закон о целевом капитале.

Согласно преамбуле Закона о благотворительности закон устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации. Отношения, возникающие при формировании целевого капитала, доверительном управлении имуществом, составляющим целевой капитал, использовании доходов, полученных от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, не входят в предмет правового регулирования Закона о благотворительности, а регулируются Законом о целевом капитале, который также определяет особенности правового положения некоммерческих организаций, формирующих целевой капитал.

Согласно статье 1 Закона о целевом капитале данный Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при формировании, пополнении и расформировании целевого капитала некоммерческих организаций, при доверительном управлении имуществом, составляющим целевой капитал некоммерческих организаций, при использовании доходов, полученных от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал некоммерческих организаций, а также определяет особенности правового положения некоммерческих организаций, формирующих целевой капитал. При этом в соот-

ветствии со статьей 3 указанного Закона целью формирования целевого капитала, а следовательно, и осуществляемых для формирования и пополнения такого фонда пожертвований, является получение некоммерческой организацией дохода, используемого для финансирования уставной деятельности соответствующей некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций в определенных сферах, в порядке, установленном действующим федеральным законодательством. Особенности данного источника финансирования деятельности некоммерческих организаций (целевого капитала) проистекают не только из механизма его формирования, но и из целей, для «обслуживания» которых формируется целевой капитал, при этом финансирование указанной деятельности осуществляется не за счет самого целевого капитала, а за счет *доходов от целевого капитала*.

Как видно из формулировок действующих законодательных актов, указанные Федеральные законы имеют разные предметы регулирования, и предлагаемое безусловное исключение соответствующих положений приведет к «размыванию» границ между предметными областями этих Законов.

Если авторы Проекта преследуют цель закрепить в явном виде на уровне закона указание на благотворительный характер соответствующих пожертвований и распространить на отношения, связанные с направлением пожертвований на формирование и пополнение целевого капитала, положения Закона о благотворительности для квалификации таких пожертвований в качестве благотворительной деятельности, представляется, что данной цели можно достичь иными способами, не разрушая и не смешивая сферы регулирования, определенные соответствующими федеральными законами. Следует отметить, что целью благотворительной деятельности (пункт 3 статьи 1 Проекта) не может быть формирование целевого капитала. Целевой капитал является средством достижения целей благотворительной деятельности.

Кроме того, в связи с предлагаемыми изменениями, вносимыми в Закон о благотворительности, представляется непроработанным вопрос о возможности со стороны жертвователя запретить или ограничить использование предоставляемых им средств на цели формирования целевого капитала.

2. Проектом допускается возможность объединения нескольких целевых капиталов одной некоммерческой организации либо целевых капиталов нескольких некоммерческих организаций на одном счете, для чего вносятся изменения в части 6 и 17 статьи 16 Закона о целевом капитале. Одновременно в пункте 8 статьи 2 Проекта указывается, что имущество, полученное доверительным управляющим от сделок

с имуществом, составляющим несколько целевых капиталов, переходит в долевую собственность собственников целевых капиталов.

Непонятно, почему в Проекте упоминается об общей долевой собственности лишь применительно к имуществу, полученному в результате сделок с использованием имущества целевых капиталов нескольких организаций, и при этом не определяется правовой режим объединенного имущества нескольких целевых капиталов (подпункт «а» пункта 8 статьи 2 Проекта).

Предоставляя управляющим компаниям возможность объединения целевых капиталов, авторы текста Проекта не решают принципиальные вопросы, связанные с правовым режимом переданного в доверительное управление имущества, принадлежащего разным собственникам целевого капитала (в том числе такого имущества, как ценные бумаги), вопросы осуществления правомочий участников общей долевой собственности, включая распоряжение имуществом, вопросы осуществления права преимущественного приобретения отчуждаемой доли, раздела имущества и выдела из него доли, вопросы обращения взыскания на объединенное имущество и т.д. Кроме того, из Проекта неясно, на каком именно основании и в какой момент возникает общая долевая собственность у некоммерческих организаций – собственников целевых капиталов.

Также не проработаны вопросы учета имущества, относящегося к нескольким целевым капиталам, прежде всего в случаях, когда оно состоит из ценных бумаг. Проектом предусматривается, что управляющая компания будет осуществлять внутренний раздельный учет по каждому клиенту – собственнику целевого капитала. Между тем согласно статье 8.2 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» при доверительном управлении ценными бумагами открывается лицевой счет (счет депо) доверительного управляющего, режим которого подчиняется правилам, не предполагающим возможности ведения внутреннего раздельного учета.

Без решения перечисленных принципиальных вопросов предлагаемые изменения в части объединения целевых капиталов не могут быть поддержаны.

3. Проектом (подпункт «г» пункта 7 статьи 2) предоставляется безусловная возможность при доверительном управлении имуществом, составляющим целевой капитал, заключать договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, исключая необходимость соблюдения требований Банка России. В качестве обоснования такого решения в пояснительной записке авторы текста Проекта указывают на то, что с 2009 года Банком России не разработан отдельный норма-

тивный акт, вследствие чего приобретение производных финансовых инструментов было невозможно. Также авторы ссылаются на Указание Банка России от 5 сентября 2016 г. № 4129-У «О составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов», которым, по мнению авторов Проекта, снимается ограничение на риски при приобретении производных финансовых инструментов за счет активов квалифицированных инвесторов.

Ни с одним из приведенных аргументов нельзя согласиться.

Во-первых, необходимо отметить, что редакция части 6 статьи 15 Закона о целевом капитале до внесения в нее изменений в 2013 году вместо отсылки к требованиям Банка России содержала ссылку к требованиям федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг и допускала заключение любых договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, только при условии соблюдения таких требований. Нормативный правовой акт ФСФР России, который регулировал бы ограничение рисков применительно к размещению средств целевого капитала, принят не был, что с высокой очевидностью свидетельствует об отсутствии в этом потребности.

Во-вторых, Указание Банка России № 4129-У не снимает ограничение на риски, а устанавливает условия и требования включения производных финансовых инструментов в состав фондов, не отменяя при этом необходимости соблюдения требований об ограничении рисков, установленных на уровне Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих». Кроме того, следует отметить, что некоммерческие организации, формирующие целевой капитал, согласно законодательству о рынке ценных бумаг не относятся к числу квалифицированных инвесторов.

Как известно, производные финансовые инструменты могут быть высокодоходными, но одновременно и высокорисковыми. Поэтому возможность заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, тем более с учетом специфики и назначения целевого капитала, должна быть обусловлена необходимостью соблюдения требований по ограничению рисков с тем, чтобы управляющие компании могли использовать срочные финансовые инструменты только для защиты активов от снижения их стоимости, но не в качестве инструмента для дополнительного заработка.

С учетом изложенного приведенные разработчиками Проекта аргументы нельзя признать состоятельными, в связи с чем идея исклю-

чения условия о соблюдении требований об ограничении рисков при инвестировании активов целевого капитала ввиду своей необоснованности не может быть поддержана Советом.

4. Проект относит к источникам формирования имущества благотворительной организации имущество, переходящее в порядке наследования, а также денежные средства, полученные благотворительной организацией – собственником целевого капитала – от управляющей компании, осуществляющей доверительное управление целевым капиталом (пункт 6 статьи 1 Проекта). Предлагаемые в этой связи Проектом изменения в статью 15 Закона о благотворительности представляются избыточными, поскольку перечень источников формирования имущества благотворительной организации, определяемый статьей 15 Закона о благотворительности, является открытым и не содержит ограничений на передачу имущества в порядке наследования или получение денежных средств от доверительного управления целевым капиталом.

5. Проектом (пункт 3) предлагается внести изменения в пункт 1 части 2 статьи 8 Закона о целевом капитале и отнести к компетенции высшего органа управления некоммерческой организацией – собственника целевого капитала полномочие принимать решение об изменении срока, на который был сформирован целевой капитал, если такое решение об изменении срока принято советом по использованию целевого капитала.

Следует отметить, что вопрос определения срока, на который формируется целевой капитал, согласно действующей редакции пункта 2 части 4 статьи 9 Закона о целевом капитале прямо отнесен к компетенции совета по использованию целевого капитала. Наряду с данным полномочием Проектом предлагается также наделить совет по использованию целевого капитала правом изменять срок, на который сформирован целевой капитал.

В этой связи отнесение данного вопроса одновременно к компетенции совета по использованию целевого капитала и к компетенции высшего органа управления некоммерческой организации в том виде, в котором это предлагается авторами текста Проекта, представляется неверным, поскольку это не соответствует принципу разделения функций и полномочий органов юридического лица, который сам по себе не исключает возможности принятия решения вышестоящим органом по вопросу, входящему в компетенцию нижестоящего органа, но лишь в случае, если последний по какой-либо причине не в состоянии принять это решение.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизмов формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» может быть поддержан при условии его доработки с учетом изложенных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 26 июля 2019 г. № П13-41613).

Проект разработан в целях реализации пункта 4 раздела VIII направления «Регистрация юридических лиц» плана мероприятий «Трансформация делового климата», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р (далее – План мероприятий), а также в целях приведения отдельных положений Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о регистрации) в соответствие с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Проект внесен в Правительство Российской Федерации.

2. Проект предусматривает внесение изменений в статью 5 Закона о регистрации, в соответствии с которыми в случае внесения в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) на основании заявления юридического лица изменений в его наименование регистрирующий орган обязан внести изменения в наименование такого юридического лица в составе сведений об иных юридических лицах, где это юридическое лицо является участником или лицом, имеющим право действовать без доверенности, либо держателем реестра акционеров. Иными словами, регистрирующий орган будет обеспечивать «автоматическое» изменение сведений о юридическом лице, сведения об изменении наименования которого включены в ЕГРЮЛ, в отношении сведений о наименовании данного юридического лица, которые содержатся в составе сведений о других юридических лицах.

Аналогичное регулирование предлагается для случаев внесения в ЕГРЮЛ сведений о прекращении юридического лица путем реорганизации в форме слияния, присоединения или преобразования, если такое юридическое лицо является единственным учредителем или участником другого юридического лица. Регистрирующий орган также будет вносить сведения о правопреемнике такого прекращенного юридического лица в составе сведений об иных юридических лицах, где данное юридическое лицо выступает в качестве учредителя или участника.

Кроме того, Проектом предусматривается включение в ЕГРЮЛ сведений о том, что полномочия выступать от имени определенного юридического лица предоставлены нескольким лицам, действующим совместно или независимо друг от друга (абзац третий пункта 1 статьи 53 ГК РФ), а также увеличение срока предоставления юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем информации об изменении сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ, с трех до семи рабочих дней.

В Проекте систематизированы основания внесения сведений в ЕГРЮЛ и предлагается включить правило, согласно которому в реестре также отражаются сведения о том, что юридическое лицо имеет полное и (или) сокращенное наименование не только на русском языке, но и на любом языке народов Российской Федерации и (или) иностранном языке (если таковое имеется).

3. Проект совершенствует процедуры актуализации в ЕГРЮЛ сведений о юридическом лице в связи с государственной регистрацией изменения наименования юридического лица, устраняет пробелы, возникшие в правоприменительной практике, приводит отдельные положения Закона о регистрации в соответствие с положениями ГК РФ.

4. В тоже время Совет отмечает, что пункт 6 Плана мероприятий предусматривает разработку проекта федерального закона о внесе-

нии изменений в Закон о регистрации в части устранения неопределенности по вопросу предоставления возможности регистрации юридического лица при создании по адресу места жительства учредителя юридического лица или лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица.

Соответствующий законопроект разработан и рассмотрен Советом на заседании 5 сентября 2019 г. по инициативе Министерства экономического развития Российской Федерации (письмо от 4 июня 2019 г. № 17861-ИТ/Д22и).

Поскольку сроки подготовки законопроектов, предусмотренных пунктами 4 и 6 раздела Плана мероприятий, практически совпадают и законопроекты фактически подготовлены, их целесообразно объединить в один законопроект и вносить в Государственную Думу в виде единого законопроекта.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» может быть поддержан с учетом замечания, указанного в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-5/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

1. Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (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 4 июня 2019 г. № 17861-ИТ/Д22и).

Проект разработан во исполнение пункта 6 перечня мероприятий по направлению VIII «Регистрация юридических лиц» плана мероприятий «Трансформация делового климата», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р (далее – План мероприятий).

Проект находится на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

2. Согласно пояснительной записке целью Проекта является приведение к единообразию практики регистрации сведений о юридическом лице в отношении его адреса как при изменении адреса юридического лица, так и при его создании.

В настоящее время при внесении в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) изменений, относящихся к сведениям об адресе юридического лица, законодательно предусмотрена возможность указания адреса места жительства учредителя или участника юридического лица либо места жительства лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица (пункт 6 статьи 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», далее – Закон о регистрации).

Проектом предлагается дополнить статью 8 Закона о регистрации нормой о том, что адресом юридического лица в пределах места нахождения юридического лица может изначально являться адрес места жительства учредителя или участника юридического лица либо адрес места жительства лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица. Указанная новелла закрепляет уже существующую судебную практику (см. пункт 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица»).

Совет поддерживает Проект, поскольку он отражает тенденции актуальной правоприменительной практики и соответствует заявленной разработчиками цели.

3. В тоже время Совет отмечает, что пункт 4 Плана мероприятий предусматривает разработку проекта федерального закона, направленного на совершенствование процедуры актуализации в ЕГРЮЛ сведений о юридическом лице в связи с государственной регистрацией изменения наименования такого юридического лица с одновременным изменением соответствующих сведений по иным юридическим лицам, где такое юридическое лицо является участником, лицом, действующим без доверенности, держателем реестра акционеров. Соответствующий законопроект рассмотрен Советом на заседании 5 сентября 2019 г. по инициативе Аппарата Правительства Российской Федерации (письмо от 26 июля 2019 г. № П13-41613).

Поскольку сроки подготовки законопроектов, предусмотренных пунктами 4 и 6 раздела Плана мероприятий, практически совпадают и законопроекты фактически подготовлены, их целесообразно объединить в один законопроект и вносить в Государственную Думу в виде единого законопроекта.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» может быть поддержан с учетом замечания, указанного в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 728256-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона № 728256-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» и Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд 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 Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 11 июня 2019 г. № А6-11238).

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и членом Совета Федерации О.Ф. Ковитиди и находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

В Проекте предлагается изменить порядок организации проведения ежегодного очередного общего собрания (1) жилищного кооператива, (2) товарищества собственников жилья, (3) садоводческого некоммерческого товарищества и огороднического некоммерческого товарищества.

Предложения сводятся к следующему:

1) статью 113 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) предлагается дополнить частью 1^2 следующего содержания:

«1^2. В уставе жилищного кооператива может быть определена конкретная дата проведения ежегодного очередного общего собрания членов жилищного кооператива без предварительного сообщения о проведении такого собрания.»;

2) статью 135 ЖК РФ предлагается дополнить частью 2^2 следующего содержания:

«2^2. В уставе товарищества собственников жилья может быть определена конкретная дата проведения ежегодного очередного общего собрания членов товарищества собственников жилья с учетом требований части 1 статьи 45 настоящего Кодекса.»;

3) статью 17 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ведении садоводства) предлагается дополнить частью 6^1 следующего содержания:

«6^1. Уставом товарищества может определяться конкретная дата, время, место проведения, повестка ежегодного очередного общего собрания членов товарищества, а также порядок ознакомления с проектами документов и иными материалами, планируемыми к рассмотрению на ежегодном общем собрании членов товарищества. В случае проведения ежегодного общего собрания членов товарищества в указанную дату по вопросам, указанным в уставе товарищества, общее собрание членов товарищества проводится без предварительного уведомления. В случае проведения общего собрания членов товарищества в указанную дату по иным вопросам, предусмотренным частью 1 настоящей статьи, члены товарищества, а также лица, указанные в части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона (в случае включения в повестку общего собрания членов товарищества вопросов, указанных в части 16 настоящей статьи) должны быть проинформированы о перечне вопросов, включенных в повестку такого общего собрания в порядке, предусмотренном частями 13–15 настоящей статьи.».

При сравнении указанных трех предложений обращает на себя внимание, с одной стороны, их схожесть. Речь о том, что в уставе определенного юридического лица можно определить конкретную дату проведения ежегодного очередного общего собрания, тем самым избавившись от необходимости предварительного уведомления членов корпорации о проведении такого собрания.

С другой стороны, несмотря на схожесть предложений, в тексте Проекта используются различные формулировки. Более того, предлагаются правила, отличающиеся друг от друга содержательно.

Применительно к собраниям жилищных кооперативов в Проекте указывается, что в уставе можно назвать дату проведения собрания, при этом собрание проводится без предварительного уведомления членов корпорации.

В случае с товариществом собственников жилья в Проекте также устанавливается возможность указания в уставе даты проведения собрания, но предлагается учитывать требования части 1 статьи 45 ЖК РФ. Рассматриваемое предложение о внесении дополнения в статью 135 ЖК РФ не согласовано с частью 1 статьи 45 ЖК, которая допускает, что особые правила о периодичности проведения общего собрания собственников жилья могут быть установлены самим общим собранием. Кроме того, следует учесть, что можно быть собственником жилья, но не быть членом товарищества собственников жилья. Это прямо отражено в законе (пункт 1 статьи 123.12 Гражданского кодекса Российской Федерации, статья 143 ЖК РФ).

В третьем случае (когда речь идет о садоводческом и огородническом товариществе) предлагается установить, что уставом такого товарищества можно определить: дату проведения собрания, время проведения собрания, место проведения собрания, повестку ежегодного очередного общего собрания, порядок ознакомления с проектами документов и иными материалами.

При этом в силу положений Проекта предварительное уведомление членов товарищества о проведении собрания не требуется, хотя о некоторых вопросах члены товарищества должны быть проинформированы.

Таким образом, во всех трех случаях положениями Проекта вводится возможность проведения ежегодного очередного собрания без предварительного уведомления членов соответствующих корпораций.

Особого внимания с этой точки зрения требует третий случай. Очевидно, неслучайно пояснительная записка к Проекту целиком посвящена садоводческим и огородническим товариществам (исключение составляют слова «Аналогичным правом наделяются члены товариществ собственников жилья и жилищных кооперативов», а также вывод пояснительной записки). Вместе с тем необходимость принятия такого закона нельзя считать обоснованной. Единственный аргумент в его пользу, указанный в пояснительной записке, состоит в том, что садоводческое или огородническое товарищество несет затраты на «уведомления почтой письмом с уведомлением» о проведении собрания.

Однако, во-первых, как указано в части 13 статьи 17 Закона о ведении садоводства, уведомления могут направляться по электронным адресам (что отражено и в пояснительной записке). Уведомление о проведении общего собрания членов товарищества собственников жилья может вручаться под расписку (статья 146 ЖК РФ).

Во-вторых, в пояснительной записке указывается, что «стоимость почтовой услуги составляет более 80 рублей, и в крупных товариществах расходы на уведомления могут достигать ста и более тысяч рублей. Расходы на уведомление изымаются из фонда товарищества, формируемого за счет членских взносов». При стремлении к экономии в некоммерческих корпоративных организациях, к которым относятся рассматриваемые юридические лица, с числом участников более ста высшим органом может являться съезд, конференция или иной представительный (коллегиальный) орган, определяемый их уставами в соответствии с законом (пункт 1 статьи 65.3 ГК РФ).

Следует также учесть, что в случае принятия Проекта в качестве федерального закона останется нерешенным целый ряд вопросов. В частности, нет ответа на вопрос о том, каким образом члены корпорации смогут предварительно знакомиться с материалами, необходимыми для проведения собрания, а также о том, что должно произойти, если в день, указанный в уставе корпорации, собрание не было проведено.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 728256-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» и Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части отмены избыточных требований к содержанию устава акционерного общества)» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (в части отмены избыточных требований к содержанию устава акционерного общества»)

Проекты федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части отмены избыточных требований к содержанию устава акционерного общества)» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (в части отмены избыточных требований к содержанию устава акционерного общества») (далее – Проект 1 и Проект 2 соответственно) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 29 августа 2019 г. № 28961-ИТ/Д22и).

Проекты разработаны во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 23 июля 2018 г. № КЧ-П13-4545 в целях оптимизации требований к содержанию уставов акционерных обществ и находятся на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Как указано в пояснительной записке к Проекту 1, в целях исключения дублирования в уставе положений закона предлагаются изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) и Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО), предусматривающие отмену избыточных требований к уставам и исключающие необходимость отражения в уставах акционерных обществ отдельных сведений, в отношении которых законом установлено императивное регулирование.

В целом идея устранения избыточных требований к уставам акционерных обществ не вызывает концептуальных возражений. Вероятно, информация, которая дублирует императивные положения законодательства и не содержит сведений, индивидуализирующих конкретное хозяйственное общество, является избыточной и может быть исключена из числа обязательной для размещения в уставе общества.

Однако Совет не может поддержать способ законодательного воплощения предлагаемой идеи.

1. Для реализации основной идеи Проектом 1 предлагается скорректировать первое предложение пункта 4 статьи 52 ГК РФ, посвященное учредительным документам юридического лица, а также изложить в новой редакции абзац второй пункта 3 статьи 98 ГК РФ, относящийся к созданию акционерного общества, существенно сократив перечень сведений, которые должен содержать устав акционерного общества. Наряду с указанными изменениями Проектом 2 также предлагается дополнить статью 11 Закона об АО новым пунктом 3.3, устанавливающим правило, согласно которому сведения о правах акционеров – владельцев обыкновенных акций общества, о компетенции общего собрания акционеров и совета директоров (наблюдательного совета) общества, о порядке подготовки и проведения общих собраний акционеров, включая порядок принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, в обязательном порядке отражаются в уставе, *только если в отношении указанных вопросов предусматривается отличное от установленного ГК РФ и Законом об АО регулирование.*

1.1. Вызывает возражения предложение об изменении пункта 4 статьи 52 ГК РФ, регулирующего минимальный набор сведений, подлежащих размещению в уставе любого юридического лица, вне зависимости от организационно-правовой формы. Согласно действующей редакции пункта 4 статьи 52 ГК РФ устав юридического лица, утвержденный учредителями (участниками) юридического лица, должен содержать *сведения о наименовании юридического лица, его организационно-правовой форме,*

месте его нахождения, порядке управления деятельностью юридического лица, а также другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующих организационно-правовой формы и вида.

Разработчики Проекта 1 предлагают дополнить указанную норму оговоркой «если иное не установлено настоящим Кодексом». Между тем такое дополнение представляется избыточным, поскольку в отношении приведенного минимального перечня сведений ни действующая редакция ГК РФ, ни проектируемые изменения Кодекса не устанавливают иное. Включая указанную оговорку, вероятно, разработчики имели ввиду не Кодекс, а законы о юридических лицах.

1.2. Проектом 1 предлагается исключить из числа установленных пунктом 3 статьи 98 ГК РФ сведений, обязательных для размещения в уставе, сведения *о составе и компетенции органов общества и порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, сведения о правах акционеров – владельцев обыкновенных акций*.

Однако из пояснительной записки неясно, почему сведения о компетенции органов общества рассматриваются разработчиками в качестве избыточных. В определенных случаях, например, при создании в обществе коллегиального исполнительного органа (правления), компетенция этого органа должна содержаться в уставе, поскольку в Законе об АО такая компетенция не указана. Исключение таких сведений из числа обязательных для размещения в уставе акционерного общества требует дополнительного обоснования хотя бы на уровне пояснительной записки.

1.3. Следует также обратить внимание на несогласованность предлагаемых разработчиками изменений с отдельными положениям ГК РФ и Закона об АО. Так, предусмотренная Проектом 1 новая редакция пункта 3 статьи 98 ГК РФ в части исключения из числа обязательных для фиксации в уставе информации сведений о компетенции органов общества не согласуется с абзацем вторым пункта 1 статьи 53 ГК РФ, которым устанавливается, что *порядок образования и компетенция органов юридического лица определяются* законом и *учредительным документом*.

Аналогичное замечание также касается проектируемых положений нового пункта 3.3 статьи 11 Закона об АО, которые не согласуются с пунктом 3 указанной статьи, устанавливающим императивные требования к содержанию устава акционерного общества, а также с пунктом 3.1, устанавливающим дополнительные требования к содержанию устава публичного акционерного общества, включая требование об обязательном отражении в уставе наличия в структуре органов

управления *совета директоров* (наблюдательного совета), *его компетенции и порядка принятия им решений*.

2. Не может быть также поддержана предусмотренная Проектом 1 норма, корректирующая абзац первый пункта 5 статьи 52 ГК РФ. В качестве обоснования к соответствующей норме в пояснительной записке указывается на необходимость оптимизации процесса принятия внутренних документов и минимизации временных издержек.

Согласно текущей редакции нормы *учредители (участники) юридического лица вправе утвердить регулирующие корпоративные отношения и не являющиеся учредительными документами внутренний регламент и иные внутренние документы юридического лица*. Тем самым законодатель легализует институт внутрифирменного регулирования и усиливает его роль.

Разработчики Проекта 1 предлагают заменить в тексте указанной нормы учредителей (участников) на юридическое лицо, по существу относя вопрос формирования и утверждения документов, регламентирующих корпоративные отношения, к полномочиям единоличного исполнительного органа (вне зависимости от организационно-правовой формы юридического лица). Такой подход не может быть поддержан, поскольку применительно к юридическим лицам большинства организационно-правовых форм действующее законодательство не определяет, какой орган управления юридического лица утверждает его внутренние документы, что в свою очередь может создать перекос в сторону полномочий единоличного исполнительного органа в системе отношений с его участием.

Кроме того, согласно действующей редакции Закона об АО к компетенции высшего органа управления относится только «утверждение внутренних документов, регулирующих деятельность органов общества» (подпункт 19 пункта 1 статьи 48), тогда как в отношении внутренних документов иного содержания общество вправе самостоятельно решать, какой орган их утверждает – совет директоров или исполнительный орган (подпункт 13 пункта 1 статьи 65 Закона).

Если разработчики Проектов преследовали цель смягчить существующее жесткое регулирование и допустить возможность отнесения такого вопроса к компетенции, например, совета директоров, соответствующую норму необходимо было конструировать иначе. Можно было бы включить в текущую редакцию абзаца первого пункта 5 статьи 52 ГК РФ соответствующее дополнение, изложив норму в следующей редакции:

«5. Учредители (участники) юридического лица, а в случаях, предусмотренных законом, также органы юридического лица (пункт 1 статьи 53)

вправе утвердить регулирующие корпоративные отношения (пункт 1 статьи 2) и не являющиеся учредительными документами внутренний регламент и иные внутренние документы юридического лица.».

3. Проектом 2 вносятся изменения в абзац седьмой подпункта 1 пункта 3 статьи 66.3 ГК РФ о публичных и непубличных обществах. В действующей редакции норма ограничивает возможность переноса из компетенции высшего органа управления непубличного общества в компетенцию коллегиального органа управления общества (пункт 4 статьи 65.3) или коллегиального исполнительного органа среди прочих вопроса утверждения внутреннего регламента или иных внутренних документов (пункт 5 статьи 52). Разработчики Проекта предлагают исключить из указанной нормы ссылку на пункт 5 статьи 52 ГК РФ. Между тем исключение такой ссылки, по сути указывающей на те внутренние документы, утверждение которых относится к компетенции высшего органа управления корпорации (общего собрания акционеров), представляется необоснованным и не может быть поддержано.

4. С учетом предлагаемых разработчиками изменений, исключающих из числа сведений, обязательных для размещения в уставе акционерного общества, сведения о правах акционеров – владельцев обыкновенных акций, полагаем необходимым также скорректировать первое предложение абзаца первого пункта 1 статьи 27 Закона об АО, изложив его в следующей редакции:

«1. Уставом общества должны быть определены количество, номинальная стоимость акций, приобретенных акционерами (размещенные акции), и права, предоставляемые привилегированными акциями каждого типа.».

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части отмены избыточных требований к содержанию устава акционерного общества)» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (в части отмены избыточных требований к содержанию устава акционерного общества») требуют доработки с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О публичной нефинансовой отчетности»

Проект федерального закона «О публичной нефинансовой отчетности» (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 28 августа 2019 г. № 28763-ИТ/Д22и).

Проект разработан во исполнение пункта 1 раздела 1 плана мероприятий по реализации Концепции развития публичной нефинансовой отчетности, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2017 г. № 876-р, и находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

В пояснительной записке отмечается, что целями вводимого Проектом регулирования являются внедрение и развитие публичной нефинансовой отчетности, повышение инвестиционной привлекательности, информационной открытости и прозрачности деятельности компаний. Проект определяет требования к составлению, утверждению и раскрытию нефинансовой публичной отчетности российскими юридическими лицами, а также к проведению внешней оценки такой отчетности.

Не оценивая целесообразность принятия законодателем такого решения в области публично-правового регулирования, как введение требований об обязательном раскрытии нефинансовой информации, Совет обращает внимание на следующие обстоятельства.

Проект в целом соответствует основным положениям Директивы ЕС (Directive 2014/95/EU, вступила в силу 6 декабря 2014 года и была имплементирована всеми странами ЕС в 2017 году), которая требует от крупных компаний (large companies), включая публичные компании, банки и страховые компании, раскрывать определенную информацию о бизнес-модели и политике компании в отношении социальных вопросов (в частности, условий труда работников) и экологических вопросов (защиты окружающей среды), о соблюдении в компании прав человека, борьбе с коррупцией, составе лиц, осуществляющих управленческие функции (с точки зрения пола, возраста, образования, опыта и т.п.) и проч. Информация раскрывается компанией в отчете, в котором необходимо обозначить, какие в указанных сферах существуют риски и какие компания использует методы их минимизации. Отчет может инкорпорироваться в годовой управленческий отчет (annual management report) либо публиковаться отдельно (как, в частности, в Германии).

В целом аналогичный подход прослеживается и в Проекте.

Статья 3 Проекта вводит понятие социальной ответственности компаний.

Определяется понятие «публичная нефинансовая отчетность», которое имеет сходство с положениями Директивы ЕС («совокупность сведений и показателей, отражающих стратегию, цели, подходы к управлению, взаимодействие с заинтересованными сторонами, а также результаты деятельности организации в части социальной ответственности и устойчивого развития, предупреждения коррупции, включая экономические, социальные, экологические аспекты, рассматриваемые в их взаимосвязи»).

Проект также определяет виды юридических лиц (части 1 и 2 статьи 4), на которые предполагается распространить правило о необходимости публикации нефинансовой отчетности.

Оценка обоснованности критериев, в соответствии с которыми разработчиками сформирован перечень видов юридических лиц, подпадающих под действие Проекта (включая критерии, использованные при выработке переходных положений Проекта), не входит в компетенцию Совета.

В то же время вызывает серьезное возражение отсутствие в Проекте норм о том, какого рода информацию предполагается обязать рас-

крывать. В этой части Проект отсылает к ключевым (базовым) показателям, утверждаемым Правительством Российской Федерации (часть 2 статьи 5 Проекта). Такой подход явно контрастирует с принятым в ЕС, ибо на уровне Директивы (и на уровне законов отдельных стран) в общем виде определено, какого рода сведения должны раскрываться компаниями (бизнес-модель, риски, способы минимизации и т.д.).

Важно непосредственно в Проекте отразить общие сведения о характере раскрываемой информации, при этом одной только фиксации в статье 3 Проекта определения понятия «публичная нефинансовая отчетность» явно недостаточно. В свою очередь на уровне постановления Правительства Российской Федерации перечень раскрываемых сведений может быть детализирован.

В Проекте не учтено действующее регулирование в отношении компаний, которые раскрывают информацию в соответствии со статьей 30 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». Эмитенты ценных бумаг, в том числе те, чьи ценные бумаги включены в котировальные списки, уже раскрывают часть нефинансовой информации в составе годового отчета эмитента. Более того, указанный Федеральный закон уже определяет правила утверждения такого отчета, ответственность лиц, его подписавших и т.д.

В пояснительной записке к Проекту отсутствуют аргументы, обосновывающие необходимость утверждения и раскрытия эмитентами ценных бумаг публичной информации в виде отдельного отчета и по иным правилам, отличным от правил законодательства о рынке ценных бумаг. Это, с одной стороны, увеличивает финансовую нагрузку на эмитентов, а с другой – лишает возможности акционеров и инвесторов получать информацию в привычном им формате, используя единый канал ее получения.

Кроме того, пункт 6 части 1 статьи 4 Проекта предусматривает раскрытие информации для всех компаний, ценные бумаги которых включены в котировальные списки. Однако к некоторым эмитентам ценных бумаг требование о раскрытии такой информации неприменимо в принципе, поскольку они являются «техническими» эмитентами (специализированные финансовые общества) и не ведут никакой деятельности, которая может служить источником появления нефинансовой информации. Более того, начиная с 1 января 2020 г. указанные организации освобождаются от раскрытия консолидированной финансовой отчетности и финансовой отчетности эмитента.

Использование термина «заверение» (статья 6 Проекта) является неудачным применительно к оценке публичной финансовой от-

четности, ибо этот термин приобрел новое значение после введения в Гражданский кодекс Российской Федерации правил о заверениях об обстоятельствах (статья 431.2). Указанный термин следует из Проекта исключить, поскольку используемого в Проекте термина «подтверждение» вполне достаточно. Кроме того, имеющиеся в Проекте определения понятий «заинтересованная сторона», «устойчивое развитие» не несут никакой регуляторной нагрузки. Определение «заинтересованной стороны» используется применительно к обеспечению доступа к публично раскрываемой информации, которая должна быть доступна независимо от того подтверждается ли заинтересованность лица в деятельности организации или принятых ею решениях или нет. Термин «устойчивое развитие» в дальнейшем по тексту Проекта вообще не используется. Представляется, что указанные термины необходимо исключить из Проекта.

x x x

Вывод: проект федерального закона «О публичной нефинансовой отчетности» не может быть поддержан без устранения замечаний, указанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-7/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 641050-7 «О внесении изменений в статью 7.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в части исключения обязанности юридического лица и индивидуального предпринимателя направлять сведения о лицензиях в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц)»

Проект федерального закона № 641050-7 «О внесении изменения в статью 7.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в части исключения обязанности юридического лица и индивидуального предпринимателя направлять сведения о лицензиях в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (письмо от 17 сентября 2019 г. № 3.1-6/1233).

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

Проект разработан в целях снижения нагрузки на бизнес и отмены обязанности юридического лица и индивидуального предпринимате-

ля направлять сведения о лицензиях (сведения о получении лицензии, приостановлении, возобновлении действия лицензии, переоформлении лицензии, об аннулировании лицензии или о прекращении по иным основаниям действия лицензии на осуществление конкретного вида деятельности), содержащиеся в подпункте «м» пункта 7 статьи 7.1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о регистрации), в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц (далее – ЕФРС).

Вместо этого разработчики Проекта предлагают возложить на Федеральную налоговую службу обязанность по внесению в ЕФРС сведений о получении лицензии, приостановлении, возобновлении действия лицензии, переоформлении лицензии, об аннулировании лицензии или о прекращении по иным основаниям действия лицензии на осуществление конкретного вида деятельности. Как указано в пояснительной записке к Проекту, ФНС России фактически передает соответствующие сведения в ЕФРС из Единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (далее – ЕГРИП).

Концепция Проекта может быть поддержана, однако Проект требует доработки при подготовке к рассмотрению во втором чтении.

1. В действующей редакции разных статей Закона о регистрации содержится различный объем сведений о лицензиях.

В подпункте «м» пункта 1 и в подпункте «м» пункта 2 статьи 5 Закона о регистрации перечислены сведения о лицензиях, *полученных* юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем.

В подпункте «м» пункта 7 статьи 7.1 Закона о регистрации указывается, что обязательному внесению в ЕФРС подлежат сведения о *получении* лицензии, *приостановлении*, *возобновлении* действия лицензии, *переоформлении* лицензии, об *аннулировании* лицензии или о *прекращении* по иным основаниям действия лицензии на осуществление конкретного вида деятельности.

Во избежание возможной неопределенности при применении Закона о регистрации необходимо изменить редакцию соответствующих положений пунктов 1 и 2 статьи 5 таким образом, чтобы объем сведений о лицензиях, предоставляемых лицензирующими органами в ФНС России в соответствии с абзацем вторым пункта 4 статьи 5 Закона о регистрации, полностью совпал с объемом сведений, подлежащих обязательному внесению в ЕФРС в соответствии с подпунктом «м» пункта 7 статьи 7.1 Закона о регистрации.

2. В соответствии с Проектом предлагается исключить обязанность индивидуального предпринимателя предоставлять в ЕФРС сведения

о *получении* лицензии, *приостановлении*, *возобновлении* действия лицензии, *переоформлении* лицензии, об *аннулировании* лицензии или о *прекращении* по иным основаниям действия лицензии на осуществление конкретного вида деятельности и передать ее в ФНС России.

При этом из текста Проекта не следует, что на ФНС России такая обязанность возлагается.

Для устранения указанного пробела представляется целесообразным в абзац второй пункта 11 статьи 7.1 Закона о регистрации внести дополнение и после слов «идентификационный номер налогоплательщика» указать следующие «, а также сведения, предусмотренные подпунктом «м» пункта 7 настоящей статьи».

3. Согласно Проекту сведения о лицензиях, выданных Банком России, исключаются из перечня сведений, предоставляемых ФНС России в ЕФРС. В пояснительной записке к Проекту указывается, что в соответствии с действующими нормативными правовыми актами Банк России не отнесен к лицензирующим органам и поэтому обязанность по передаче в ФНС России сведений о лицензиях на Банк России не возложена.

Однако Банк России выполняет функции лицензирующего органа и в соответствии с пунктом 8 статьи 4 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 641050-7 «О внесении изменения в статью 7.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в части исключения обязанности юридического лица и индивидуального предпринимателя направлять сведения о лицензиях в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц)» требует доработки при подготовке к рассмотрению во втором чтении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 ноября 2019 г.
№ 192-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» и статью 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» и статью 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 15 октября 2019 г. № П7-57926).

Проект разработан Министерством промышленности и торговли Российской Федерации во исполнение Основ государственной политики в области развития оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 23 февраля 2017 г. № 91, а также пункта 32 Плана мероприятий по реализации в 2017–2020 годах Основ государственной политики в области развития

оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2017 г. № 2577-р.

Проект направлен на реализацию комплекса мероприятий по интеграции федеральных казенных предприятий – производителей продукции спецхимии с предприятиями, относящимися к Государственной корпорации «Ростех» (далее – Корпорация), в единую интегрированную структуру.

Проект предусматривает наделение Корпорации отдельными полномочиями собственника имущества федеральных казенных предприятий на переходный период до момента их акционирования. Кроме того, предлагается внести изменение в абзац второй пункта 5 статьи 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Закон об унитарных предприятиях) в целях недопущения коллизии между данным Федеральным законом и Федеральным законом от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех».

Поставленная перед Проектом цель сама по себе не вызывает возражений Совета. В то же время по Проекту имеются следующие замечания:

1. В связи с предлагаемыми Проектом правилами необходимо дополнить абзац второй пункта 1 статьи 2 Закона об унитарных предприятиях указанием на то, что в случаях, предусмотренных специальным федеральным законом, Корпорация осуществляет от имени Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия. Аналогичные положения применительно к иным корпорациям уже закреплены в абзаце втором пункта 1 статьи 2 названного Федерального закона.

Такой подход согласуется с пунктом 3 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), в силу которого в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, от имени публично-правовых образований могут выступать юридические лица.

2. Согласно части 2 статьи 5 Федерального закона «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» в редакции Проекта (пункт 2 статьи 1) «Российская Федерация не отвечает по обязательствам Корпорации, а Корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, *если они не приняли на себя соответствующие обязательства*. Корпорация отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом».

Предложенное правило заимствовано из федеральных законов, регулирующих деятельность некоторых государственных корпораций (см. часть 10 статьи 3 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», часть 11 статьи 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»), однако оно может быть истолковано таким образом, который создает противоречия между данным правилом и нормами ГК РФ об обязательствах.

Представляется, что использованная в указанных выше федеральных законах и в Проекте (но не используемая в ГК РФ) формула «принять на себя соответствующие обязательства» по замыслу разработчиков Проекта должна означать, что одно лицо (Корпорация) может заменить собой другое лицо (Российскую Федерацию) в обязательственном правоотношении. Однако это невозможно, поскольку новый должник может заместить собой прежнего должника, освободив его от обязательств, лишь в результате перевода долга, который в свою очередь ничтожен без согласия кредитора (пункт 2 статьи 391 ГК РФ).

Не исключено, что приведенное выше положение может означать возложение исполнения на третье лицо (пункт 1 статьи 313 ГК РФ), однако законодателю в таком случае не следовало и не следует использовать глагол «принять» применительно к слову «обязательство». Третье лицо, которое по просьбе должника или по собственной воле платит вместо должника, не замещает его собою, не принимает на себя чужое обязательство, а лишь производит исполнение, что не освобождает самого должника от ответственности, если это исполнение оказалось ненадлежащим. Иными словами, если в Проекте подразумевалось допущение возложения на Корпорацию исполнения обязательств Российской Федерации, то следует учесть, что Российская Федерация таким способом не может «стряхнуть» с себя свою ответственность. Более того, в соответствии с пунктом 5 статьи 313 ГК РФ к третьему лицу (Корпорация), исполнившему обязательство должника (Российская Федерация), переходят права кредитора по обязательству. Вряд ли разработчики Проекта желали именно этого правового эффекта.

Наконец, толкование положения «Российская Федерация не отвечает по обязательствам Корпорации, а Корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, если они не приняли на себя соответствующие обязательства» может быть предпринято в контексте обеспечительных обязательств – не исключено, что слова «принять на себя» могут означать нечто вроде поручительства, гарантии или иного сходного с ними способа обеспечения исполнения обязательств. Од-

нако и в этом случае нет «стряхивания» на Корпорацию ответственности государства, к чему, как представляется, и стремятся разработчики Проекта. Наличие обеспечивающего обязательства само по себе по понятным причинам не прекращает существование обеспечиваемого обязательства.

3. В пояснительной записке к Проекту не сказано, какие именно обязательства Российской Федерации и Корпорации имеются в виду в словосочетании «Российская Федерация не отвечает по обязательствам Корпорации, а Корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, если они не приняли на себя соответствующие обязательства». Скорее всего, в Проекте речь идет о возможности «принятия» на себя Корпорацией субсидиарной ответственности Российской Федерации по обязательствам казенных унитарных предприятий (абзац третий пункта 6 статьи 113 ГК РФ).

Однако если законодатель будет придерживаться той модели, которая зафиксирована в абзаце втором пункта 1 статьи 2 Закона об унитарных предприятиях применительно к другим государственным корпорациям, то корпорация «Ростех» не сможет отвечать по обязательствам казенных предприятий, ведь она будет *всего лишь представителем собственника* их имущества, а не собственником этого имущества. Представитель, как известно, не отвечает по обязательствам представляемого.

Идея о привлечении к субсидиарной ответственности по обязательствам казенных предприятий государственной корпорации вместо собственника имущества казенных предприятий противоречит положениям гражданского законодательства, а именно положениям абзаца третьего пункта 6 статьи 113 ГК РФ и пункта 3 статьи 7 Закона об унитарных предприятиях.

ххх

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» и статью 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 ноября 2019 г.
№ 192-5/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 808175-7 «О внесении изменений в статью 23.5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»

Проект федерального закона № 808175-7 «О внесении изменений в статью 23.5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (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 25 октября 2019 г. № А6-12755).

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

Целью Проекта, как это следует из пояснительной записки, является установление особых правил определения цены выкупаемых акций при реорганизации кредитных организаций, которые являются публичными акционерными обществами (далее – ПАО).

Проект ставит возможность применения особых правил оценки акций в зависимость от наличия определенных условий реорганизации, в частности, указывая на одновременное соблюдение следующих условий:

1) реорганизация кредитной организации – ПАО осуществляется в форме присоединения к ней ее дочернего хозяйственного общества, если доля присоединяющей кредитной организации в уставном капитале ее дочернего хозяйственного общества составляет не менее 95 процентов, а величина активов такого дочернего хозяйственного общества составляет менее 5 процентов ее активов;

2) в течение календарного года советом директоров (наблюдательным советом) присоединяющей кредитной организации приняты решения о созыве ее общих собраний акционеров, в повестку дня которых включены вопросы о ее реорганизации в форме присоединения к ней дочерних хозяйственных обществ, сумма активов которых нарастающим итогом не превышает 10 процентов стоимости активов указанной кредитной организации;

3) с даты возникновения оснований для признания хозяйственного общества дочерним хозяйственным обществом указанной кредитной организации прошло не менее одного года.

При соблюдении указанных условий цена выкупа акций у акционеров, заявивших требование о выкупе в связи с реорганизаций, определяется по правилам абзаца первого пункта 3 статьи 75 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», а не правилам абзаца второго этого же пункта.

Иными словами, для кредитных организаций – ПАО справедливая цена выкупа акций в этом случае будет определяться советом директоров общества на основе заключения оценщика, а не по средневзвешенной цене по результатам организованных торгов за шесть месяцев, предшествующих дате принятия решения о проведении общего собрания акционеров, в повестку дня которого внесен вопрос о реорганизации.

В пояснительной записке к Проекту введение такой новеллы обосновывается необходимостью защиты кредитных организаций – ПАО от действий отдельных миноритарных акционеров, деятельность которых основана на спекуляции акциями.

Следует признать, что так называемая консолидация является общепризнанным способом оптимизации бизнеса, поскольку в ее результате снижаются расходы организаций на управление и штат, а также на обслуживание финансовых потоков. Для кредитных организаций положительный эффект в этом случае выражается также в снижении регуляторной нагрузки, связанной с предоставлением отчетности по присоединяемым финансовым организациям. При присоединении к одной организации нескольких небольших организаций, результаты деятельности которых уже отражаются в консолидированной финан-

совой отчетности, как правило, не существует угрозы нарушения прав акционеров присоединяющей организации как с точки зрения снижения стоимости акций, так и с точки зрения смены стратегии общества. Как правильно отмечается в пояснительной записке к Проекту, право требовать выкупа акций в данном случае не зависит от условий реорганизации общества, субъектного состава реорганизуемого общества, а также от возможных последствий такой реорганизации.

Указанная проблема действительно существует, и ее надо решать, видимо, концептуально иначе, нежели она решается в действующем законодательстве, учитывая интересы и самого общества, и всех его акционеров. Соблюдение баланса интересов при консолидации в этом случае является особенно актуальным, поскольку требование о выкупе акции в определенных случаях порождает существенные обязательства публичной компании, которые могут повлиять на ее финансовую устойчивость.

Однако предлагаемый авторами Проекта подход для решения указанных вопросов вряд ли может быть поддержан, так как является нелогичным, нарушает правила определения цены акции при их выкупе у акционеров публичных компаний и, самое главное, не решает существующую проблему.

Пояснительная записка к Проекту не содержит юридического обоснования негативных последствий применения норм о выкупе акций общества по средневзвешенной цене. Дело в том, что любой выкуп ценных бумаг у своих акционеров потребует от общества отвлечения денежных средств. Рыночная цена, определяемая независимым оценщиком, также может быть достаточно высокой в зависимости от методов и способов оценки акций акционерного общества.

Кроме того, в пояснительной записке к Проекту не представлено достаточное обоснование установления специальных правил только для кредитных организаций, хотя проблема, на решение которой нацелен Проект, является общей для всех компаний, осуществляющих консолидацию бизнеса путем присоединения небольших по размеру дочерних компаний.

Важно также отметить, что используемая Проектом юридико-техническая конструкция, в соответствии с которой статья 23.5 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» дополняется лишь нормами в отношении порядка определения цены выкупа акций кредитной организации – ПАО при соблюдении определенных условий и не содержит отсылки к Федеральному закону «Об акционерных обществах». Для всех остальных случаев выкупа акций у акционеров кредитной организации такая кон-

струкция создает неопределенные правовые условия при применении Федерального закона «Об акционерных обществах».

х х х

Вывод: проект федерального закона № 808175-7 «О внесении изменений в статью 23.5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» не может быть поддержан без его существенной доработки с учетом замечаний, высказанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

2.3. ЗАЩИТА КОНКУРЕНЦИИ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-5/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные 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 13 декабря 2018 г. № А6-14127).

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

2. Как следует из пояснительной записки, Проект разработан на основании подпункта «б» пункта 4 Национального плана развития конкуренции на 2018 – 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и поручениями Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № ДМ-П13-361 и от 21 июля 2018 г. № ДМ-П13-4513.

Проект устанавливает запрет прямого или косвенного приобретения государством и муниципальными образованиями акций и долей

хозяйственных обществ, осуществляющих деятельность на товарных рынках в условиях конкуренции (за исключением организаций оборонного комплекса и предприятий, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также случаев, когда приобретение государством и муниципальными образованиями акций и долей таких хозяйственных обществ предусмотрено федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации).

Предлагаемые Проектом антимонопольные требования (глава 6^1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон)) устанавливают порядок получения предварительного согласия антимонопольного органа на приобретение Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в которых более 25 процентов голосующих акций или долей принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, а также Центральному банку Российской Федерации, акций и долей хозяйственных обществ.

Антомонопольный орган принимает решение о даче согласия либо об отказе в даче согласия на сделку на основании анализа состояния конкуренции на том или ином товарном рынке (статья 26^3 Закона в редакции Проекта). Согласие не дается, если рассматриваемый товарный рынок не относится к товарным рынкам с неразвитой или недостаточно развитой конкуренцией (пункт 3 части 2 статьи 26^3 Закона в редакции Проекта). Порядок проведения антимонопольным органом анализа состояния конкуренции на товарном рынке устанавливается федеральным антимонопольным органом (пункты 1, 3 и 4 части 2 статьи 26^3 Закона в редакции Проекта).

3. Содержание Проекта соотвтетствует заявленной разработчиками цели, и в целом Проект может быть поддержан.

Вместе с тем вызывают замечания положения в части определения понятия «товарный рынок с неразвитой или недостаточно развитой конкуренцией» (статья 26^3 Закона в редакции Проекта). Проект не устанавливает каких-либо критериев определения степени развитости конкуренции на товарных рынках. Согласно Проекту такое определение отнесено к компетенции антимонопольного органа и должно регламентироваться в порядке, установленном этим же органом.

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

Помимо этого следует обратить внимание на вопрос о признании ничтожными сделок по приобретению акций или долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, совершенных с нарушением установленного порядка (часть 2 статьи 26^4 Закона в редакции Проекта).

Основания для признания гражданско-правовых сделок недействительными, а также их ничтожность или оспоримость определяется по правилам Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Учитывая, что Проектом предлагается установить определенный порядок получения согласия антимонопольного органа на заключение сделок, общим правовым основанием для признания недействительными сделок по приобретению акций или долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, совершенных с нарушением указанных требований, будут являться положения статьи 173.1 ГК РФ. Сделка, совершенная без необходимого в силу закона согласия третьего лица, органа юридического лица или государственного органа либо органа местного самоуправления, оспорима, если из закона не следует, что она ничтожна. Следовательно, наличие в федеральном законе указания на ничтожность сделки допустимо и должно влечь соответствующие правовые последствия. Однако необходимо обратить внимание на то, что современное развитие гражданского законодательства ставит своей целью постепенное уменьшение количества ничтожных сделок. Подобная цель была поставлена, в частности, в Концепции развития гражданского законодательства 2009 года (далее – Концепция) и частично реализована в изменениях ГК РФ, принятых в период с 2012 по 2018 гг. Так, согласно пункту 8 Концепции ряд ее положений направлен на ограничение круга ничтожных сделок, смещение акцента на оспоримость сделок.

Пункт 5.1.4 Концепции предусматривает, что законодательно следует допустить возможность исцеления (конвалидации) ничтожных сделок в некоторых случаях. При решении вопроса о допустимости и возможных способах исцеления ничтожных сделок следует исходить из установления оптимального баланса между необходимостью признания действительными некоторых ничтожных сделок в интересах добросовестных участников гражданского оборота и недопустимостью оставлять в силе наиболее социально-опасные ничтожные сделки, грубо нарушающие закон. Таким образом, признание сделок ничтожными должно быть вызвано существенными негативными обстоятельствами или последствиями совершения таких сделок (посягательство на публичные интересы, грубое нарушение закона и т.п.).

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации» может быть поддержан с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 29 апреля 2019 г. № А6-4775).

Проекты федеральных законов разработаны Федеральной антимонопольной службой и внесены в Правительство Российской Федерации. Ранее законопроекты Советом не рассматривались.

1. О проекте федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Проект о внесении изменений в КоАП РФ).

1.1. В Проекте федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

предлагается дополнить примечание 4 (указывает перечень обстоятельств, отягчающих ответственность) к статье 14.32 «Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В частности, предлагается в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность за:

заключение хозяйствующим субъектом соглашения, признаваемого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации картелем или участие в нем;

заключение хозяйствующим субъектом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения, если такое соглашение приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах, либо заключение недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такое соглашение имеет своей целью либо приводит или может привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, либо участие в них, принимать во внимание совершение таких действий «с использованием программ для электронно-вычислительных машин, предназначенных для расчета и (или) согласования цен».

В пояснительной записке к Проекту о внесении изменений в КоАП РФ никаких разъяснений для обоснования нововведения нет. Она содержит рассуждения общего характера относительно важности соответствующих программ в условиях цифровой экономики. В пояснительной записке также отмечается, что принятие законопроекта «обеспечит создание эффективных механизмов административной ответственности за нарушения, связанные с проявлением монополистической деятельности на цифровых товарных рынках».

Пояснительная записка не содержит никаких примеров использования указанных программ для совершения соответствующих действий ни из российской практики, ни из практики зарубежной. Не использован в этом случае и метод моделирования, когда описываются примеры того, для каких конкретно ситуаций будут использоваться данные нововведения, и как они будут использоваться.

Таким образом, предлагаемое нововведение никак не обосновано разработчиками Проекта о внесении изменений в КоАП РФ. В такой ситуации последствием принятия Проекта о внесении изменений

в КоАП РФ в качестве федерального закона может оказаться не повышение защищенности общественных и государственных интересов, связанных с поддержкой конкуренции и недопущением экономической деятельности, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статьи 8 и 34 Конституции Российской Федерации), а создание условий для ограничения свободы экономической деятельности.

При этом следует отметить, что определение отягчающего обстоятельства в Проекте сформулировано слишком расплывчато и неопределенно. Очевидно, что словосочетание «с использованием программ для электронно-вычислительных машин, предназначенных для расчета» может означать в том числе использование обычных калькуляторов.

При оценке указанных нововведений следует учитывать и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, относящиеся к ответственности как таковой. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что, закрепляя и изменяя составы правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям; федеральный законодатель обязан соотносить вид ответственности и наказание с характером правонарушения, опасностью для находящихся под охраной закона ценностей, гарантируя адекватность порождаемых последствий тому вреду, который причинен в результате правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения (см., например, Постановление от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В.Савенко»).

Отсутствие обоснования для мер ответственности и неопределенность оснований их применения не дает возможности поддержать анализируемое изменение.

1.2. Второе изменение, которое предусматривается Проектом о внесении изменений в КоАП РФ – это дополнение статьи 19.5 новой частью 2.3.1, которая будет предусматривать ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа о прекращении нарушения правил недискри-

минационного доступа к товарам (работам, услугам) или законного предписания такого органа о совершении предусмотренных антимонопольным законодательством действий, направленных на обеспечение конкуренции, и (или) о прекращении нарушения антимонопольного законодательства в случае, если ранее лицо было привлечено к административной ответственности в соответствии с частями 2.1–2.3 этой статьи за невыполнение этого решения, предписания и соответствующим органом были установлены новые сроки исполнения.

Причина предлагаемого изменения неясна. В пояснительной записке о таком изменении и причинах его появления ничего не сказано (нет, в частности, никаких сведений о том, на пресечение каких незаконных явлений направлено указанное нововведение, не представлена и статистика, которая бы его обосновывала), в то же время с общим содержанием пояснительной записки данное изменение никак не связано.

2. О проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции».

2.1. Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» его разработка связывается прежде всего с необходимостью адаптации актуального правового регулирования к новым («цифровым») условиям экономических отношений.

Однако в действительности содержание законопроекта выходит за рамки вопросов адаптации законодательства к «цифровой» трансформации общественных отношений. В законопроекте имеется значительное число положений, которые с такой адаптацией вообще никак не связаны. В частности, нет такой связи с изменениями, вносимыми в часть 8 статьи 11, статью 18.1, часть 2 статьи 23, часть 1 статьи 28, статью 32, статью 33 и некоторые другие положения Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции). Такой подход вызывает возражение.

Закон о защите конкуренции изначально изобилует понятиями, более свойственными для экономической науки, чем для нормативных правовых актов, что принято объяснять спецификой решаемых этим Законом задач. Однако даже с учетом этой специфики некоторые новеллы рассматриваемого законопроекта не могут быть поддержаны.

В частности, предлагается ввести понятие «сетевого эффекта», понимаемое как зависимость потребительской ценности товара от количества потребителей одной и той же группы (прямой сетевой эффект) либо зависимость потребительской ценности товара для одной группы потребителей от количества потребителей в другой группе (косвен-

ный сетевой эффект). Такой эффект (эффекты), «основанные на количестве пользователей программ для электронных вычислительных машин», должен (должны) учитываться, в частности, при определении доминирующего положения субъекта, владеющего программой или их совокупностью, «функционирующей в информационно-телекоммуникационной сети, которая используется для заключения сделок» (см. дополнения к статье 5 Закона о защите конкуренции).

Отсутствие в Законе определений понятий «потребители одной и той же группы» и «потребители в другой группе» не дает возможности определить, как эти сетевые эффекты будут рассчитываться.

В соответствии с законопроектом «сетевые эффекты» будут устанавливаться регулирующим органом, следовательно, результатом предлагаемых нововведений может стать ничем не ограниченный простор при принятии этим органом решений, что, вне всякого сомнения, не может быть целью ни антимонопольного закона, ни иных законодательных актов.

Учитывая специфику антимонопольного регулирования, такого рода новеллы должны были быть подробным и тщательным образом прокомментированы в пояснительной записке. Но пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» таких комментариев применительно к вводимым понятиям и конструкциям не содержит.

Между тем небесспорные положения о «сетевых эффектах» по существу являются единственными, прямо связанными с целью этого законопроекта – учет «цифровизации» экономических отношений.

2.2. Проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» предлагается включить в Федеральный закон «О защите конкуренции» понятие «доверенного лица» – лица, определенного антимонопольным органом для выполнения функций по мониторингу и содействию исполнения предписания, выданного антимонопольным органом (предлагаемые изменения в статьи 4 и 33).

В этих предложениях видится необоснованное заимствование для целей публичного регулирования понятий, созданных для регулирования отношений частно-правовых, «горизонтальных».

Целесообразность введения института «доверенных» лиц сомнительна, ведь уполномоченный государственный орган не должен делегировать свои полномочия физическим и юридическим лицам. Осуществление предоставленных органу власти полномочий – единственная его функция, а их передача частным лицам ставит под сомнение саму необходимость существования такого органа.

Важно заметить, что из текста Проекта не только неясна причина предлагаемого решения, но и сама фигура так называемого «доверенного лица». Как указано в проекте, «доверенным лицом является лицо, обладающее специальными знаниями по вопросам, касающимся исполнения предписания», что может подразумевать скорее экспертный (консультативный) характер его деятельности. Неясна и финансовая основа деятельности «доверенного лица».

2.3. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» существенно расширяет компетенцию антимонопольного органа в части выдачи обязательных предписаний, заменяя в подпункте «н» пункта 2 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» слова «промышленной собственности» (термин, охватывающий изобретения, полезные модели, промышленные образцы) на слова «результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации» (в этом случае подразумевается указание на всю сферу интеллектуальной собственности). Такое расширение компетенции требует как минимум дополнительной аргументации и не выглядит необходимым для решения задач, поставленным перед данным законопроектом.

2.4. Является неопределенным и не соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации термин «владение программой», вводимый в часть 2.3 статьи 5 Федерального закона «О защите конкуренции». Из предлагаемой формулировки не следует однозначно, какие лица рассматриваются в качестве «владельца программы» – обладатели исключительного права или конечные пользователи.

При этом сам по себе подход, при котором для определения доминирующего положения хозяйствующего субъекта, владеющего программой, в Проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» делается упор на оценку количества пользователей программы, представляется в корне неверным, так как значение имеет не программа сама по себе, а информационно-телекоммуникационная сеть, в которой программа используется.

2.5. ФАС России в принципе не может и не должна давать предписаний о порядке предоставления или передачи прав на результаты интеллектуальной деятельности (как предусматривается пунктом 8 и подпунктом «и» пункта 12 Проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»). Речь в подобных случаях должна идти об устранении нарушений, допущенных участниками рынка, а не об общем установлении порядка передачи тех или иных прав от одного субъекта хозяйственной де-

ятельности к другому, поскольку такой порядок относится к предмету гражданско-правового регулирования.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» не могут быть поддержаны.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-8/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» в части проведения торгов в электронной форме»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» в части проведения торгов в электронной форме» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Федеральной антимонопольной службой (письмо от 12 сентября 2019 г. № РП/79737-ПР/19).

Проект разработан Федеральной антимонопольной службой в инициативном порядке и находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Как следует из пояснительной записки, Проект разработан с целью установления возможности проведения торгов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного (муниципального) имущества, в электронной форме, что приведет к расширению круга участников торгов, обеспечению доступности и прозрачности конкурсных процедур.

Цель, преследуемая Проектом, заслуживает поддержки.

В части, относящейся к компетенции Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, содержание Проекта возражений не вызывает.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» в части проведения торгов в электронной форме» может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

2.4. ОБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
17 января 2019 г.
№ 183-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации», подготовленный ко второму чтению (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 ноября 2018 г. № А6-13298).

Проект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы, принят в первом чтении 22 мая 2018 г. Первоначальный вариант Проекта обсуждался на заседании Совета 23 апреля 2018 г. (Экспертное заключение от 23 апреля 2018 г. № 175-2/2018) и не был поддержан.

Представленный ко второму чтению вариант Проекта, хотя и сохраняет прежнюю концепцию, фактически представляет собой новый документ: часть положений Проекта в редакции первого чтения исключена (к примеру, специальные положения о так называемых цифровых деньгах), существенно изменена статья, посвященная так называемым цифровым правам, дополнен перечень статей Гражданского

кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), в которые вносятся изменения, связанные с дистанционным выражением воли при помощи технических средств.

По представленному варианту Проекта, в том числе в связи с существенным изменением его содержания, представляется необходимым высказать следующие соображения и замечания.

1. Существенным образом переработано определение цифрового права.

В редакции Проекта, принятой в первом чтении (проектируемая статья 141[1] ГК РФ), такие права определялись следующим образом: «в случаях, предусмотренных законом, *права на объекты гражданских прав*, за исключением нематериальных благ*, могут быть удостоверены совокупностью электронных данных (цифровым кодом или обозначением), существующей в информационной системе, отвечающей установленным законом признакам децентрализованной информационной системы*, при условии, что информационные технологии и технические средства этой информационной системы обеспечивают лицу, имеющему уникальный доступ к этому цифровому коду или обозначению, возможность в любой момент ознакомиться с описанием соответствующего объекта гражданских прав. *Указанные цифровой код или обозначение признаются цифровым правом*».

В представленной редакции Проекта предложено иное определение: «в случаях, предусмотренных законом, *обязательственные и иные права могут быть удостоверены исключительно записями в отвечающей установленным законом признакам информационной системе (цифровые права)*, если при этом обладатель цифрового права может осуществлять действия по распоряжению цифровым правом только с помощью использования уникального цифрового кода».

Хорошо заметно, что в актуальной версии Проекта определение цифровых прав построено по модели описания ценной бумаги в статье 142 ГК РФ («документы, соответствующие установленным законом требованиям и удостоверяющие обязательственные и иные права...»). Более того, по модели бездокументарных ценных бумаг сконструированы в целом общие положения об обновленном правовом режиме цифровых прав в статье 141[1] ГК РФ. Можно сказать, что именно институт бездокументарных ценных бумаг послужил прообразом для создания правового режима «цифровых прав». И в том и в другом случае речь идет об *особой форме, в которой существуют и обращаются обязательственные и иные права*.

В результате многочисленных обсуждений концепции цифрового права и, наблюдая изменения, которым подвергается текст Проекта,

можно прийти к такому результату: цифровое право – это не какой-то новый особый объект прав, а лишь новая форма удостоверения имущественных прав. В контексте истории развития инструментов гражданского права в таком результате нет ничего отрицательного: так, институт бездокументарных ценных бумаг в российском праве является весьма гибким, позволяющим включать в оборот различные права (их совокупности). Ценность его и в том, что созданы все необходимые и обеспечивающие его существование и оборот институты: учетная система, специальные средства защиты и т.д.

В этом смысле возникает вопрос: надо ли (и для каких целей) создавать новый объект права – «цифровое право»? Необходимо четко определить юридическую природу цифровых прав – являются ли они новым объектом гражданских прав ли новой формой их фиксации?

Исходя из того, что цифровое право – это новый способ фиксации обязательственных и иных прав, необходимо исключить внесение изменений в статью 128 ГК РФ, говорящую об объектах гражданских прав, а не о формах их фиксации.

Согласно положениям Проекта предполагается, что виды допускаемых к гражданскому обороту цифровых прав будут определены в иных федеральных законах. В этой связи значительно большее внимание законодателя должно быть уделено проработке положений тех законопроектов, которые описывают виды цифровых прав, порядок их создания и оборота, а не внесению изменений в ГК РФ.

2. Пункт 1 проектируемой статьи 141^1 ГК РФ содержит указание на «уникальный цифровой код», с помощью которого обладатель цифрового права только и может осуществлять действия по распоряжению цифровым правом. Относительно использования этого понятия замечания высказывались и в Экспертном заключении Совета от 23 апреля 2018 г. № 175-2/2018.

Соответствующее положение Проекта сформулировано таким образом, что вызывает вопрос: является ли этот цифровой код идентификатором субъекта (способом его идентификации и аутентификации), или он представляет собой идентификатор объекта (цифрового права). Если разработчики имели в виду первое значение, тогда непонятно, в чем отличие такого кода от электронной цифровой подписи. Если имеется в виду второе значение (предположим, что разработчики Проекта имели в виду ситуацию, когда для совершения действий по распоряжению цифровым правом необходимо знать его цифровое обозначение, которое и позволяет совершать необходимые действия, направленные на распоряжение цифровым правом), то, возможно, следует уточнить предлагаемую редакцию проектируемого положения.

3. Вызывают отдельные замечания предлагаемые правила перехода цифрового права.

В соответствии с пунктом 2 проектируемой статьи 141[1] ГК РФ такой переход возможен двумя способами:

1) внесением записи о переходе, обременении или ограничении распоряжения цифровым правом в информационную систему, соответствующую специальным критериям, которые должны быть установлены законом, и

2) внесением записи о переходе, обременении или ограничении распоряжения цифровым правом в учетные записи лица, указанного в качестве обладателя цифрового права («в случаях, когда обладателем цифрового права признается лицо, указанное в учетных записях обладателя цифрового права»).

Первый способ изложен в весьма общих формулировках. Однако для документа такого уровня, как Гражданский кодекс, такая юридическая техника является вполне приемлемой, тем более, если речь идет об установлении основ правового режима, с пониманием того, что соответствующие детали будут впоследствии установлены законом. Но возникает вопрос, а что понимается под вторым способом перехода прав? Слова «в учетные записи лица, указанного в качестве обладателя цифрового права», не проясняют субъекта, который ведет соответствующие записи. А слова, приведенные выше в скобках, – «в случаях, когда обладателем цифрового права признается лицо, указанное в учетных записях обладателя цифрового права», – могут создать впечатление, что речь идет о ситуации, когда обладателем прав признается обладатель записи о принадлежащих ему же правах.

Здесь требуется конкретизация.

Требуют уточнения следующие положения: «Переход цифрового права, обременение или ограничение распоряжения цифровым правом осуществляются путем внесения записи о таком переходе, обременении или ограничении распоряжения цифровым правом *в информационную систему, используемые которой информационные технологии исключают...»*.

Сохраняет актуальность замечание, указанное в Экспертном заключении Совета от 23 апреля 2018 г. № 175-2/2018, в части «перехода цифрового права, обременения или ограничения распоряжения цифровым правом».

Пункт 2 статьи 141[1] ГК РФ в представленной версии Проекта значительно изменился, но вопрос, поставленный в указанном Экспертном заключении, – о том, каким образом переход цифровых прав будет происходить в случаях, когда он не зависит от совершения обладателем цифрового права действий по внесению записи в информацион-

ную систему (например, при наследовании цифровых прав или при обращении на них взыскания), – в проектируемых положениях ГК РФ ответа не нашел.

4. Проектом предлагается дополнить абзац второй пункта 1 статьи 181^2 ГК РФ положениями о возможности заочного голосования участников гражданско-правовых сообществ с помощью электронных или иных аналогичных технических средств со ссылкой на проектируемую редакцию абзаца второго пункта 1 статьи 160 ГК РФ.

В целом изменение прогрессивное. В ряде федеральных законов возможности «безбумажного» волеизъявления уже предусмотрены. Так, согласно статье 52 Федерального закона 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» в сообщении о проведении общего собрания акционеров указывается «*адрес электронной почты, по которому могут направляться заполненные бюллетени, и (или) адрес сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором может быть заполнена электронная форма бюллетеней, если такие способы направления и (или) заполнения бюллетеней предусмотрены уставом общества*» (также см. статьи 54 и 58 этого Закона).

Проект вводит в статью 160 ГК РФ общее положение о возможности дистанционного выражения лицом своей воли с помощью электронных либо иных аналогичных технических средств, и затем дополняет правила об участии в собраниях (пункт 3 статьи 67^1, пункт 1 статьи 181^2 ГК РФ) и о заключении договоров (статьи 434, 493, 550, 560, 651, 658, 860^2, 940 ГК РФ) соответствующими положениями о дистанционном выражении воли. Несмотря на то, что предлагаемые положения Проекта допускают возможность дистанционного выражения воли при помощи технических средств по умолчанию в любых случаях, в Проекте особо исключается возможность совершения с помощью таких средств завещания. Таким образом, в ГК РФ появится подход, в соответствии с которым удаленное волеизъявление, совершенное с помощью соответствующих технических средств, по общему правилу всегда считается совершенным в письменной форме. Вместе с тем, случаи, когда будет сохраняться требование о соблюдении «классической» письменной формы в виде изготовления и подписания бумажного документа, потребуют прямого упоминания в законе.

Такие поправки в целом возражений не вызывают, в особенности с учетом того обстоятельства, что де-факто немалая часть актов выражения воли «отсутствующими» лицами давно совершается с помощью технических средств.

Однако не вполне понятно, что имеется в виду под «электронными либо и*ными аналогичными техническими средствами*».

В проектируемых изменениях статьи 160 ГК РФ появилось указание на электронный документ («электронным документом признается информация, подготовленная, отправленная, полученная или хранимая с помощью электронных, магнитных, оптических либо аналогичных технических средств»). Проект распространяет понятие электронного документа не только на договор, совершенный не «на бумаге», но и на иные сделки.

Признавая принципиальную возможность такого изменения, тем не менее, подчеркнем, что универсальное понятие электронного документа для целей гражданского законодательства может быть закреплено не только и не столько в статье 160 ГК РФ.

Кроме того, обратим внимание на следующее.

Понятие электронного документа с 2010 года закреплено в статье 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» («электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах»).

При этом приведенное определение электронного документа не является единственным: законодатель в 2015 году включил упоминание об электронном документе в пункт 2 статьи 434 ГК РФ «Форма договора» («электронным документом, передаваемым по каналам связи, признается информация, подготовленная, отправленная, полученная или хранимая с помощью электронных, магнитных, оптических либо аналогичных средств, включая обмен информацией в электронной форме и электронную почту»). Проект это упоминание из статьи 434 ГК РФ удаляет.

Требует проработки вопрос о том, какие из всех названных критериев, характеризующих электронный документ, должны быть использованы в универсальном понятии такого документа, предлагаемом для ГК РФ.

5. Проект предлагает дополнить статью 165^1 ГК РФ положением о том, что к письменным юридически значимым сообщениям применяются правила статьи 160 ГК РФ о письменной форме сделки. Логика данного изменения понятна, если под такими правилами, исходя из цели Проекта, понимать слова «с помощью электронных либо иных аналогичных технических средств, например, путем передачи сигнала, в том числе при заполнении формы в сети «Интернет», или путем составления электронного документа. Законом или соглашением сто-

рон может быть предусмотрено обязательное использование способов электронной подписи и т.п.), позволяющих достоверно установить, какое лицо выражает свою волю при совершении сделки с помощью электронных или иных аналогичных технических средств», которыми Проект предлагает дополнить статью 160 ГК РФ.

Однако в той форме, как это предлагается сделать – без соответствующих комментариев относительно электронных сообщений, – норма становится не вполне понятной и определенной.

Следует отметить, что в отдельных положениях законодательства уже в настоящее время упоминаются различные формы электронных юридически значимых сообщений, однако они регулируются более определенным образом. К примеру, статья 33 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» указывает, что с согласия кредитора уведомление о начале процедуры реорганизации фонда может направляться реорганизуемым (реорганизуемыми) фондом (фондами) кредитору *в форме электронного сообщения с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц*.

С целью расширения применения в отношениях между субъектами гражданского права не только электронной почты, но и иных способов передачи юридически значимых сообщений требуется более обстоятельное изложение предлагаемой новации и соотнесение ее с проектируемыми положениями пункта 1 статьи 160 ГК РФ.

6. Изменения, которые предлагаются Проектом в статью 434 ГК РФ, следует в целом поддержать. При этом следует отметить, что не вполне понятно соотношение текстов изменений, вносимых в статью 160 ГК РФ и в статью 434 ГК РФ. В частности, неясно, охватывается ли содержанием статьи 434 ГК РФ то, что описывается в статье 160 ГК РФ словами «путем передачи сигнала, в том числе при заполнении формы в сети «Интернет»? Что за «иные документы», кроме подписанных сторонами и электронных документов, упоминаются в статье 434 ГК РФ?

В этой части положения Проекта требуют конкретизации и уточнения.

7. Положения Проекта, определяющие порядок дистанционного выражения воли при использовании лицом технических средств, основываются на том, что использование специальных способов аутентификации лица, выражающего волю, как правило, не требуется. В силу проектируемого абзаца второго пункта 1 статьи 160 ГК РФ только «законом или соглашением сторон может быть предусмотрено обязательное использование способов (электронной подписи и т.п.), позволяющих достоверно установить, какое лицо выражает свою волю при совершении сделки с помощью электронных или иных аналогичных

технических средств». Однако далее в Проекте применительно к случаям совершения сделок с недвижимостью встречается упоминание об обязательном использовании сторонами сделок усиленной электронной подписи, что, вероятно, продиктовано необходимостью усилить правовой режим таких сделок в случаях их оформления не на бумаге.

В этой связи вызывает сомнение закрепление правила об использовании усиленной электронной подписи при заключении договора поручительства (дополнение статьи 362 ГК РФ). Неясно, какими соображениями руководствовались в этом случае разработчики Проекта и почему аналогичное ужесточение режима дистанционного выражения воли не применено в других договорах.

Требует дополнительной проработки вопрос о том, в каком законодательном акте должны быть закреплены требования об обязательном использовании того или иного средства достоверной («усиленной») аутентификации стороны сделки в тех случаях, когда по объективным причинам такая аутентификация необходима. Не исключено, что в отсутствие в ГК РФ перечня возможных средств аутентификации (и при нецелесообразности включения в ГК РФ такого перечня) соответствующие требования к использованию указанных средств могут быть включены в законодательство об информационных технологиях.

x x x

Вывод: проект федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации», подготовленный ко второму чтению, может быть поддержан при условии учета указанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации».

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
17 января 2019 г.
№ 183-6/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 563156-7 «О внесении изменений в статьи 152.1 и 152.2 Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 563156-7 «О внесении изменений в статьи 152^1 и 152^2 Гражданского 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 ноября 2018 г. № А6-13091).

Проект внесен в Государственную Думу депутатом Государственной Думы Синельщиковым Ю.П. и находится на стадии предварительного рассмотрения.

В пояснительной записке к Проекту указывается на наличие правовой неопределенности в положениях статей 152.1 и 152.2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), а именно в тех их нормах, которые содержат понятия «публичный интерес» и «общедоступный». Согласно пояснительной записке «отдельные СМИ, сайты, блогеры и иные «распространители» скандалов, сплетен, слухов и т.п. информации, незаконно используют сведения о частной жизни и изображения граждан, в т.ч. публичных лиц, без их согласия и даже вопреки их возражениям, обосновывая свои действия неким «публичным

интересом» и/или тем, что «информация о частной жизни гражданина ранее стала общедоступной»». Отмечается в пояснительной записке и возросшее количество «судебных ошибок и отказов в исках публичных лиц».

Подтвердить суждение об участившихся отказах в защите чести, достоинства и частной жизни тех граждан, которых можно отнести к «публичным фигурам», невозможно, поскольку публикуемые Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации данные судебной статистики не содержат отдельных сведений о количестве рассмотренных судами исков «публичных фигур», а данные об общем количестве исков о защите чести, достоинства и деловой репутации свидетельствуют даже о некотором снижении числа таких споров в 2018 году по сравнению с 2017 годом.

Как следует из Проекта, его основной целью является удаление из текста подпункта 1 пункта 1 статьи 152.1 ГК РФ слов «или иных публичных интересах», а из текста абзаца второго пункта 1 статьи 152.1 ГК РФ – слов «или иных публичных интересах» и «ранее стала общедоступной». Насколько можно судить по пояснительной записке к Проекту, такое уточнение нацелено на ограничение числа случаев свободного распространения информации о лицах, которых принято относить к числу «публичных фигур».

Концепция Проекта не может быть поддержана по следующим причинам.

1. Поиск баланса между интересами политика или иной «публичной фигуры», с одной стороны, и интересами общества, с другой, привел подавляющее большинство правопорядков практически к одному и тому же решению – информация о частной жизни такого лица, в том числе содержащаяся в его изображениях (на фотоснимках или видеозаписях), должна быть доступна обществу, хотя и в определенных пределах.

Разумные пределы такого охраняемого законом общественного интереса к частной жизни «публичной фигуры» не могут быть прямо описаны в законе, поскольку всякий раз они определяются в зависимости от конкретных обстоятельств съемки или от характера той информации о личности, которая может быть распространена. Эти пределы должен чувствовать и применять в своей работе всякий журналист, действующий добросовестно и разумно, как понимает и применяет их суд, рассматривающий иск «публичной фигуры» против журналиста.

Невозможность полного перечисления в законе всех случаев и обстоятельств, дающих возможность распространения информации о «публичной фигуре», очевидна, поскольку все эти обстоятельства должны быть оценены применительно к конкретной значимости самой

«публичной фигуры» в данный момент для общества. По понятным причинам не может существовать и перечня «публичных фигур».

В Обзоре практики рассмотрения судами Российской Федерации дел о защите чести, достоинства и деловой репутации, а также неприкосновенности частной жизни публичных лиц в области политики, искусства, спорта, утвержденном в 2007 году Верховным Судом Российской Федерации, отмечалось, что при рассмотрении судами указанной категории дел суды руководствуются не только нормами российского законодательства, но и учитывают правовую позицию Европейского Суда по правам человека, выраженную в его постановлениях и касающуюся вопросов толкования и применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (прежде всего – статьи 10). Кроме того, суды ссылаются на Декларацию о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации, принятую 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы, а также на Резолюцию 1165 (1998) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о праве на неприкосновенность частной жизни.

В названном Обзоре было специально отмечено, что положения ГК РФ о «публичном интересе» как основании вмешательства в частную сферу соответствуют положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 8) и позиции Европейского Суда по правам человека.

Поддержана эта правовая позиция и 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», в котором к тому же совершенно справедливо указывается на недопустимость злоупотребления правом со стороны СМИ и аналогичных лиц (см. пункт 44 – «согласие необходимо, если единственной целью обнародования и использования изображения лица является удовлетворение обывательского интереса к его частной жизни либо извлечение прибыли»).

Вероятно, разработчики Проекта сталкивались с фактами такого злоупотребления правом, однако это обстоятельство не может послужить причиной для внесения проектируемых изменений в ГК РФ. Ведь для защиты от подобного недобросовестного поведения гражданское законодательство предусматривает достаточное количество мер, в том числе установленные статьей 10 ГК РФ.

Предлагаемый в Проекте отказ от общего правила о допустимости получения и распространения информации о жизни «публичной фигуры» нарушил бы одно из основополагающих начал правовой жизни российского общества, поскольку в силу статьи 1 Конституции Российской Федерации наша страна – демократическое правовое государство.

2. Предложение удалить из абзаца второго пункта 1 статьи 152.1 ГК РФ слова «ранее стала общедоступной», насколько можно понять из пояснительной записки к Проекту, тоже вызвано к жизни недобросовестным поведением ряда СМИ или организаторов распространения информации в сети «Интернет», новостных агрегаторов и владельцев аудиовизуальных сервисов, чья деятельность регулируется Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Однако разработчики Проекта не учитывают, что иск, предъявляемый к тому лицу, которое разместило информацию об истце, обнаружив ее в общедоступных источниках, по существу представляет собой иск не к правонарушителю, незаконно добывшему закрытые сведения и обнародовавшему их, а к тому, кто увидел эти сведения в открытых источниках и разместил в своем журнале, аккаунте в социальной сети, на своем сайте (сделал ссылку, «перепостил», собрал воедино ранее обнародованные в сети «Интернет» сведения). Речь вовсе не идет о случаях «кражи» сведений о частной жизни гражданина одним лицом и распространении этих сведений другим лицом, получившим информацию от первого правонарушителя. Речь идет о том, что сведения о частной жизни истца уже стали доступными неопределенному кругу лиц, то есть размещены в таких источниках, где всякий и каждый может ознакомиться с ними и распространить эти сведения далее. В тех случаях, когда ответчик не смешал ранее обнародованные другими лицами сведения с теми сведениями, которые он получил с помощью собственных противозаконных действий, говорить о его ответственности было бы по меньшей мере странно.

Следует также учесть, что в силу пункта 5 статьи 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются. Презюмируется, что добросовестно и разумно действует тот, кто обнаружил в общедоступных источниках (например, в сети «Интернет») определенные сведения, и столь же добросовестно действует тот, кто эти сведения изначально в такие источники поместил. Обратное подлежит доказыванию.

Запрет использовать общедоступные сведения, найденные журналистом или иным лицом в сети «Интернет» (то есть сведения, открытые для всех и каждого), ничем не лучше запрета делать заметку о жизни гражданина на основании сведений о нем, собранных из архивных подшивок бумажных газет, хранящихся в библиотеках. Такой запрет противоречил бы конституционным нормам о свободе слова и массовой информации. Баланс между этими конституционными нормами и правилами о защите частной жизни в отечественном правопорядке давно установлен.

Сведения о частной жизни – не вещь, выбывшая из владения собственника. Раскрытые неопределенному кругу лиц сведения невозможно вернуть обратно, и это стало очевидно в цифровую эпоху. Поэтому каждый здравомыслящий человек осознает необходимость максимально осторожного обращения с информацией о себе, о своей семье, о своем образе жизни и пр.

Единожды попав в сеть «Интернет», такая информация не исчезает никогда, и законом предусмотрена лишь возможность попросить оператора поисковой системы не перенаправлять пользователей по их запросу к месту размещения информации (см. статью 10^3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая была уточнена «по следам» дела Mario Costeja González против Google). Однако и это не отменяет право любого журналиста или любого иного лица найти данную информацию непосредственно в месте ее размещения и опубликовать ее заново.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 563156-7 «О внесении изменений в статьи 152.1 и 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан по концептуальным соображениям.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
17 января 2019 г.
№ 183-8/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 502203-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов»

1. Проект федерального закона № 502203-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов» (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 29 ноября 2018 г. № А6-13466).

Проект разработан в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2017 г. № ИШ-П13-2701.

Проект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации, принят в первом чтении 11 октября 2018 г. и подготовлен к рассмотрению во втором чтении. Ранее Проект на заключение Совета не поступал.

2. Проект направлен на достижение двух основных целей:

– достижение экономической целесообразности конфискации и последующей реализации конфискованных судов путем включения этого имущества в перечень имущества, на отчуждение которого не распространяется Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации);

– исключение дублирования норм о конфискации, содержащихся в специализированных законах о публичных правонарушениях, и норм о конфискации, содержащихся в законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

Проект исключает суда и орудия незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов из сферы действия нормы о конфискации, содержащейся в том же законе. Проектом также предлагается исключить пункт 4 статьи 54 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», в соответствии с которым безвозмездно изъятые или конфискованные суда подлежат продаже на аукционах или уничтожению.

3. Предложенные изменения могут быть поддержаны. В тоже время норма статьи 2 Проекта требует уточнения, поскольку подпункт 21 в пункте 2 статьи 3 Закона о приватизации уже существует (введен Федеральным законом от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

х х х

Вывод: проект федерального закона № 502203-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов» может быть поддержан с учетом сделанного замечания.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 6 марта 2019 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» и статью 54 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-11/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 20 мая 2019 г. № А6-5413).

Проект разработан Министерством транспорта Российской Федерации во исполнение подпункта «г» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 6 сентября 2016 г. № Пр-174ГС по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 15 августа 2016 г. и внесен в Правительство Российской Федерации.

Ранее Проект рассматривался Советом. В Экспертном заключении от 1 ноября 2018 г. № 181-8/2018 Совет высказал в адрес первоначальной редакции Проекта целый ряд замечаний и сделал общий вывод,

что Проект в части, касающейся приватизации имущества речных портов, находящегося в неудовлетворительном состоянии, не может быть поддержан.

Проект в актуальной редакции не учитывает большинства замечаний Совета и по-прежнему страдает указанными Советом недостатками.

Как показывает анализ Проекта и прилагаемых к нему материалов, внесение изменений в законодательство преследует две цели: 1) упростить и ускорить приватизацию вещей, входящих в состав речных портов или функционально связанных с ними («имущество речного порта») и находящихся в неудовлетворительном состоянии, и 2) обеспечить восстановление и использование по назначению тех из них, которые остаются востребованными в этом качестве.

Первую цель предлагается достичь закреплением положений о том, что имущество речного порта, отвечающее определенным критериям, продается на конкурсе или аукционе при начальной цене продажи, равной одному рублю, и что участие в торгах лишь одного лица не препятствует заключению с ним договора купли-продажи (абзацы второй и третий пункта 18 статьи 30.3 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации) в редакции Проекта. Критерии отнесения имущества речного порта к вещам, находящимся в неудовлетворительном состоянии, а также органы, уполномоченные принимать соответствующие решения, определяются в пунктах 11–17 статьи 30.3 Закона о приватизации в редакции Проекта.

Достижению второй цели должно служить возложение на приобретателей имущества речного порта, которое находится в неудовлетворительном состоянии, обязанностей привести это имущество в удовлетворительное состояние и использовать его по назначению (пункт 18 статьи 30.3 Закона о приватизации в редакции Проекта). Обязанность использовать такое имущество по назначению возлагается на его приобретателя и в соответствии с действующей редакцией статьи 30.3 Закона о приватизации, Проект вводит лишь новые последствия ее нарушения. В этой части Проект использует в качестве образца регулирование, касающееся приватизации объектов культурного наследия (статья 29 Закона о приватизации).

В компетенцию Совета не входит проверка того, насколько экономически обоснованным и целесообразным является введение упрощенного порядка приватизации имущества речных портов, а также того, насколько удачны предлагаемые в Проекте критерии отнесения такого имущества к находящемуся в неудовлетворительном состоянии или невостребованному. Юридические средства, которые Про-

ект предлагает использовать для достижения преследуемых им целей, серьезных возражений не вызывают.

Что же касается выбора средств, при помощи которых в Проекте конструируются обязанности приобретателей имущества речного порта привести его в удовлетворительное состояние и использовать по назначению, то он не может быть признан удачным, а предлагаемые изменения в законодательство не могут быть поддержаны.

Проект продолжает выстраивать правовой режим этих обязанностей на основе внутренне противоречивой концепции, заложенной в действующую редакцию статью 30.3 Закона о приватизации. Ни действующий сегодня закон, ни Проект не делают выбора между двумя принципиально разными моделями регулирования – между обременением всякого собственника соответствующего имущества публичными обязанностями по его содержанию в определенном состоянии и использованию определенным образом, с одной стороны, и возложением на него гражданского-правовых обязательств с аналогичным содержанием перед определенным лицом, с другой стороны. Как действующий закон, так и Проект смешивают элементы этих моделей, что приводит к серьезным системным противоречиям, чреватым многочисленными судебными спорами, которые не могут быть разрешены на основании закона.

Действующий закон говорит об обременении приобретателя имущества речного порта «обязательством» по его использованию в определенных целях и требует, чтобы указание на это обременение содержалось в решении об условиях приватизации и договоре купли-продажи соответствующих вещей (пункт 1 статьи 30.3 Закона о приватизации), создавая тем самым впечатление, что речь идет о гражданско-правовом обязательстве.

Вместе с тем пункт 2 статьи 30.3 Закона о приватизации устанавливает, что прекращение этого обременения, а также изменение его условий допускается в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации, по решению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере внутреннего водного транспорта. В соответствии с пунктом 9 статьи 30.3 Закона о приватизации нарушение обязательств, предусмотренных решением об условиях приватизации, лицом, с которым заключен договор купли-продажи объекта речного порта, позволяет органу, уполномоченному на осуществление функций по приватизации объекта речного порта, обратиться в суд с иском об изъятии посредством выкупа объекта речного порта, стоимость которого определяет-

ся по результатам проведения оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности. Согласно пункту 10 статьи 30.3 Закона о приватизации обязательства в отношении объекта речного порта сохраняются в случае перехода права собственности на него к другому лицу. Ни порядок и основания изменения или прекращения (пункт 2), ни порядок привлечения к ответственности за нарушение, ни ее содержание (пункт 9), ни судьба обязанности при переходе права собственности на вещь (пункт 10) не соответствуют правилам, которым российское законодательство подчиняет гражданско-правовые обязательства.

Также и в абзаце первом пункта 18 статьи 30.3 Закона о приватизации в редакции Проекта говорится о продаже имущества речного порта с «обязательством» лица, победившего в конкурсе, по сохранению его назначения и устранению условий, на основании которых оно было отнесено к объектам, находящимся в неудовлетворительном состоянии. Абзацы 5–7 пункта 18 статьи 30.3 Закона о приватизации в редакции Проекта требуют, чтобы договор купли-продажи имущества речного порта содержал следующие существенные условия: об обязанности нового собственника имущества речного порта выполнить в установленный срок и в полном объеме условия конкурса; о расторжении договора в случае нарушения собственником обязанности выполнить условия конкурса или обязанности использовать имущество в определенных целях.

Вместе с тем абзац восьмой пункта 18 статьи 30.3 Закона о приватизации в редакции Проекта закрепляет, что при последующем отчуждении имущества речного порта к приобретателю переходит обязательство использовать имущество по назначению (в этой части Проект ничего нового к действующему регулированию (пункты 1 и 10 статьи 30.3 Закона о приватизации) не добавляет), а также обязательство привести имущество в удовлетворительное состояние. В качестве последствия расторжения договора о приобретении имущества речного порта в связи с неисполнением покупателем обязательств по его использованию в определенных целях или по приведению его в удовлетворительное состояние абзац девятый пункта 18 статьи 30.3 Закона о приватизации в редакции Проекта предусматривает возврат соответствующего имущества в собственность публично-правового образования, осуществившего его приватизацию, без возмещения собственнику стоимости такого имущества, включая неотделимые улучшения, и без компенсации расходов, связанных с исполнением договора купли-продажи. Ни судьба обязанностей при переходе права собственности на вещь (абзац восьмой пункта 18), ни ответственность за их неисполнение (абзац де-

вятый пункта 18) не соответствуют правилам, которым российское законодательство подчиняет гражданско-правовые обязательства.

В случае принятия Проекта регулирование отношений в сфере приватизации имущества речных портов, находящегося в неудовлетворительном состоянии, будет выглядеть следующим образом.

По итогам конкурса будет заключаться договор, одна из сторон которого будет обязана передать имущество речного порта в собственность, а другая – уплатить цену (зачастую символическую), провести работы по приведению этого имущества в удовлетворительное состояние в течение определенного срока и использовать его по назначению бессрочно. Установленная этим договором «обязанность использовать имущество по назначению» может быть прекращена или изменена по решению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере внутреннего водного транспорта. Обязанности провести работы по приведению этого имущества в удовлетворительное состояние и использовать его по назначению переходят к любому последующему приобретателю соответствующего имущества. Неисполнение этих обязанностей, а также любой изъян в их исполнении стороной первоначального договора является основанием для его расторжения и предоставления публично-правовому образованию, заключившему первоначальный договор, права требовать возврата имущества речного порта без возмещения его стоимости, без возмещения стоимости неотделимых улучшений и без возмещения расходов, связанных с исполнением договора другой стороной. В случае существенного нарушения предусмотренных решением об условиях приватизации обязательств лицом, с которым заключен договор купли-продажи объекта речного порта, орган, уполномоченный на осуществление функций по приватизации объекта речного порта, вправе обратиться в суд с иском об изъятии посредством выкупа объекта речного порта.

Описанный режим вступает в конфликт с целым рядом принципиальных положений российского гражданского права, предполагая введение:

– бессрочных обязательств (именно таковым являлось бы обязательство использовать имущество по назначению), которые в российском праве на данном этапе оцениваются негативно (ср. пункт 1 статьи 307 абзац второй пункта 2 статьи 610 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и абзац четвертый пункта 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах», абзац второй статьи 1010 и абзац пятый пункта 1 статьи 1050 ГК РФ и т.д.);

– изъятия из правила, в соответствии с которым обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон (абзац первый пункта 3 статьи 308 ГК РФ), поскольку именно это имело бы место при переносе на каждого нового собственника вещи обязательств, установленных первоначальным договором;

– возможности изменения и прекращения обязательств, возникших из договора, актом государственного органа, что не укладывается в существующую систему оснований изменения и расторжения гражданско-правового договора (пункт 1 статьи 450 ГК РФ) и нарушает принцип свободы договора (пункт 1 статьи 1, статья 421 ГК РФ);

– возможности ограничения и обременения права собственности соглашением сторон (именно это имело бы место при переносе на каждого нового собственника вещи обязательств, установленных первоначальным договором), что противоречит принципу принудительной фиксации содержания вещных прав, в соответствии с которым содержание вещного права и его ограничения устанавливаются только законом или иным правовым актом (пункт 2 статьи 209 ГК РФ);

– возможности передачи права собственности под отменительным условием – конструкции, которая традиционно рассматривается как не поддающаяся согласованию со спецификой права собственности как бессрочного;

– ответственности за нарушение гражданского-правового обязательства, не носящей компенсаторного характера (в отступление от статьи 15, пункта 2 статьи 393 ГК РФ), и особых последствий расторжения гражданско-правового договора, не предполагающих восстановления эквивалентности в отношениях сторон (именно это имело бы место при возложении на приобретателя имущества речного порта обязанности возвратить его публично-правовому образованию без возмещения каких бы то ни было расходов на улучшение этого имущества в качестве санкции за любое нарушение договора).

Непоследовательное использование разнородного юридико-технического инструментария, отсутствие в основе Проекта продуманной концепции регулирования приводят к тому, что предлагаемые Проектом правила неудовлетворительно разрешают одни вопросы и оставляют без ответа другие. Так, нельзя признать допустимым создание договором обязательств для третьих лиц, изменение содержания договорного обязательства государственным органом, истребование всего полученного одной стороной расторгнутого договора без возврата ей исполнения, произведенного ею, следование за правом собственности на вещь обязанностей, которым не придана публичность.

Едва ли ни каждое из этих решений заслуживало бы проверки на соответствие Конституции Российской Федерации.

Целый ряд ключевых для этой сферы вопросов не получает разрешения в Проекте и едва ли может быть разрешен посредством толкования предлагаемых правил. К их числу относятся прежде всего вопрос об ответственности последующих приобретателей имущества речного порта (не состоящих в договорных связях с публично-правовым образованием, осуществившим его приватизацию) за неисполнение обязательств по его восстановлению и использованию в определенных целях, а также вопрос о судьбе этих обязательств при банкротстве собственника соответствующего имущества.

Таким образом, Проект продолжает выстраивать режим обязанностей собственника имущества речного порта по внутренне противоречивой модели, смешивая разнородные элементы регулирования, свойственные публичной обязанности и гражданско-правовому договорному обязательству, что в долгосрочной перспективе неизбежно приведет к множеству судебных споров, которые не смогут быть разрешены на основе закона.

Кроме того, Совет полагает необходимым отметить, что прилагаемые к Проекту документы содержат лишь обоснование необходимости ускоренной и упрощенной приватизации имущества речных портов. Выбор же оптимальной модели регулирования, способной стимулировать частную инициативу в этой сфере и вместе с тем должным образом обеспечивающей защиту публичного интереса в восстановлении инфраструктуры внутреннего водного транспорта и ее использовании по назначению, разработчиками никак не обосновывается: пояснительная записка и другие документы объясняют, почему требуется вмешательство законодателя, но обходят молчанием вопрос, почему вмешательство должно быть таким, а не иным.

Совет не может согласиться с этим подходом, учитывая, в частности, что опыт использования предлагаемых в Проекте решений применительно к объектам культурного наследия поддается изучению и едва ли свидетельствует об их безусловном успехе. Внимания заслуживает и дискуссия о перспективах и возможностях использования механизма государственно-частного партнерства для целей сохранения и воссоздания объектов культурного наследия, развернувшаяся в последнее время на уровне законодательных органов.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

2.5. ФОРМА СДЕЛОК. ДОВЕРЕННОСТЬ. ИСКОВАЯ ДАВНОСТЬ.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
17 января 2019 г.
№ 183-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 261549-7 «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»

Проект федерального закона № 261549-7 «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Проект) направлен в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (письмо от 16 ноября 2018 г. № 3.1-6/1761).

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

Проектом предлагается внести изменения в статью 54 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации недвижимости), а именно в название и в часть вторую статьи 54, которая была введена в действие с 1 января 2017 г.

Согласно статье 54 Закона о регистрации в проектной редакции предполагается расширить круг сделок с недвижимым имуществом, подлежащих обязательному нотариальному удостоверению.

По Проекту могут быть высказаны следующие замечания.

1. Согласно пояснительной записке целью Проекта является усиление защиты прав одиноко проживающих граждан, являющихся получателями страховой пенсии по старости или инвалидности, при совершении сделок с принадлежащим им недвижимым имуществом.

В настоящее время статьей 54 Закона о регистрации недвижимости установлена обязательность нотариального удостоверения сделок по распоряжению (отчуждению) недвижимым имуществом, принадлежащим подопечным, несовершеннолетним или ограниченно дееспособным гражданам, для государственной регистрации такого имущества.

Действующая редакция статьи 54 Закона о регистрации недвижимости соответствует положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 26–39) о лицах, которые являются недееспособными, ограничены в дееспособности, и от имени которых сделки, связанные с распоряжением недвижимым имуществом, совершают их попечители или опекуны с разрешения органа опеки и попечительства.

Проектом предлагается отнести к данной категории как граждан, находящихся под патронажем, то есть совершеннолетних дееспособных граждан, но по состоянию здоровья не способных самостоятельно осуществлять и защищать свои права, так и одиноко проживающих граждан, являющихся получателями страховой пенсии по старости или инвалидности, поскольку «одинокие пенсионеры и инвалиды являются наиболее уязвимой категорией населения, которые из-за недостаточной информированности, излишней доверчивости часто оказываются потерпевшими от недобросовестных и преступных действий».

Таким образом, по смыслу Проекта положения статьи 54 Закона о регистрации недвижимости объединяют в одну категорию как недееспособных, так и дееспособных граждан, которые фактически рассматриваются как граждане, дееспособность которых ограничена. Однако изменение гражданско-правового статуса названных лиц не может осуществляться в рамках Закона о регистрации недвижимости, поскольку фактически речь идет об ограничении их дееспособности. Положения Проекта в этой части должны соотноситься с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации и не должны содержать правила, которые не основаны на основополагающих нормах о дееспособности граждан, установленных Кодексом.

Согласно пояснительной записке принятие Проекта в качестве федерального закона позволит защитить права «одиноко проживающих граждан, не имеющих близких родственников», при совершении сделок с недвижимым имуществом и минимизировать количество мошеннических операций.

Между тем часть вторая статьи 54 Закона о регистрации недвижимости предлагается в следующей редакции:

«2. Сделки, связанные с распоряжением недвижимым имуществом на условиях опеки, попечительства, патронажа, а также сделки по отчуждению недвижимого имущества, принадлежащего несовершеннолетнему гражданину, гражданину признанному ограниченно дееспособным, одиноко проживающему гражданину, являющемуся получателем страховой пенсии по старости (инвалидности) либо социальной пенсии по старости (инвалидности), подлежат нотариальному удостоверению.».

Таким образом, в эту категорию попадают не только не имеющие близких родственников одиноко проживающие пенсионеры, а все одиноко проживающие (но при этом имеющие близких родственников) пенсионеры и инвалиды, что существенно расширяет круг лиц, к которым могут быть применены правила Проекта.

В свою очередь понятие «не имеющие близких родственников», которым оперируют разработчики Проекта, хотя и не включено в текст Проекта, нуждается в толковании. Поскольку речь идет о совместном проживании, это понятие должно коррелировать положениям Жилищного кодекса Российской Федерации, статья 31 которого относит к членам семьи не только супруга, детей и родителей, но и «других родственников, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи».

Между тем не достигшие пенсионного возраста граждане, пенсионеры и инвалиды, проживающие в семье, имеют возможность оформлять сделки по отчуждению недвижимого имущества без нотариального удостоверения в простой письменной форме (статья 161 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В этой связи изменения, предлагаемые Проектом, понуждают одиноко проживающих дееспособных граждан, являющихся получателями страховой пенсии по старости (инвалидности) либо социальной пенсии по старости (инвалидности), к обязательному оформлению сделок в нотариальной форме, что, в свою очередь, влечет связанные с этим дополнительные расходы.

Конституция Российской Федерации (статья 19) гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе, независимо от места жительства и социальной принадлежности.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания

(постановления от 16 июня 2006 г. № 7-П, от 5 апреля 2007 г. № 5-П, от 6 июня 2017 г. № 15-П и др.).

Иное означало бы нарушение конституционных принципов равенства и справедливости, которые гарантируют защиту от всех форм дискриминации, предполагают, что при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении.

2. Определив в качестве единственного средства защиты социально незащищенной категории граждан нотариальное удостоверение сделок, Проект не достигает заявленных в пояснительной записке целей. Нотариальное удостоверение сделки не является в полной мере юридической защитой, поскольку выявление воли лица не направлено на определение его дееспособности. Предлагаемые Проектом изменения не могут гарантировать защиту от мошеннических схем, но при этом возлагают на лицо, которое нуждается в защите, дополнительное финансовое бремя. Для того, чтобы в полной мере защитить категорию граждан, о которой в Проекте идет речь, нужно в первую очередь обеспечить комплекс мер социальной защиты, реализуемой через государственные программы, чтобы исключить необходимость для пожилых одиноких граждан продавать свое жилье или иное недвижимое имущество для поддержания своего жизнеобеспечения.

3. Предлагаемая Проектом формулировка части второй статьи 54 Закона о регистрации недвижимости «сделки, связанные с распоряжением недвижимым имуществом **на условиях опеки, попечительства, патронажа»** является некорректной, существенным образом изменяющей закрепленные в других законах положения о правах и обязанностях попечителей и подопечных.

Например, в статье 37 «Распоряжение имуществом подопечного» Гражданского кодекса Российской Федерации используется термин «сделка по отчуждению имущества подопечного».

Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» содержит понятие «сделка, направленная на отчуждение недвижимого имущества, принадлежащего подопечному».

Предложенная редакция статьи 54 Закона о регистрации недвижимости предполагает нотариальное удостоверение более широкого круга сделок, не ограничиваясь сделками по отчуждению имущества, что привело бы в случае ее принятия к прямому противоречию норм Закона о регистрации недвижимости положениям законодательства Российской Федерации, которым устанавливаются общие правила распоряжения имуществом подопечных.

Однако, как уже указывалось в настоящем Экспертном заключении, это не единственная норма Проекта, которая не основывается

на нормах действующего законодательства. Таким образом, принятие статьи 54 Закона о регистрации недвижимости в редакции Проекта повлекло бы необходимость приведения в соответствие с ней целого ряда норм федеральных законов и кодексов, которые не принимались во внимание авторами Проекта.

4. К Проекту имеются замечания юридико-технического характера.

В части 2 статьи 54 в редакции Проекта выделяются сделки на условиях попечительства и сделки в отношении имущества, принадлежащего несовершеннолетнему гражданину или гражданину, признанному ограниченно дееспособным. В отношении таких граждан и устанавливается попечительство. Таким образом, в Проекте допускается неоправданное дублирование.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 261549-7 «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» не может быть поддержан по соображениям концептуального характера.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект отклонен Государственной Думой (постановление от 3 декабря 2019 г.).

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
4 июня 2019 г.
№ 188-2.2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (письмо от 25 апреля 2019 г. № ОП-П15-073-9303).

Проект разработан Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации во исполнение пункта 5 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова от 7 февраля 2019 г. № МА-П10-11пр.

Проект находится на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

Как указано в пояснительной записке, занимающей половину страницы, Проект «направлен на решение проблемы длительного отзыва доверенности, совершенной в простой письменной форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной

электронной подписью». Вместе с тем содержание Проекта несколько шире – в нем предлагается предусмотреть возможность отмены всех доверенностей, кроме тех, которые удостоверены нотариально, путем опубликования сведений об отмене доверенности в «информационной системе в соответствии с законодательством Российской Федерации в области электронной подписи».

Совет, рассмотрев представленный Проект, считает необходимым высказать следующие соображения.

1. Вызывает сомнения сама постановка проблемы разработчиками законопроекта.

Действующая редакция пункта 1 статьи 189 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) не устанавливает императивных норм, определяющих процедуры отмены доверенности, кроме правила об извещении известных представляемому третьих лиц.

Представляемый вправе использовать или не использовать одну из двух предложенных в этой статье возможностей оповещения неопределенного круга третьих лиц (в зависимости от формы доверенности – обращение в СМИ или обращение к нотариусу). Законодатель в этом вопросе всегда исходил из того, что дача письменного уполномочия (доверенности), позволяющего представителю вступать от имени представляемого в отношения с неопределенным кругом третьих лиц, сопряжена с известными рисками намеренного или ненамеренного причинения вреда интересам представляемого. Эти риски представляемый осознает, во всяком случае осознавать должен.

В этой связи вряд ли упомянутый в пояснительной записке к Проекту «длительный» отзыв доверенности, подписанной с помощью усиленной квалифицированной электронной подписи (далее – УКП), представляет собой какую-то особую проблему, отличную от проблемы отзыва традиционной «бумажной» доверенности, подписанной собственноручно.

Стремительное развитие новых технологий, позволяющих передавать юридически значимые сообщения (в том числе сообщения об уполномочии представителя) между отсутствующими, требует более широкого и комплексного подхода к постановке задач перед законодателем.

Сама по себе принципиальная возможность почти мгновенного доведения до определенного третьего лица и до всеобщего сведения такого вида волеизъявления, как отмена доверенности, не может быть проигнорирована, ведь использование представителем такой возможности позволило бы ему минимизировать риски нарушения представляемым его интересов.

Вместе с тем очевидно, что мгновенное (или почти мгновенное) обнародование информации об отмене доверенности меняет стандарт

осмотрительности третьих лиц, вступающих в отношения с представителем. Используемая уже сейчас в статье 189 ГК РФ формулировка «третьи лица считаются извещенными на следующий день после внесения сведений..., ... по истечении одного месяца со дня опубликования» фактически означает вменение всем третьим лицам знания в определенный момент об отмене определенной доверенности, то есть, по существу, вменение им недобросовестности (статья 183 ГК РФ – «другая сторона знала об отсутствии полномочий»).

Это обстоятельство должно быть оценено при дальнейшей проработке проблемы «длительности» отзыва доверенностей вне зависимости от того, существуют ли доверенности на бумаге или волеизъявление представляемого фиксируется посредством электронных или иных технических средств.

2. В Проекте упоминается о доверенностях, совершенных в простой письменной форме на бумажном носителе, и о доверенностях, совершенных в простой письменной форме в виде электронного документа, подписанного УКП. Данные положения конфликтуют с правилами статьи 160 ГК РФ.

Во-первых, в ГК РФ с 1 октября 2019 года не будет ни одного упоминания об электронной подписи (см. Федеральный закон от 18 марта 2019 года № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации»). Это произошло неслучайно и было связано с тем, что ни одна разновидность электронной подписи не является подписью лица, совершающего ту или иную сделку.

Подпись как таковая может быть проставлена лишь на «традиционном» (бумажном) документе, и ее значение сводится во многом к завершению акта волеизъявления (если текст договора был стороной собственноручно написан, но подпись стороны так и не была поставлена, это означает ее отказ от намерения заключить договор). Электронная подпись представляет собой лишь способ более или менее достоверного «опознания» лица, отсутствующего в месте приема его волеизъявления, то есть лица, совершающего сделку дистанционно. Электронная подпись – способ аутентификации юридической или физической личности, к тому же зачастую используемый до момента совершения той или иной сделки лицом (например, сразу при входе в ту или иную информационную систему). Не лишним будет напомнить, что применение этого способа аутентификации на практике недешево, связано с техническими сложностями и не защищено от риска выдачи сертификата ключа проверки электронной подписи тому лицу, которое не имеет права на его получение.

Во-вторых, с 1 октября 2019 года изменяется подход к пониманию сделки, совершенной в простой письменной форме. К «традиционной» письменной сделке, текст которой изложен на бумаге, будут приравнены сделки, совершенные *с помощью электронных либо иных технических средств*, позволяющих воспроизвести на материальном носителе в неизменном виде содержание сделки. Использованная в новой редакции абзаца второго пункта 1 статьи 160 ГК РФ формулировка в достаточной степени нейтральна, она не содержит привязки только лишь к электронному документу (в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» электронным документом признается прежде всего информация, представленная в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием ЭВМ).

Технологическая нейтральность – важное требование, предъявляемое к любому Федеральному закону, в особенности к ГК РФ, применение положений которого не может быть поставлено в зависимость от изменения технологий, применяемых в общении между субъектами права.

Не исключено, что понятие «электронный документ» в том его значении, которое сложилось в законодательстве об информационных технологиях, в ближайшее время уйдет в прошлое. В таком случае упоминание в ГК РФ о доверенности в виде электронного документа существенно ограничит сферу применения соответствующих норм, а законодателю придется вновь вносить в ГК РФ изменения, чтобы «догнать» научно-технический прогресс.

3. Из положений законопроекта вытекает, что «законодательство в области электронной подписи» (следует отметить, что такой оборот речи не используется в Федеральном законе от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи») будет спустя некоторое время дополнено правилами о какой-то информационной системе, в которой, по-видимому, будут храниться сведения о фактах отмены «бумажных» и «электронных» доверенностей (возможно, там также будут создаваться и храниться сами «электронные» доверенности).

Во-первых, Проект не содержит положений о том, каким образом сведения об отмене доверенности, оформленной в виде бумажного документа, а также доверенности, выданной с помощью электронных и иных технических средств, попадут в информационную систему. Неясно, каким образом будет аутентифицировано лицо, отправившее в систему информацию об отмене доверенности. Без анализа проектируемых дополнений Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи» или иного Федерального закона, опи-

сывающих порядок создания и ведения указанной информационной системы, а также определяющих тех лиц, которые отвечают за достоверность хранимых в ней сведений, оценить предлагаемые поправки пункта 1 статьи 189 ГК РФ не представляется возможным.

Во-вторых, требует обсуждения целесообразность наличия не одной, а двух информационных систем, в которых будут храниться сведения об отмене доверенностей (а в будущем, возможно, также о наличии доверенностей и об их содержании). Уже сейчас в пункте 1 статьи 189 ГК РФ закреплено правило о двух источниках получения информации об отмене доверенности (в зависимости от того, в какой форме доверенность была совершена – письменной нотариальной или простой письменной), тогда как очевидно, что более удобным для целей гражданского оборота было бы сосредоточение этой информации внутри единого информационного ресурса.

x x x

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть одобрен и рекомендован к принятию.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-10/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (письмо от 25 июля 2019 г. № ОП-П15-073-16822).

Проект разработан Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации во исполнение пункта 5 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова от 7 февраля 2019 г. № МА-П10-11пр и пункта 4 раздела III протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова от 3 апреля 2019 г. № МА-П10-30пр.

Проект находится на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке Проект «направлен на решение проблемы длительной отмены доверенности, совершенной в простой письменной форме в виде электронного документа».

Проект с тем же названием рассмотрен Советом 4 июня 2019 г. Он предусматривал включение в статью 189 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) положений о порядке опубликования сведений об отмене доверенности, совершенной в простой письменной форме на бумажном носителе, и доверенности, совершенной в простой письменной форме в виде электронного документа (эти сведения предполагалось публиковать в особой информационной системе, замещающей собой печатное издание, в котором сведения об отмене доверенностей могут опубликовываться по действующему сейчас законодательству). Кроме того, законопроект предполагал установление ряда презумпций ознакомления третьих лиц с информацией об отмене доверенности в зависимости от того, каким способом отменяемая доверенность была совершена. Законопроект Совет не поддержал (см. Экспертное заключение от 4 июня 2019 г. № 188-2.2/2019) по ряду принципиальных соображений. Совет отметил желательность унификации норм, относящихся к процедурам отмены доверенности, как в части описания источника сведений об отмененных доверенностях, так и в части сроков, по истечении которых третьи лица считаются уведомленными об отмене доверенностей.

Проект, поступивший на экспертизу в настоящее время, предполагает внести в статью 189 ГК РФ дополнения, в соответствии с которыми:

а) сведения об отмене доверенности, совершенной в простой письменной форме, могут быть опубликованы в информационной системе, определенной Правительством Российской Федерации (с условием, что при этом должны быть обеспечены возможность воспроизвести в неизменном виде содержание заявления об отмене доверенности и возможность достоверно определить выражающее волю лицо);

б) при опубликовании в названной информационной системе сведений об отмене доверенности, совершенной в простой письменной форме, третьи лица, не извещенные об отмене доверенности ранее, будут считаться уведомленными о том, что доверенность отменена на следующий день после внесения соответствующих сведений в информационную систему.

Анализ положений Проекта показывает, что часть замечаний, высказанных Советом, учтена (это касается отмены доверенностей «в электронной форме»), но отмеченные ранее недостатки устранены не полностью.

Как и раньше, Проект не предполагает объединение сведений об отмене доверенностей в единой информационной системе. Более того, к двум существующим сегодня источникам соответствующих сведений (реестр нотариальных действий и официальное издание, публикующее сведения о банкротствах) предполагается добавить третий – новую обособленную информационную систему.

В Проекте не содержится ответов на вопросы о том, кто и как должен обеспечивать функционирование этой системы, отвечать за недостоверность или неполноту размещенной в ней информации, а также каким образом в нее должны вноситься соответствующие сведения. Часть этих вопросов, очевидно, могла бы быть урегулирована актами Правительства Российской Федерации или иными подзаконными актами.

Кроме того, из положений Проекта следует, что будут сохранены разные сроки, по истечении которых третьи лица считаются уведомленными о прекращении действия доверенностей, отмененных разными способами.

В связи с этим следует еще раз заметить, что для устойчивости гражданского оборота целесообразным представляется создание в перспективе единой информационной системы, в электронном виде аккумулирующей сведения по всем прекратившим свое действие доверенностям. Уже сейчас официальное издание, в котором публикуются сведения о банкротстве, не представляет собой печатный источник, поскольку в соответствии со статьей 28 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» сведения, содержащиеся в Едином федеральном реестре сведений о банкротстве, подлежат размещению в сети «Интернет». «Издание», в котором опубликовываются сведения о банкротстве и должны в соответствии с действующей редакцией статьи 189 ГК РФ публиковаться сведения об отмене доверенностей, фактически представляет собой свод информации, отвечающий признакам информационной системы (см. пункт 3 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). В то же время для целей доведения юридически значимой информации до всеобщего сведения факультативное значение может сохранять печатное издание, используемое теми участниками гражданского оборота, которые по разным причинам не пользуются информационными системами.

Что касается момента, с которым связывается предположение об осведомленности лиц относительно утраты доверенностью силы, то он должен быть для всех доверенностей единым. Здесь, как представляется, разумно было бы придать универсальное значение ранее предлагавшейся норме о том, что заинтересованные лица считаются извещенными о прекращении доверенности с момента, когда соответствующие сведения оказываются опубликованными в открытой для общего сведения информационной системе. Это связано с тем, что уровень технологий сейчас способен обеспечить мгновенное распространение информации подобного рода, а значит, заинтересованное лицо, вступающее в отно-

шения с действующим по доверенности представителем стороннего субъекта, может в любой момент до совершения юридически значимого действия осведомиться, не утратила ли предъявленная ему доверенность силу (если же доступ к электронной информационной системе по каким-то причинам будет для этого лица затруднен, оно, действуя разумно, сможет воздержаться от планируемых действий до момента, когда станет возможным свериться с упомянутой системой).

x x x

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан с учетом высказанных в настоящем Экспертном заключении замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 752270-7 «О внесении изменения в статью 36 Жилищного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 752270-7 «О внесении изменения в статью 36 Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (письмо от 17 сентября 2019 г. № 3.1-10/1234) и Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 20 сентября 2019 г. № А6-11079).

Проект внесен на рассмотрение Государственной Думы группой депутатов Государственной Думы, членом Совета Федерации О.Ф. Ковитиди и находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

Проект предполагает дополнение статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) частью 2^1 следующего содержания:

«2^1. На требования, вытекающие из отношений по владению, пользованию и распоряжению общим имуществом в многоквартирном доме, исковая давность не распространяется.».

Предлагаемое изменение не может быть поддержано по ряду причин.

1. Проектируемая редакция закона не дает определенного ответа на вопрос, какие именно требования изымаются из-под действия исковой давности. Возникающая в результате неопределенность чревата неединообразным правоприменением и вступает в конфликт с целями института исковой давности.

Очевидно, что в узком смысле выражение «требования, вытекающие из отношений по владению, пользованию и распоряжению общим имуществом в многоквартирном доме», охватывает только вещно-правовые способы защиты права собственности, то есть прежде всего требования собственников, предусмотренные статьями 301–304 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Вместе с тем вытекающими из отношений по владению, пользованию и распоряжению общим имуществом можно считать и требования арендатора, которыми он наделяется в соответствии со статьей 305 ГК РФ. Более того, в самом широком смысле из отношений по владению, пользованию и распоряжению общим имуществом вытекают и требования арендодателя к арендатору о внесении арендной платы за пользование общим имуществом, и требования арендатора к арендодателю о возмещении убытков, вызванных недостатками сданного в аренду общего имущества, и требования арендатора о защите преимущественного права на заключение договора аренды на новый срок, и требования собственников к делинквенту, причинившему вред общему имуществу, и требования собственников из неосновательного обогащения к лицу, пользовавшемуся общим имуществом без договора, и требования о признании недействительными сделок, касающихся общего имущества, и о применении последствий их недействительности. Из содержания пояснительной записки не следует, что разработчики Проекта имели в виду предусмотреть столь обширное изъятие из сферы применения общих правил об исковой давности, а приведенные ими мотивы для его обоснования явно недостаточны. Однако проектируемое законоположение допускает и такое толкование.

В вопросах исковой давности российским законодателем выбрана модель регулирования, при которой давность распространяется на все требования, кроме тех, которые изъяты из-под ее действия законом (статья 208 ГК РФ). Таким образом, если отсутствует закон, освобождающий то или иное гражданско-правовое требование от действия исковой давности, следует заключить, что на это требование исковая давность распространяется. Для этой модели регулирования исключения, сформулированные неопределенно, губительны, так как влекут возникновение ситуаций, когда ни участники гражданских правоотношений, ни правоприменитель не могут с уверенностью сказать, подвержено ли данное конкретное требование действию исковой давности.

Необходимо отметить, что и применение пункта 1 статьи 9 Семейного кодекса Российской Федерации, послужившего образцом разработчикам Проекта, как видно и из использованных ими формулировок, и из текста пояснительной записки, вызывает трудности у судов. Сферу действия закрепленного здесь исключения из общих правил о давности, сформулированного неопределенно, в конечном итоге приходится устанавливать правоприменителю (см., например, пункт 65 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов», определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2015 г. № 5-КГ14-144).

2. Проектом предусмотрено установление особых правил для защиты права собственности на общее имущество в многоквартирном доме, отличающихся от общих изъятием из-под действия исковой давности не только негаторного, но и виндикационного исков. Между тем Совет не усматривает весомых оснований для закрепления особых правил для данной группы случаев.

В российском законодательстве реализован подход, при котором собственник наделяется не единым универсальным требованием об устранении любых нарушений его права, а набором вещных исков, каждый из которых обладает своей сферой применения. Главные из них – иск об истребовании имущества собственника из чужого незаконного владения, или виндикационный иск (статьи 301–303 ГК РФ), и иск об устранении нарушений, не соединенных с лишением владения, или негаторный иск (статья 304 ГК РФ). По сфере применения эти иски различаются типом нарушений, против которых направлены: виндикационным иском собственник защищается от незаконного владения его имуществом, осуществляемого другим лицом, а негаторным – от иных нарушений. По правовому режиму указанные способы защиты различаются главным образом распространением (в первом случае) или нераспространением (во втором случае) на них исковой давности. Это решение законодателя не является единственно возможным, но на сегодняшний день выступает одним из ключевых элементов системы российского вещного права (учитывая, в частности, положения пункта 4 статьи 234 ГК РФ и пункта 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»). На этом решении основаны как правоприменитель-

ная практика, так и сложившийся строй отношений, связанных с владением движимым и недвижимым имуществом.

Вокруг противопоставления виндикационных требований как подверженных исковой давности и требований негаторных, на которые давность не распространяется, правоприменитель выстраивает всю систему защиты права собственности, исходя из широкого понимания негаторного иска (см., например, пункт 12 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 января 2013 г. № 153 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения») и освобождая от давности и требования, аналогичные негаторным (см., например, абзац третий пункта 57 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», пункт 6 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2010 г. № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Именно этим руководствовался и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, давая разъяснения, содержащиеся в абзацах втором и третьем пункта 9 постановления от 23 июля 2009 г. № 64 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания». Суть этих разъяснений в том, что и при защите права собственности на общее имущество следует проводить различие между виндикационным и негаторным исками и применять соответствующие каждому из них правила об исковой давности. Этот подход, получивший распространение в правоприменительной практике, требует определения вида заявленного иска в каждом конкретном споре: если ответчик владеет частью общего имущества, то защита против противоправного присвоения им соответствующего объекта должна принимать форму виндикационного иска (защита против незаконного владения), подверженного исковой давности, и, возможно, иска о признании права общей собственности (защита против записи о праве в государственном реестре, не соответствующей действительному правовому положению), который также подвержен исковой давности как в силу общего правила, так и в силу отсутствия в подобных случаях оснований для квалификации этого требования как аналогичного негаторному.

Корректное применение указанного подхода предполагает различение ситуаций, когда ответчик владеет частью общего имущества, с одной стороны, и ситуаций, когда владение у ответчика отсутствует, с другой стороны. Объектом владения могут быть только телесные вещи, способные выступать в качестве самостоятельного объекта права (см., например, абзац второй пункта 7 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 64 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания», пункт 9 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды»). Только они могут являться объектом виндикации (статьи 301, 302 ГК РФ) и давностного владения (статья 234 ГК РФ), только фактическое господство над ними защищается как законное владение (статья 305 ГК РФ).

Согласно ЖК РФ (часть 3 статьи 36, часть 2 статьи 40) какие-то части общего имущества могут передаваться в индивидуальную собственность. Следовательно, в состав общего имущества входят не только такие элементы, которые ни при каких обстоятельствах не способны выступать в качестве самостоятельных объектов гражданских прав (крыши, инженерные коммуникации, обслуживающие более одного помещения в данном доме, и др.), но и элементы, которые могут как относиться к общему имуществу здания, так и быть объектом индивидуальной собственности (нежилые помещения, некоторые части коридоров и др.). Элементы общего имущества, принадлежащие к первой группе, не могут быть объектом владения, и противоправное пользование ими устраняется не виндикационным, а негаторным иском, который исковой давности не подвержен. Элементы же, принадлежащие ко второй группе, могут выступать объектом владения, поэтому противоправное господство над ними должно устраняться не негаторным, а виндикационным иском, на который исковая давность распространяется.

Критическая перепроверка, пересмотр описанного подхода, используемого сегодня как законодателем, так и правоприменителем, возможны, однако не должны осуществляться применительно к одной группе ситуаций, произвольно вычлененной из сферы его применения. Единство правового регулирования гражданских правоотношений, приложение единой меры к однотипным ситуациям являются залогом успешного выполнения Гражданским кодексом Российской Федерации его социальной функции, обеспечения равенства участников гражданского оборота и правовой определенности.

Необходимо, кроме того, иметь в виду, что действующее регулирование не препятствует решению справедливо отмеченных в пояснительной записке проблем («Случаи неправомерного оформления права собственности на нежилые помещения, предназначенные для обслуживания многоквартирного дома, существенно влияют, в первую очередь на безопасность проживания в многоквартирном доме и поэтому собственники помещений должны иметь право на защиту своих прав в любое время»). Очевидно, что самостоятельным объектом гражданских прав, а следовательно, и объектом виндикации, подверженной исковой давности, не могут быть такие элементы общего имущества в многоквартирном доме, которые необходимы для безопасной эксплуатации здания в целом. Что же касается обеспечения доступа к элементам общего имущества, находящимся в квартирах и иных помещениях в многоквартирном доме, а также контроля за их состоянием и корректной эксплуатацией (несущие стены, инженерные коммуникации, обсуживающие более одного помещения, и др.), то возникающие здесь на практике проблемы не специфичны для случаев незаконного владения и требуют единообразного решения.

3. Нельзя признать удовлетворительным и отсутствие в Проекте правил о действии проектируемой нормы во времени.

Отсутствие или неудачная редакция темпоральной коллизионной нормы чреваты массовым нарушением благоприобретенных гражданских прав (см., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2016 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Е.В. Потоцкого»). Так, в отсутствие специальных правил на этот счет, проектируемая норма может быть распространена и на требования, для которых старый закон с учетом практики его применения устанавливал исковую давность, и по которым давность к моменту вступления в силу изменений уже истекла. Это привело бы к утрате соответствующими владельцами возражения об исковой давности, входящего в состав их имущества в качестве самостоятельного блага, и защищаемого правом давностного владения (пункт 4 статьи 234 ГК РФ с учетом пункта 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»).

х х х

Вывод: проект федерального закона № 752270-7 «О внесении изменения в статью 36 Жилищного кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

2.6. ВЕЩНЫЕ ПРАВА. ПРАВА НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
17 января 2019 г.
№ 183-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)»

Проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» поступил на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) из Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (письмо от 3 декабря 2018 г. № А6-13585).

Проект подготовлен к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении.

Проект рассматривается Советом впервые.

Проект состоит из 18 статей и предполагает внесение изменений в следующие федеральные законы:

Земельный кодекс Российской Федерации (статья 1),

Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (статья 2),

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (статья 3),

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 4),

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (статья 5),

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (статья 6),

Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (статья 7),

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (статья 8),

Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (статья 9),

Градостроительный кодекс Российской Федерации (статья 10),

Лесной кодекс Российской Федерации (статья 11),

Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (статья 12),

Федеральный закон от 12 декабря 2011 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 13),

Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 14 и статья 16),

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (статья 15).

Помимо указанного статья 16 Проекта содержит положения о признании утратившими силу некоторых положений следующих федеральных законов:

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»,

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»,

Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»,

Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»,

Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Рос-

сийской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

Федеральный закон от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»,

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 215-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»,

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

Статья 17 Проекта содержит переходные положения.

Статья 18 Проекта определяет порядок вступления в силу проектируемых положений подпункта «д» пункта 24 и подпункта «б» пункта 25 статьи 1 Проекта.

Важно отметить, что в редакции Проекта, принятой Государственной Думой в первом чтении, не содержалось положений, предполагающих внесение изменений в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (статья 6 Проекта).

Также в редакции Проекта, принятой Государственной Думой в первом чтении, содержалась частично иная редакция проектируемой но-

вой главы II.1 Земельного кодекса Российской Федерации, содержание которой, судя по ее названию, как в предыдущей редакции – «Разрешенное использование земельных участков», так и в рассматриваемой редакции – «Зонирование территорий», составляет в концептуальном отношении основу Проекта.

В большинстве положений Проекта норм частного права не содержится.

По проектируемым изменениям федеральных законов могут быть высказаны следующие замечания.

1. По проекту изменений Земельного кодекса Российской Федерации (статья 1 Проекта).

1.1. По статье 14^1, входящей в новую главу II.1 Земельного кодекса Российской Федерации, в проектируемой редакции.

Второе предложение пункта 6^{11} нуждается в уточнении того, что речь идет о сооружениях, размещение которых допускается в соответствии с федеральными законами.

Пункт 8 предлагает регулирование, противоречащее логике и грозящее произвольным нарушением гражданских прав. Действительно, здания и сооружения, использование которых опасно для жизни, не должны эксплуатироваться. Но для запрета их эксплуатации не имеет значения, соответствуют ли они регламенту территории. Исходя из этого, включение этой нормы в Земельный кодекс Российской Федерации необоснованно, тем более в контексте целей рассматриваемого Проекта.

Содержащийся в пункте 13 закрытый перечень актов законодательства представляется неуместным. Во-первых, по причине того, что такой перечень вряд ли может быть сформулирован, а во-вторых, требования указанных там актов законодательства поставлены в один ряд с требованиями, устанавливаемыми применительно к зонам с особыми условиями использования территории, содержание которых определяется подзаконными актами (см. статью 106 Земельного кодекса Российской Федерации).

1.2. По статье 14^2 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Из содержания проектируемой нормы пункта 4 неясно идет ли речь о плановом или экстренном, то есть вызванном чрезвычайными обстоятельствами, использовании земельного участка. Допущение планово-

---

[11] Нумерация пунктов в статье 14^1 Проекта нарушена, о чем далее в настоящем Экспертном заключении сделано соответствующее замечание юридико-технического свойства. Здесь и далее ссылки на номера пунктов указанной статьи Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции приводятся в исправленном виде во избежание путаницы в связи с допущенным в Проекте повторением некоторых номеров.

го использования земельного участка в противоречии с видами разрешенного использования не может быть оправдано даже применительно к Вооруженными Силам и иным перечисленным в норме субъектам. Предположение о том, что размещение жилых и многоквартирных домов может иметь чрезвычайный характер логически недопустимо.

1.3. По статье 14^4 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Пункт 5 проектируемой статьи допускает смешение ограничений, вытекающих из специальной правоспособности перечисленных там субъектов хозяйственной деятельности и тех, которые обусловлены регламентом. Представляется, что для указанных субъектов, имеющих специальную правоспособность, никакое согласие вышестоящих организаций или органов не может стать основанием для расширения их правоспособности. Равным образом, получение указанного частного по своей природе согласования не должно быть условием действия регламента как нормативного правового акта.

По тем же причинам ошибочной является и проектируемая норма пункта 17 статьи 39^8 Земельного кодекса Российской Федерации.

Пункт 7 проектируемой нормы представляется избыточным по изложенным выше причинам, а также потому, что характер использования земельного участка составляет существо договорных конструкций, указанных в этом пункте. Следовательно, средства правовой защиты, доступные сторонам этих договоров (например, требование о возмещении убытков, об отказе от договора и т.п.), должны быть достаточными для того, чтобы не прибегать к нормам публичного права, что нарушает изначальное равенство сторон договора.

Пункт 8 проектируемой статьи представляется бессистемным, поскольку запретов, подобных сформулированному в нем, гипотетически может быть сформулировано множество, в связи с чем выделение именно этого запрета необъяснимо, а с точки зрения законотворческой техники и непростительно для кодифицированного акта.

В пункте 10 проектируемой статьи в качестве равнозначных употреблены понятия «выбор вида разрешенного использования» и «изменение вида разрешенного использования», что ошибочно. Кроме того, в проектируемой норме упомянут пункт 7 той же статьи, в котором говорится о существующем регламенте территории как об источнике видов разрешенного использования. Таким образом, данный пункт предусматривает, что «изменение вида разрешенного использования», предусмотренного, в частности, регламентом территории, возможно путем внесения изменений в документацию по планировке территории. Однако уровень документации по планировке территории в системе иерархии

градостроительной документации ниже уровня градостроительного регламента, относящегося к документации градостроительного зонирования, что исключает возможность изменения акта более высокой юридической силы актом меньшей юридической силы.

Пункт 14 проектируемой статьи представляется ошибочным по указанным выше причинам. Так, сомнительна обоснованность позиции, согласно которой договором может быть ограничено применение и действие нормативного правового акта, каковым является регламент территории. Кроме того, данная норма создает предпосылки для проявления коррупции, поскольку конкретный вид разрешенного использования, закрепленный в качестве существенного условия договора, способен серьезно повлиять на цену земельного участка при его предоставлении.

1.4. По статье 27 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Проектируемый новый пункт 2^{1} указанной статьи по сути переводит упоминаемые в нем земельные участки из разряда изъятых из оборота в разряд ограниченных в обороте. Однако при этом изменения следует вносить в пункт 3 статьи 27 и одновременно исключать упоминание о таких участках из пункта 4 той же статьи.

1.5. По статье 35 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Проектируемый новый пункт 4 указанной статьи, как и еще несколько проектируемых положений, посвященных вопросам владения, пользования и распоряжения земельными участками, предоставленными публичному акционерному обществу «Российские железные дороги», и расположенными на них объектами (см. пункт 6 статьи 39^{7}, пункт 1^{1} статьи 39^{10}, подпункты 4 и 5 статьи 39^{16}, пункт 14 статьи 39^{20} Земельного кодекса Российской Федерации) не обладают качеством нормативности и по этой причине не могут входить в корпус норм земельного права, тем более в Земельный кодекс Российской Федерации.

1.6. По статье 39^{11} Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Введение в подпункт 4 пункта 3 и в подпункт 4 пункта 8 термина «основной вид разрешенного использования» неоправданно, поскольку видов разрешенного использования, предусмотренных регламентом, может быть несколько и никакой из них в качестве основного не выделяется (см. пункт 1 статьи 14^{4} Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции).

Подпункты 14 и 15 пункта 8 той же статьи вызывают возражение, состоящее в том, что немыслимым является проведение аукциона и предоставление земельного участка, предназначенного для размещения

объекта капитального строительства федерального, регионального или местного значения, для нужд сельскохозяйственного производства.

1.7. По статье 39^{22} Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Содержание проектируемого нового пункта 7 указанной статьи является очевидным с позиций гражданского права и по этой же причине – лишним для помещения его в Земельный кодекс Российской Федерации.

1.8. По статье 39^{36} Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Проектируемый новый пункт 5 указанной статьи является ошибочным по содержанию и по месту инкорпорации. Норма об основаниях возникновения права собственности относится к корпусу норм гражданского права, в котором принято разделять общие основания возникновения права собственности и основания возникновения права собственности на недвижимые вещи (здания и сооружения). Последние, с точки зрения гражданского права, тесно связаны с правами на земельный участок. В проектируемой же норме речь явно не идет о недвижимых вещах. Тем более странной представляется попытка законодательно увязать возникновение права собственности на перечисленные там движимые вещи с правами на земельный участок.

1.9. По статье 45 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Второе предложение проектируемого нового пункта 1^{1} является ошибочным, ибо принятие упомянутого решения о прекращении ограниченного вещного права ни в каком случае не только не может потребоваться, но и не может быть допущено, поскольку административный способ прекращения субъективного гражданского права невозможен, как противоречащий конституционным положениям (см. статью 35 Конституции РФ).

Новый подпункт 4 пункта 2 указанной статьи также представляется неудачным. Невозможно, чтобы в результате изменения регламента территории использование земельного участка в соответствии с ранее установленным видом разрешенного использования оказалось опасным для жизни или здоровья человека, для окружающей среды или объектов культурного наследия. Гипотеза проектируемой нормы невозможна в реальной жизни из-за нарушения в ней причинно-следственной связи. Если же допустить, что наличие такой связи может быть установлено, то следствием должно стать не принудительное прекращение ограниченного вещного права, а отмена измененного регламента территории, ибо недопустимо принятие таких нормативных

правовых актов, которые создают угрозу для таких охраняемых федеральным законодательством интересов и ценностей как жизнь и здоровье человека, окружающая среда и объекты культурного наследия.

1.10. По статье 85 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Проектируемое исключение пунктов 2–4 и слов из пункта 11 указанной статьи представляется неоправданным и не вытекающим из содержания Проекта.

1.11. По статье 88 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Предлагаемый Проектом к исключению из указанной статьи пункт 3 в ней отсутствует.

1.12. По статье 89 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

На основании предлагаемого Проектом к исключению пункта 3 указанной статьи Правительством Российской Федерации утвержден подзаконный акт. Никакой альтернативы этому акту Проектом не предусматривается, что, возможно, создает пробел в правовом регулировании.

1.13. По статье 93 Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

В предлагаемом Проектом к исключению абзаце втором пункта 3 указанной статьи имеется бланкетная норма, реализованная в законодательстве о государственной границе Российской Федерации, а изменения, предлагаемые Проектом в абзаце третьем пункта 4 той же статьи, уже реализованы ранее принятыми законодательными актами.

1.14. Замечания юридико-технического свойства к проекту изменений Земельного кодекса Российской Федерации.

Нарушена нумерация пунктов в проектируемой статье 14^{1}.

Там же положение пункта 3 о том, что «земли и земельные участки... приравниваются к территориальной зоне» требует редакционной правки.

Крайне неудачной с редакционной точки зрения представляется формулировка названия статьи 14^{2} и абзац первый пункта 1 статьи 14^{2} Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции.

Проектируемый пункт 8 статьи 39^{7} Земельного кодекса Российской Федерации требует редакционной правки.

2. По проектируемым изменениям Федерального закона «О радиационной безопасности населения» (статья 2 Проекта) представляется важным отметить, что действующая редакция пункта 2 статьи 15 указанного закона более точно формулирует способ «защиты населения и работников от влияния природных радионуклидов» путем выпол-

нения соответствующих мероприятий на стадии выбора земельных участков для строительства. Сказанное не отменяет важности учета факторов радиационной безопасности и на стадии определения разрешенного использования земельных участков, однако механизм такой оценки остается неясен из содержания Проекта.

3. По проектируемым изменениям Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (статья 3 Проекта) могут быть высказаны следующие замечания.

3.1. Проектом предусматривается, в частности, дополнение пункта 2^{10} статьи 3 указанного закона новым абзацем третьим, предусматривающим, что «Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка является основанием для предоставления земельного участка в собственность бесплатно в порядке, установленном статьей 39^{17} Земельного кодекса Российской Федерации». Вместе с тем статья 39^{17} содержит подробное регулирование, касающееся в том числе и перечня оснований, необходимых для принятия решения о предоставлении земельного участка, который не сводится к одному лишь решению о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Таким образом, необходимо уточнение редакции предлагаемой новеллы, либо внесение корреспондирующих изменений в статью 39^{17} Земельного кодекса Российской Федерации.

3.2. Проектом предусматривается также дополнение пункта 1 статьи 3^{1} указанного закона, посвященного определению оснований разграничения государственной собственности на землю, новым абзацем шестым, предусматривающим, что в целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся: «земельные участки, предоставленные в аренду открытому акционерному обществу «Российские железные дороги» и предназначенные для размещения объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования».

Следует отметить, что такое дополнение, возможное с точки зрения юридической техники, если бы оно было введено с начала процедуры разграничения государственной собственности на землю, опасно в настоящее время при отсутствии гарантий того, что какие-либо из земельных участков, относимых по новому (проектируемому) правилу к объектам федеральной собственности, не поступили в собственность иных лиц за то время, пока данного правила не существовало, но действовало по сути обратное правило, исключавшее возможность признания соответствующих земельных участков объектами федеральной собственности. Данное замечание тем более значимо, что в отличие от предыдущего абзаца пункта 1 статьи 3^{1} указанного закона в проек-

тируемой норме не содержится оговорки о том, что соответствующие земельные участки предоставлены в аренду федеральным органом исполнительной власти, указывающей на презумпцию наличия права федеральной собственности.

Представляется, что в предложенной редакции проектируемая новелла требует существенной переработки в плане предоставления надлежащих правовых гарантий лицам, чье право собственности на соответствующие земельные участки возникло ранее.

4. По проектируемым изменениям Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» (статья 8 Проекта) могут быть высказаны следующие замечания.

Проектом предлагается признать утратившим силу пункт 4 статьи 4 названного закона, который предусматривает, что «Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения личного подсобного хозяйства, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Предоставление таких земель осуществляется в порядке, установленном земельным законодательством».

Проектируемая норма не решает вопрос о компетенции органов местного самоуправления по установлению предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения личного подсобного хозяйства. Это может породить правовую неопределенность как на будущее время, так и в отношении ранее принятых органами местного самоуправления соответствующих нормативов. Не выдвигая принципиальных возражений против такого подхода, следует указать на необходимость детального регулирования данного вопроса. Нельзя исключить того, что в некоторых регионах страны данное полномочие органов местного самоуправления могло стать предметом перераспределения компетенции с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. По проектируемым изменениям Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (статья 9 Проекта) могут быть высказаны следующие замечания.

Проектом предлагается дополнить указанный закон новой статьей 13^1, которая, в частности, предусматривает, что образуемый для размещения линейного объекта, а также его принадлежностей и не предоставленный ранее кому-либо земельный участок, может быть переведен

из состава земель одной категории (за исключением защитных лесов) в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения без принятия акта о переводе земель из одной категории в другую при соблюдении перечисленных далее в этой статье условий.

Проектируемая норма вызывает следующие замечания:

Во-первых, «защитные леса» не являются категорией земель.

Во-вторых, формулировка о том, что участок «может быть переведен», подразумевает, что участок может быть и не переведен в указанную категорию или может быть переведен в любую иную категорию, что предполагает произвольное решение данного вопроса. С учетом того, что вопрос о категорийности земель является одним из ключевых в земельном праве и определяет правовой режим земель и земельных участков в рамках действующего правопорядка, допущение произвола здесь нежелательно, ибо порождает правовую неопределенность при определении применимого к тому или иному земельному участку правового режима.

Наконец, в-третьих, не вполне понятно, что означают слова о переводе «без принятия акта о переводе земель из одной категории в другую». По смыслу пункта 4 статьи 2 и пунктов 4 – 8 статьи 3 указанного закона принятие соответствующего решения (акта) о переводе завершает всю процедуру и объективирует ее. Тем более требуется наличие соответствующего акта в контексте правила пункта 3 статьи 5 указанного закона о том, что «Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую считается состоявшимся с даты внесения изменений в сведения Единого государственного реестра недвижимости о категории земель или земельных участков».

Таким образом, предлагаемая новелла требует существенной доработки.

6. По проектируемым изменениям Градостроительного кодекса Российской Федерации (статья 10 Проекта) могут быть высказаны следующие замечания.

6.1. Попытка внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, без учета того, что предметы регулирования Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации не совпадают, не учитывает также и того, что любое изменение первого вовсе не означает необходимости изменения второго, что подтверждается следующим.

Проектируемое изменение пункта 7 статьи 1 указанного кодекса существенно (семантически) ухудшает действующую редакцию. Понятие

«общей границы» в отношении совокупности земель или земельных участков предполагает, что у всех входящих в совокупность земель (земельных участков) имеется общая граница как часть границы каждой из частей. Однако эта формула ошибочна так же очевидно, как и то, что какая-либо необходимость предлагаемого изменения отсутствует.

6.2. Необоснованным является предлагаемое изменение пункта 9 статьи 1 указанного кодекса, поскольку повторение правила Земельного кодекса Российской Федерации о том, что градостроительный регламент есть разновидность регламента территории, не вызывается необходимостью и не имеет значения для Градостроительного кодекса Российской Федерации.

6.3. Дополнение статьи 36 изъятием, отсылающим к Земельному кодексу Российской Федерации в целом (а не к конкретному его положению) поскольку подобная отсылка в специальном вопросе к акту иной отрасли законодательства недопустима и способна породить мало предсказуемые правовые последствия.

6.4. Концептуальные возражения вызывает предложение о признании утратившим силу пункта 4 статьи 37 указанного кодекса.

Критика проводимой в Проекте концепции ограничения свободного выбора вида разрешенного использования земельного участка из числа заранее предусмотренных нормативным правовым актом – регламентом – уже приводилась выше, применительно к замечаниям к пункту 17 статьи 39^8, статье 14^4 и другим нормам Земельного кодекса Российской Федерации в проектируемой редакции. Представляется, что действие регламента территории (и градостроительного регламента как его разновидности) не может быть ограничено в отношении конкретных лиц как противоречащее идее равенства всех перед законом. Поскольку избирательное применение правового режима, установленного нормативным правовым актом, невозможно, виды разрешенного использования земельных участков должны быть в равной степени доступны для обладателей прав на данный земельный участок, поскольку законом оборот такого земельного участка не ограничен. Данный подход закреплен в пункте 4 статьи 37 указанного кодекса, который проектом предлагается признать утратившим силу, с чем нельзя согласиться.

6.5. Нельзя согласиться и с предлагаемым дополнением статьи 38 указанного кодекса новой частью 4, которая предусматривает, что «предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленные градостроительным регламентом, не применяются в отношении линейных объектов,

а также объектов капитального строительства, предназначенных для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Следует помнить, что к числу предельных параметров разрешенного строительства относятся, например, такие как:

1) предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь;

2) минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

3) предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений;

4) максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка.

Отказ от применения этих параметров в отношении линейных объектов будет означать, например, что строительство трубопровода или иного такого объекта будет возможно без учета необходимости установления охранных зон в пределах полосы отвода и что все охранные зоны могут быть образованы на территории смежных земельных участков. Вытекающее из этого нарушение прав титульных землевладельцев очевидно и требует компенсации, подробные правила о которой (например, сходные с теми, которые сформулированы в проектируемом пункте 4 статьи 41[1] Градостроительного кодекса Российской Федерации) в Проекте отсутствуют.

6.6. Проектируемые пункт 5 части 5 статьи 43 и пункт 1 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации нуждаются в редакционной правке.

7. По проектируемым изменениям Лесного кодекса Российской Федерации (статья 11 Проекта) могут быть высказаны следующие замечания.

Проектируемая часть 4 статьи 25 указанного кодекса нуждается в редакционной правке с тем, чтобы к числу видов использования лесов, осуществление которых возможно без закрепления их в лесохозяйственном регламенте, однозначно относились бы те, которые упомянуты в пунктах 3 и 4 части 1 статьи 25, а не какие-либо другие.

8. По проектируемым изменениям Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (статья 15 Проекта) могут быть высказаны следующие замечания.

8.1. Проектируемое дополнение части 3 статьи 8, связанное с ним дополнение статьи 38 и дополнение статьи 39 указанного закона требуют редакционной правки исходя из того, что пункт 6 в статье 38 имеется.

8.2. Относительно проектируемого дополнения части первой статьи 26 указанного закона новым пунктом 59, а равным образом и относительно части 2 проектируемой статьи 60^3 указанного закона, могут быть выдвинуты возражения, базирующиеся на подходах, сформулированных в качестве основания возражений, которые были приведены в отношении части пятой проектируемой статьи 14^4 Земельного кодекса Российской Федерации.

8.3. Относительно перечня оснований осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в связи с определением вида или видов разрешенного использования земельного участка, содержащегося в части первой проектируемой статьи 60^3 указанного закона, следует отметить, что данная норма требует доработки применительно, в частности, к вопросу о внесении в сведения государственного реестра недвижимости указания о виде разрешенного использования земельного участка, относящегося к землям общего пользования, выделение которых с установлением указанного вида разрешенного использования осуществлено документами по планировке территории. Уточнения требует в особенности вопрос о том, что соответствующие сведения должны вноситься в государственный реестр недвижимости независимо от заявления правообладателя.

8.4. Невозможно согласиться и с проектируемым дополнением статьи 70 указанного закона новой частью 3^3, предусматривающей «автоматическое» снятие с государственного кадастрового учета земельного участка в указанных в проектируемой норме случаях.

Во-первых, проектируемая норма подвергается критике как связанная с проектируемой нормой подпункта четвертого пункта 2 статьи 45 Земельного кодекса Российской Федерации.

Во-вторых, само по себе снятие земельного участка с государственного кадастрового учета не должно применяться автоматически, ибо наличие участка на кадастровом учете является известной ценностью и необходимым элементом налогового обязательства, а с точки зрения ранее произведенных затрат на постановку участка на государственный учет, снятие его с учета становится прямой и невосполнимой потерей.

В-третьих, вопрос о прекращении прав по основаниям, предусмотренным статьей 45 Земельного кодекса Российской Федерации, не может обсуждаться в отрыве от правила пункта второго статьи 54 того же кодекса, который предусматривает, что «2. Принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных

академий наук и государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук), по основаниям, указанным в подпункте 1 пункта 2 статьи 45 настоящего Кодекса, осуществляется по решению исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 39^2 настоящего Кодекса, об изъятии земельного участка (при условии неустранения административного правонарушения, связанного с неиспользованием земельного участка по целевому назначению или его использованием с нарушением законодательства Российской Федерации)».

Иными словами, в основании прекращения соответствующего права в любом случае находится решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления. Однако не существует никаких гарантий того, что указанное решение будет во всех случаях законным и обоснованным и не будет признано незаконным по иску (административному иску) заинтересованного лица впоследствии.

Между тем в ситуации, когда объект соответствующего права – земельный участок – окажется снятым с государственного кадастрового учета, эффективность судебной защиты будет очевидно снижена, что входит в прямое противоречие с конституционными нормами о разделении властей, о равенстве всех перед законом и судом, о запрете лишения имущества иначе как по решению суда, о гарантиях судебной защиты и др. (см. статьи 10, 19, 35, 46, 47 и др. Конституции Российской Федерации).

9. Положения статей 16 и 18 Проекта по существу не анализируются. Вместе с тем нельзя не отметить, что в статье 16 Проекта содержатся положения, касающиеся признания утратившими силу тех или иных положений федеральных законов, внесение иных изменений в которые является предметом других статей Проекта, как это имеет место, например, в отношении Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данное и, возможно иные, аналогичные ему, упущения разработчиков, как упомянутые, так и не упомянутые в настоящем Заключении, свидетельствуют о низком уровне юридической техники подготовки Проекта и должны быть, безусловно, устранены.

10. По переходным положениям, содержащимся в статье 17 Проекта следует сделать два замечания.

10.1. Первое касается необходимости редакционной правки части 8 данной статьи в части нумерации содержащейся в ней отсылки.

10.2. Второе замечание касается части 9 проектируемой статьи. Оно тождественно тому, которое было приведено в отношении проектируемой статьи 13^{1} Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (статья 9 Проекта).

Прочие положения Проекта существенных замечаний не вызывают.

x x x

Вывод: проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» в редакции, подготовленной к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении, может быть поддержан при условии учета сделанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято Советом
12 февраля 2019 г.
№ 184/оп-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части установления запрета на восстановление права пользования недрами»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части установления запрета на восстановление права пользования недрами» (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 11 января 2019 г. № А6-116).

Проект внесен в Правительство Российской Федерации Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

2. В целом предусмотренные Проектом изменения Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) носят публично-правовой характер. Предлагается дополнить Закон о недрах следующими правилами:

1) о том, что при прекращении права пользования недрами права и обязанности пользователя прекращаются со дня снятия лицензии с государственного учета.

Исключением являются такие обязанности недропользователя, как проведение работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием участком недр сооружений, рекультивации земель, организация и проведение аварийно-спасательных работ и других неотложных работ на горных выработках, буровых скважинах и иных связанных сооружениях (часть седьмая статьи 9 Закона о недрах в редакции Проекта);

2) о запрете на восстановление срока пользования участком недр, право пользования которым было прекращено, за исключением случаев, указанных в Законе о недрах (часть третья статьи 10 Закона о недрах в редакции Проекта). Таким исключением должно являться признание решения о прекращении права пользования недрами незаконным (часть четвертая статьи 20 Закона о недрах в редакции Проекта);

3) о дополнении перечня обязанностей недропользователя еще одной: обязанностью по организации и проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций на горных выработках и иных связанных с участком недр сооружениях, а также на прилегающей территории на период проведения ликвидационных или консервационных мероприятий (пункт 9 части второй статьи 22 Закона о недрах в редакции Проекта).

3. Концепция Проекта, направленная на упорядочивание отношений с недропользователем в случае прекращения (в том числе досрочного прекращения) лицензии, возражений не вызывает.

При этом нормы Проекта следовало бы скорректировать в части перечня обязанностей недропользователя (часть вторая статьи 22 Закона о недрах в редакции Проекта) с учетом предложенного Проектом изменения редакции части седьмой статьи 9 Закона о недрах. В настоящее время статья 22 Закона о недрах сформулирована как общая, содержащая обязанности недропользователя как в период действия лицензии, так и на случай ее прекращения. Предлагаемые Проектом формулировки статьи 9 Закона о недрах называют как те обязанности недропользователя, которые упомянуты в статье 22 Закона о недрах, так и прямо в ней не названные. В этой связи в часть вторую статьи 22 Закона о недрах допустимо включить указание не только на то, что недропользователь несет обязанность по организации и проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ, но и то, что он несет иные обязанности, сохраняющиеся за недропользователем при прекращении права пользования недрами (то есть обязанности по консервации и (или) ликвидации горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием участком недр сооружений, рекультивации земель).

х х х

Вывод: федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части установления запрета на восстановление права пользования недрами» может быть поддержан с учетом высказанного замечания.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-10/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 596512-7 «О внесении изменения в пункт 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 596512-7 «О внесении изменения в пункт 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» 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 17 января 2019 г. № А6-288).

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

Проект предусматривает дополнение пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 25 декабря 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» абзацем следующего содержания:

«Земельные участки, расположенные на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, которые находятся в федеральной собственности и на которых расположены здания, строения и сооружения, переданные в собственность общероссийских общественных организаций инвалидов в качестве имуществен-

ного взноса Российской Федерации, предоставляются в собственность указанных организаций бесплатно.».

Проект снабжен пояснительной запиской, в которой со ссылкой на норму пункта 2 статьи 3 указанного Федерального закона, создающую правовой режим безвозмездной передачи земельных участков, «которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения и сооружения, находящиеся на день введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации в собственности общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являются общероссийские общественные организации инвалидов», содержится следующее обоснование необходимости принятия Проекта:

«На момент введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации Республика Крым и город Севастополь входили в состав государства Украина, а земельные участки, о передаче которых идет речь в настоящем законопроекте, находились на праве бессрочного безвозмездного пользования у предприятий Украинского товарищества слепых и Украинского товарищества глухих.

В настоящее время имущество указанных предприятий передано Российской Федерацией в собственность Всероссийскому обществу слепых и Всероссийскому обществу глухих в качестве имущественного взноса Российской Федерации. При этом земельные участки, на которых расположено указанное имущество, не были переданы в собственность общероссийским общественным организациям инвалидов из-за отсутствия правового механизма такой передачи.».

Таким образом, по мысли разработчиков, Проект призван восполнить указанный пробел правового регулирования.

Решение данной задачи правовыми средствами может быть поддержано. Однако предложенный Проектом подход не свободен от недостатков, которые нуждаются в устранении.

1. Существующая норма последнего абзаца пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и проектируемая норма направлены на создание оснований для безвозмездной передачи земельных участков, относящихся к государственной собственности, в собственность общероссийских общественных организаций инвалидов. Обе нормы используют в качестве критерия такой передачи – наличие на соответствующем земельном участке здания, строения или сооружения, принадлежащего на праве собственности соответствующей общероссийской общественной организации инвалидов.

Представляется, что существенное отличие действующей нормы последнего абзаца пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и проектируемой нормы сводится к двум моментам: с одной стороны, действующая норма содержит указание на то, что право собственности на здания, строения и сооружения должно существовать у соответствующей организации инвалидов на момент введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации; с другой – проектируемая норма указывает, что основанием возникновения права собственности на здания, строения и сооружения может быть только имущественный взнос Российской Федерации.

Для поддержки общероссийских общественных организаций инвалидов (а именно эту цель преследуют как действующая, так и проектируемая нормы) не должно иметь значения то, каким образом такой организацией приобретено на праве собственности то или иное здание, строение или сооружение: за собственные средства, пожертвовано частным лицом или передано в качестве имущественного взноса Российской Федерацией.

В то же время помещение анализируемой нормы в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» свидетельствует о том, что она рассчитана не на постоянное действие, а на определенный период. Таким образом, в ней должно содержаться указание на тот момент, на который требуется соблюдение условий предоставления земельного участка в собственность общественной организации инвалидов. Если же речь идет о льготе «постоянного действия» для таких организаций, она должна содержаться непосредственно в Земельном кодексе Российской Федерации, общим правилом которого является возмездное приобретение земельного участка собственником находящихся на нем строений (статья 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации).

2. В то же время ошибочным представляется предлагаемое Проектом формулирование нормы федерального закона, имеющей ограничение по территории ее применения. Так, согласно статье 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» установление тех или иных особенностей правового регулирования на территории указанных субъектов в переходный период может осуществляться нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя, а не федеральными зако-

нами, которые, по общему правилу, должны распространять свое действие на всю территорию Российской Федерации.

Предоставление же подобной льготы общественным организациям инвалидов на всей территории Российской Федерации не входило в концепцию Проекта.

3. Пунктом 4 статьи 17 Закона Республики Крым от 8 августа 2014 г. № 46-ЗРК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым» установлено, что «... на период интеграции Республики Крым в состав Российской Федерации и до разграничения собственности между Российской Федерацией, Республикой Крым и муниципальной собственностью все государственное имущество (государства Украина) и территориальных громад (государства Украина), а также бесхозяйное имущество – инженерные сети (объекты электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения в границах населенных пунктов и за их пределами, предназначенные для обеспечения функционирования объектов социальной, производственной и общественной инфраструктуры), автомобильные дороги общего и необщего пользования регионального или межмуниципального значения, гидротехнические сооружения, расположенные на территории Республики Крым, учитываются как собственность Республики Крым».

Следует иметь ввиду, что, например, пунктами 143, 144 и 145 Перечня имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, (Приложение к Постановлению Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля 2014 г. № 2085-6/14 «О вопросах управления собственностью Республики Крым») в составе имущества, принадлежащего на праве государственной собственности Республике Крым, названо движимое и недвижимое имущество Симферопольского учебно-производственного объединения «Крымпласт» Украинского товарищества слепых, имущество предприятия объединения граждан «Керченское учебно-производственное предприятие Украинского общества слепых «КРЫМ-ПАК» и движимое и недвижимое имущество Ялтинского учебно-производственного предприятия Украинского товарищества слепых.

Данное положение, как следует из пояснительной записки к Проекту, расходится с теми предположениями, из которых исходили разработчики Проекта. В ситуации, если подобное регулирование существует и действует на региональном уровне в отношении объектов бывших украинских организаций инвалидов, непосредственное применение проектируемой нормы будет заблокировано на весь период до момента передачи соответствующего имущества из собственности Республики Крым в собственность Российской Федерации.

Таким образом, необходимым становится проведение тщательного исследования и этого практического аспекта.

В результате анализа Проекта Совет приходит к выводу, что представленным Проектом не может быть решена задача безвозмездного предоставления в собственность общероссийским общественным организациям земельных участков, расположенных на территории таких субъектов Российской Федерации, как Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 596512-7 «О внесении изменения в пункт 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан как не имеющий предмета, урегулирование которого относится к сфере федерального законодательства, с учетом содержащихся в настоящем заключении замечаний и существующего правового регулирования на территории Республики Крым.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 4 ноября 2019 г. № 358-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-6/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 276436-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в части совершенствования залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения»

Проект федерального закона № 276436-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в части совершенствования 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 5 февраля 2019 г. № А6-1082).

Проект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и подготовлен к рассмотрению во втором чтении.

Ранее проект не был предметом рассмотрения Совета.

Проект направлен на совершенствование института залога земель сельскохозяйственного назначения. Преследуется цель повышения их ликвидности за счет изменений в регулировании процедур обращения на них взыскания.

Проектом исключаются из Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – Закон об ипотеке) механизмы отсрочки (пункт 3 статьи 54) и запрета обращения

взыскания на земельные участки сельскохозяйственного назначения (пункт 3 статьи 68), избыточный правовой эффект которых выходит далеко за пределы стоящей перед ними цели обеспечения интересов сельскохозяйственного производителя. Вместо них в Закон об ипотеке вводится более адекватный этой цели механизм, обеспечивающий интересы залогодателей – производителей сельскохозяйственной продукции. И если в редакции Проекта, внесенной в Государственную Думу и принятой в первом чтении в 2018 году, предусматривалось сохранение права за сельскохозяйственным производителем на произведенную и (или) переработанную на таком земельном участке сельскохозяйственную продукцию, то в представленном на рассмотрение Совета Проекте предусматривается предоставление производителю сельскохозяйственной продукции временного «права проведения соответствующих сельскохозяйственных работ» на участке на определенный период после обращения взыскания.

Между тем представленный Проект не свободен от ряда замечаний, вызванных в первую очередь тем, что при закреплении в законе права субъекта на проведение сельскохозяйственных работ на земельном участке после обращения взыскания на такой участок необходимо законодательное решение целого комплекса вопросов, связанного как минимум с определением пределов действия этого права; доведением информации о таком праве до сведения третьих лиц; сохранением баланса интересов залогодателя, залогодержателя, приобретателя земельного участка и иных лиц, права которых могут быть затронуты в этой связи. В этой части Проект требует существенной доработки.

1. Принципиальная позиция предлагаемого Проекта в отличие от установленного в действующем законодательстве подхода состоит в том, что согласно первому сельскохозяйственное назначение участка не создает никаких препятствий для обращения на него взыскания в период проведения сельскохозяйственных работ. Между тем предлагаемая Проектом в пункте 3 статьи 68 Закона об ипотеке формулировка «*При обращении взыскания ...*» не исключает сомнений по поводу того, препятствует ли обращению взыскания на земельный участок сохранение за сельскохозяйственным производителем права пользования им до окончания периода сельскохозяйственных работ.

В связи с изложенным для обеспечения большей ясности формулировок следовало бы более четко указать, что предоставляемое сельскохозяйственному производителю право пользования рассчитано именно на период после обращения взыскания на земельный участок.

2. Принятие изменений, предусмотренных Проектом, неизбежно потребует также пересмотра содержания нормы пункта 4 статьи 68 Закона об ипотеке, которым предусмотрено, что обращение залогодержа-

телем взыскания на заложенный земельный участок и его реализация являются основанием для прекращения права пользования им залогодателя и любых иных лиц, владеющих таким земельным участком.

Поскольку суть предлагаемого Проектом в пункте 3 статьи 68 Закона об ипотеке механизма состоит именно в сохранении за залогодателем или иным законным пользователем участка прав на него после обращения взыскания, хотя и временно, правило пункта 4 статьи 68 должно быть уточнено.

3. Гипотеза предлагаемой Проектом нормы пункта 3 статьи 68 Закона об ипотеке, как и действующая редакция данного пункта, включает в себя лишь принадлежность участка к категории земель сельскохозяйственного назначения и обращение взыскания на него до истечения периода проведения сельскохозяйственных работ. Между тем обращение взыскания на сельскохозяйственный участок в период проведения сельскохозяйственных работ само по себе не означает, что сельскохозяйственные работы в действительности проводятся на заложенном земельном участке, что создает почву для злоупотреблений со стороны тех владельцев земельного участка, которые на деле не имеют хозяйственного интереса в сохранении доступа к участку по обращении взыскания.

Отмеченный недостаток юридической техники судам неоднократно приходилось сглаживать посредством телеологического толкования норм законодательства: «По смыслу п. 3 ст. 68 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» не допускается обращение взыскания лишь на заложенные земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которых производятся сельскохозяйственные работы, выращивается урожай. Именно в связи с необходимостью реализации произведенной или произведенной и переработанной на таких земельных участках сельскохозяйственной продукции законодательно установлено ограничение на обращение взыскания[12]».

С учетом изложенного следует внести уточнения в пункт 3 статьи 68 Закона об ипотеке в редакции Проекта с тем, чтобы возникновение указанного в ней права было обусловлено именно ведением сельскохозяйственных работ.

4. Предлагаемая Проектом редакция пункта 3 статьи 68 Закона об ипотеке после обращения взыскания на участок предусматривает в качестве общего правила сохранение за сельскохозяйственным произво-

---

[12] См. апелляционное определение Московского городского суда от 2 апреля 2015 г. по делу № 33-10858. См. также: постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2013 г. по делу № А72-362/2011, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 4 февраля 2010 г. № 07АП-8468/09 по делу № А27-2395/2009.

дителем права пользования им на срок «до завершения сбора урожая». Таким образом, продолжительность существования права пользования участком у сельскохозяйственного производителя привязана к сугубо субъективному фактору: право будет предоставлено производителю до тех пор, пока он фактически не завершит сбор урожая, как бы медлительно и неэффективно он ни работал.

Подобный субъективный подход к обременению участка правом пользования совершенно игнорирует интересы приобретателя заложенного участка и, как следствие, препятствует обеспечению повышения ликвидности земельных участков сельскохозяйственного назначения, хотя именно в этом состоит главная цель предлагаемых Проектом изменений.

Продолжительность предоставления законом права пользования участком после обращения на него взыскания нуждается, следовательно, в привязке к объективным факторам, обеспечивающим адекватность срока пользования целям защиты справедливых интересов сельскохозяйственного производителя. Продолжительность срока пользования участком могла бы быть привязана, например, к объективным периодам осуществления сельскохозяйственных работ.

5. В результате предлагаемого в Проекте обременения участка правами сельскохозяйственного производителя после обращения на него взыскания рыночная стоимость земельного участка неизбежно снижается, вследствие чего реализация участка позволяет выручить меньшую сумму денежных средств для удовлетворения требований кредитора. Подобное положение дел приводит к нарушению интересов залогодержателя, поскольку снижение цены предмета залога в данном случае связано не с некими общими для залогодателя и залогодержателя рыночными рисками, а именно с защитой интересов залогодателя.

Мысль о том, что в результате предоставляемых законом сельскохозяйственному производителю мер защиты залогодержатель никаких негативных последствий нести не должен, выводится по смыслу из абзацев четвертого и пятого пункта 3 статьи 54 Закона об ипотеке, согласно которым при предоставлении залогодателю отсрочки обращения взыскания на предмет залога кредитору должны быть возмещены все возникшие за период отсрочки и в связи с ней убытки.

Для целей сложения с залогодержателя негативных последствий предоставления сельскохозяйственному производителю права пользования участком после обращения на него взыскания может быть предложено установление по требованию и в пользу нового собственника земельного участка соразмерной платы с сельскохозяйственного производителя за период пользования участком после обращения взыскания по аналогии с правилами о сервитутах (пункты 6 и 7 статьи 23

Земельного кодекса Российской Федерации). Эта мера способна предотвратить сколько-нибудь существенное снижение рыночной стоимости земельного участка вследствие наличия у сельскохозяйственного производителя права пользования им в период после продажи.

6. Проектом не решен также ряд вопросов, касающихся действия в отношении третьих лиц права пользования участком после обращения взыскания на земельный участок: должно ли такое обременение подлежать государственной регистрации? как быть с приобретателями земельного участка, до которых не была доведена информация о наличии права пользования у сельскохозяйственного производителя? как должно обеспечиваться доведение до третьих лиц весьма существенной для них информации о содержании предусмотренного Проектом соглашения между залогодателем и залогодержателем о сроке пользования участком после обращения взыскания?

7. Предлагаемая в Проекте редакция пункта 2 статьи 67 Закона об ипотеке (о возможности привязки сторонами договора залога залоговой стоимости участка к кадастровой стоимости без проведения оценки рыночной стоимости) вызывает вопрос о наличии у этой нормы какого-либо самостоятельного правового значения: нет ясности в том, что нового ею привносится в российское законодательство, если стороны договора залога земельного участка сельскохозяйственного назначения и без того вольны свободно устанавливать залоговую стоимость предмета залога без какой-либо обязанности по проведению оценки рыночной стоимости (пункты 1 и 3 статьи 340 Гражданского кодекса Российской Федерации; подпункт 4 пункта 2 статьи 54, пункт 2 статьи 67 Закона об ипотеке).

х х х

Вывод: проект федерального закона № 276436-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в части совершенствования залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения» может быть поддержан при условии учета замечаний, высказанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 6 июня 2019 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения».

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 апреля 2019 г.
№ 187-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проекты федеральных законов «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» (далее – Проект 1) и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект 2) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 5 апреля 2019 г. № П13-18747).

Проект разработан Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2015 г. № РД-П12-658с и внесен этим Министерством в Правительство Российской Федерации.

Как следует из пояснительной записки к Проекту 1, он нацелен на «установление особенностей государственного кадастрового учета, кадастровых работ, государственной регистрации прав в отношении объектов недвижимого имущества, сведения о которых составляют государственную тайну (далее – режимные объекты)». Считая неправильным имеющееся положение, когда Гражданским кодексом

Российской Федерации (далее – ГК РФ) и Федеральным законом от 24 июля 2017 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» «не предусмотрены особенности подготовки документов, необходимых для государственного кадастрового учета и (или) регистрации прав на такие объекты», Проект 1 предлагает исключить «необходимость регистрации помимо права собственности иных имущественных прав на режимные объекты», что «позволит осуществить государственный кадастровый учет и государственную регистрацию таких объектов без внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений, составляющих государственную тайну..., в том числе путем исключения необходимости указания в публичном реестре наименования государственного (муниципального) учреждения, государственного (муниципального) предприятия, которому такой объект предоставлен на соответствующем имущественном праве».

Указанные цели Проект 1 предполагает достигнуть путем дополнения пункта 1 статьи 131 ГК РФ (предусматривающего обязательность регистрации вещных прав на недвижимые вещи) фразой «если иное не установлено законом».

Как указывается в пояснительной записке к Проекту 2, он подготовлен «в целях... установления особенностей осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на режимные объекты... в части установления Правительством Российской Федерации особенностей подготовки документов для государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на режимные объекты». «Исключение необходимости регистрации помимо права собственности иных имущественных прав на режимные объекты позволит осуществить государственный кадастровый учет и государственную регистрацию таких объектов без внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений, составляющих государственную тайну..., в том числе путем исключения необходимости указания в публичном реестре наименования государственного (муниципального) учреждения, государственного (муниципального) предприятия, которому такой объект предоставлен на соответствующем имущественном праве».

Содержательно Проект 2 предлагает дополнить Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» новой статьей 28^{1}, посвященной государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав на объекты недвижимости, сведения о которых составляют государственную тайну. В случае, если для осуществления государственной регистрации прав на объект недвижимости представлены имеющие гриф секретности документы либо если

подлежащие внесению в Единый государственный реестр недвижимости сведения, в том числе о разрешенном использовании, могут привести к раскрытию сведений, составляющих государственную тайну, государственной регистрации подлежит только право собственности Российской Федерации на такой объект недвижимости. Иные права и обременения государственной регистрации не подлежат.

Проект 2 предусматривает также ряд законодательных изменений Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», имеющих в основном технический характер. Особенности осуществления кадастрового учета и государственной регистрации права собственности на объекты, сведения о которых составляют государственную тайну, должно устанавливать Правительство Российской Федерации.

Представленные проекты вызывают следующие замечания.

1. С предложением Проекта 1 нельзя согласиться по следующей причине. Предлагаемое Проектом 1 законодательное изменение, а именно формулировка пункта 1 статьи 131 ГК РФ (дополнение фразой «если иное не установлено законом») носит предельно общий характер. Такая формулировка не выполняет достаточно узкой задачи Проекта 1 – урегулировать специфику регистрации режимных объектов, но, напротив, открывает широкие двери для выведения специальными законами практически любых прав или объектов из-под общего режима их регистрации и кадастрового учета. Что, в свою очередь, будет означать нарушение принципа достоверности Единого государственного реестра недвижимости. Подобное изменение ГК РФ концептуально не может быть одобрено.

Особенности кадастрового учета отдельных объектов и регистрации прав на них могут быть установлены без внесения изменений в статью 131 ГК РФ о государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

2. С предложениями Проекта 2 нельзя согласиться по следующим основаниям. Регистрация одного только права собственности Российской Федерации на объекты недвижимости, относящиеся к режимным, без регистрации прав лиц, в действительности имеющих правомочия в отношении таких объектов, будет означать принципиальную невозможность применения гражданско-правового регулирования в целом ряде случаев. В частности, это касается всей области деликтных правоотношений. Если с территории режимного объекта имуществу того или иного лица причинен вред, который, согласно статье 1064 ГК РФ «подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред», а возможность выяснения личности причини-

теля вреда (правообладателя режимного объекта недвижимости), заблокирована, то это будет означать невозможность возмещения вреда пострадавшему (при подаче иска к Российской Федерации в лице Росимущества последнее будет явно ненадлежащим ответчиком), что принципиально не может быть одобрено.

В случае обратной ситуации – когда вред причинен режимному объекту – неясно, как его правообладатель сможет взыскать возмещение причиненного вреда без раскрытия «сведений, составляющих государственную тайну», поскольку для обоснования своих требований, лицу, обладающему правомочиями в отношении режимного объекта недвижимости, придется эти правомочия раскрыть.

Аналогичная проблема возникнет при проведении различного рода линейных объектов к режимному объекту. Проведение линейных объектов может быть оформлено в виде частного или публичного сервитута или права аренды. В каждом из указанных случаев требуется договор с правообладателем режимного объекта, а значит и раскрытие сведений о нем, даже если они «составляют государственную тайну». В отношении сервитутов необходимо осуществление их регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. При этом также неясно, в чью пользу должны быть оформлены такие сервитуты и как они будут защищаться правообладателем режимного объекта в случае их нарушения со стороны третьих лиц.

Таким образом, положения Проекта 2 не решают поставленной перед ним задачи, а в случае принятия создадут дополнительную неопределенность и в правовом регулировании, и в реальном экономическом обороте.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не могут быть одобрены по соображениям концептуального характера.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 апреля 2019 г.
№ 187-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 13 марта 2019 г. № А6-2565).

Проект разработан Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и внесен в Правительство Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке Проект «разработан в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева» (далее – Постановление № 5-П).

Проект предлагает дополнить Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Россий-

ской Федерации» (далее – Закон о введении в действие ЖК РФ) новой статьей 19^{1}, выводящей из-под действия части 4 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации (лишающей бывшего члена семьи собственника жилого помещения права пользования данным помещением) *бывших членов семьи собственника жилого помещения*, когда таковые отвечают одновременно следующим условиям:

а) «были включены в ордер, по которому производилось заселение жилого помещения, предоставленного на основании решения общего собрания членов жилищно-строительного кооператива, утвержденного исполнительным комитетом... Совета народных депутатов, до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»;

б) зарегистрированы в таком жилом помещении по месту жительства;

в) не имеют в собственности другого жилого помещения.

(пункт 1 предлагаемой Проектом статьи 19^{1} Закона о введении в действие ЖК РФ).

Второй пункт предлагаемой статьи 19^{1} Закона о введении в действие ЖК РФ предусматривает возложение на органы местного самоуправления обязанности предоставлять по запросу заинтересованных лиц информацию об ордерах, выданных в отношении конкретных жилых помещений в домах жилищно-строительных кооперативов до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации.

По мнению авторов Проекта, указанные законодательные нововведения обеспечат «защиту прав и законных интересов собственника (приобретателя) жилого помещения в «доме жилищно-строительного кооператива» и одновременно прав бывших членов семьи собственника такого жилого помещения» и, кроме того, «предлагаемый механизм позволит обеспечить максимальную прозрачность информации о правах всех третьих лиц на отчуждаемые жилые помещения в домах «жилищно-строительных кооперативов», что позволит их приобретателям, действующим разумно и добросовестно, иметь достоверные сведения о сохранении или прекращении права пользования жилым помещением за членами семьи его прежнего собственника».

В отношении предложений Проекта необходимо отметить следующее. Проект не достигает ни одной из задач, поставленных перед законодателем Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении № 5-П. Более того, авторы Проекта исказили задачи, поставленные Конституционным Судом Российской Федерации.

В Постановлении № 5-П указывается, что «федеральному законодателю надлежит... внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, направленные на урегулирование правового положения *членов семьи прежнего собственника* жилого помещения,

и выработать надлежащий правовой механизм, обеспечивающий максимальную прозрачность информации о правах всех третьих лиц на отчуждаемые жилые помещения, что позволило бы их приобретателям... иметь достоверные сведения о сохранении или прекращении права пользования жилым помещением за членами семьи его прежнего собственника, ***в том числе*** за лицами, получившими это право на основании ордера в доме жилищно-строительного кооператива в соответствии с ранее действовавшим законодательством, ***в частности*** в случаях обращения взыскания на данное жилое помещение как на заложенное имущество». Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации специально указывает на «возможность введения *государственной регистрации* соответствующих прав и обременений», а также подчеркивает необходимость обеспечения гарантий защиты *имущественных* интересов покупателя жилого помещения, реализованного с публичных торгов в качестве предмета залога, когда право пользования таким помещением будет сохранено за гражданами, включенными в ордер.

Прежде всего необходимо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации говорит о необходимости урегулировать правовое положение «членов семьи прежнего собственника жилого помещения», в то время, как авторы Проекта уделяют внимание исключительно «бывшим членам семьи собственника жилого помещения», хотя это, очевидно, разные категории лиц и совершенно разные правовые ситуации: в одной ситуации в жилом помещении, приобретенном третьим лицом в собственность, сохраняют право проживания члены семьи бывшего собственника (казус гражданина А.М. Богатырева); в другой, – собственник может не меняться, но в его квартире сохраняют право проживания бывшие члены его семьи (случай, предусмотренный статьей 19 Закона о введении в действие ЖК РФ).

Кроме того, авторы Проекта в целом необоснованно сузили задачу, поставленную Конституционным Судом Российской Федерации: в Постановлении № 5-П говорится о необходимости создания правового механизма, позволяющего заинтересованным лицам во всех случаях получать информацию о наличии или отсутствии у членов семьи прежнего собственника (равно как и у прежних членов семьи собственника) вещных прав пользования не принадлежащим им жилым помещением. Механизм должен быть универсальным, охватывающим все случаи наличия подобного права. Случай с лицами, «вписанными» в ордер в доме жилищно-строительного кооператива, а также случай обращения взыскания на жилое помещение как заложенное имущество рассматриваются как *частные*, о чем прямо говорится в Постановлении № 5-П.

Наконец, при создании правовых механизмов, направленных на учет и защиту прав членов семьи бывшего собственника жилого помещения, необходимо также учитывать положения, высказанные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2010 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой».

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в Постановлении № 5-П, является глубоко оправданной как с практической, так и с догматической точки зрения. По своей правовой природе право лица на пользование не принадлежащим ему жилым помещением вне зависимости от воли собственника данного помещения или от смены такового (то есть право, обладающее свойством следования) является самостоятельным ограниченным вещным правом. При этом юридическая природа данного права остается одинаковой вне зависимости от основания его возникновения: ордер (когда речь идет о доме жилищно-строительного кооператива), отказ от приватизации члена семьи собственника приватизированного жилого помещения (статья 19 Закона о ведении в действие ЖК РФ) или даже завещательный отказ (пункт 2 статьи 1137 Гражданского кодекса Российской Федерации). Юридическое основание возникновения такого права не влияет на его правовую природу. Именно поэтому механизм, предусматривающий «максимальную прозрачность информации о правах всех третьих лиц на отчуждаемые жилые помещения» и позволяющий приобретателям «иметь достоверные сведения о сохранении или прекращении права пользования жилым помещением за членами семьи его прежнего собственника», должен иметь универсальный характер и не может быть сведен к учету случаев включения тех или иных лиц в ордер в домах жилищно-строительных кооперативов. Создание механизма, позволяющего всем заинтересованным лицам получать достоверные сведения о правах третьих лиц на жилое помещение, включая «возможность введения государственной регистрации соответствующих прав и обременений», обосновывается принципом публичности, вытекающим из вещной природы права пользования жилым помещением членом семьи его прежнего собственника.

Проект, однако, не только не вводит никаких механизмов, позволяющих эффективно реализовать поставленные Конституционным Судом Российской Федерации задачи, но практически не привносит нового в существующее (с учетом прямого действия Постановления № 5-П) правовое регулирование.

Следует отметить, что подобный правовой механизм, предусматривающий права лиц, не являющихся собственниками жилого поме-

щения, на пользование таким помещением в качестве ограниченного вещного прав «личного пользовладения» (узуфрукта), и его разновидности «социального пользовладения», был предусмотрен проектом федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации». «Право личного пользовладения» выступает в качестве полноценного ограниченного вещного права, обладающего свойствами следования и публичности.

Наконец, Проект не обеспечивает гарантий защиты имущественных интересов покупателя жилого помещения, реализованного с публичных торгов в качестве предмета залога, когда право пользования таким помещением будет сохранено за гражданами, включенными в ордер. Указание в пояснительной записке на то, что Проектом создается механизм, позволяющий «обеспечить максимальную прозрачность информации о правах всех третьих лиц на отчуждаемые жилые помещения», что позволит иметь достоверные сведения о сохранении или прекращении права пользования жилым помещением за членами семьи прежнего собственника, не соответствует положениям Проекта. Единственным заложенным в нем механизмом выступает обязанность предоставления органом местного самоуправления по запросу любого лица (в том числе и потенциального приобретателя жилого помещения) информации «о выданных ... в отношении конкретного жилого помещения в домах жилищно-строительных кооперативов ордерах», что само по себе явно недостаточно для получения названных «достоверных сведений».

x x x

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» не может быть одобрен и рекомендован к принятию.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации (в части переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирном доме)» и «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации (в части переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирном доме)» (далее – Проект) и проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 31 мая 2019 г. № А6-6239).

Проекты разработаны Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и внесены в Правительство Российской Федерации.

В целом тексты законопроектов можно охарактеризовать как составленные весьма небрежно, а сопроводительные материалы к ним (в особенности пояснительные записки) – как совершенно неинформативные. Законопроекты содержат множество противоречий и недостатков как концептуального, так и юридико-технического характера.

Согласно пояснительной записке Проект направлен на совершенствование регулирования переустройства и перепланировки нежилых помещений в многоквартирном доме. При этом разработчики Проекта не указывают причину необходимости таких изменений.

Вопреки указанию пояснительной записки, нормы Проекта посвящены переустройству и перепланировке не только нежилых, но также и жилых помещений. Кроме того, авторы Проекта в целом демонстрируют непонимание различий между переустройством, перепланировкой помещений и переводом помещений из жилых в нежилые.

I. По результатам рассмотрения Проекта Совет приходит к следующим выводам.

1. Проект содержит внутренние противоречия между целью, обозначенной в пояснительной записке, и текстом изменений, а также действующим регулированием порядка перевода жилых помещений в нежилые.

Предметом Проекта по существу являются не только вопросы переустройства и перепланировки жилых помещений, но и вопросы перевода жилых помещений в нежилые и связанные с этим вопросы переустройства и перепланировки.

Переустройство и перепланировка помещений в многоквартирном доме регулируются главой 4 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ). Однако разработчики Проекта предлагают внести изменения также в статью 23 ЖК РФ (глава 3), посвященную регулированию порядка перевода жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое. Такой подход должен быть признан методологически ошибочным и нарушающим законодательную систематику.

Кроме того, данные положения Проекта противоречат действующему порядку получения согласия собственников помещений на перевод жилых помещений в нежилые и существенно его ужесточают.

В статье 1 Проекта предлагается дополнить часть 2 статьи 23 ЖК РФ, устанавливающую перечень необходимых документов для перевода жилого помещения в нежилое помещение, двумя документами:

– протоколом общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, соответствующим части 2 статьи 40 ЖК РФ, если перевод помещения невозможен без переустройства и (или) перепланировки такого помещения в многоквартирном доме, требующих присоединения к нему части общего имущества в многоквартирном доме;

– протоколом общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о согласии на оборудование доступа к переводимому помещению в случае перевода жилого помещения в нежилое помещение.

Между тем вступившим в силу Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Фе-

дерации» часть 2 статьи 23 ЖК РФ дополнена следующими документами, необходимыми для перевода жилого помещения в нежилое:

– протоколом общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, содержащим решение о согласии на перевод жилого помещения в нежилое помещение;

– согласием каждого собственника всех помещений, примыкающих к переводимому помещению, на перевод жилого помещения в нежилое помещение.

При этом согласно новой редакции статьи 46 ЖК РФ решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме принимается:

– при наличии в многоквартирном доме более одного подъезда – большинством голосов от общего числа голосов, принимающих участие в данном собрании собственников помещений в многоквартирном доме, при условии голосования за принятие указанного решения собственниками помещений, расположенных в подъезде многоквартирного дома, в котором расположено переводимое помещение, обладающими большинством голосов от общего числа голосов таких собственников, принимающих участие в данном собрании;

- при наличии в многоквартирном доме одного подъезда – большинством голосов от общего числа голосов, принимающих участие в данном собрании собственников помещений в многоквартирном доме.

Правила Проекта о порядке принятия решения о переводе жилого помещения в нежилое помещение сособственниками создают коллизию с действующим регулированием о получении согласия сособственников помещений в многоквартирном доме при конструктивном вмешательстве в общее имущество.

Согласно части 2 статьи 22 ЖК РФ перевод жилого помещения в нежилое невозможен без оборудования отдельного входа, что всегда является конструктивным вмешательством в общее имущество многоквартирного дома. В соответствии с частью 3 статьи 36 и частью 2 статьи 40 ЖК РФ уменьшение размера общего имущества в многоквартирном доме возможно только с согласия всех собственников помещений.

Проект существенно ужесточает процедуру получения согласия собственников помещений на перевод жилого помещения в нежилое, предусматривая обязательность участия в общем собрании всех собственников и получения их единогласного одобрения на перевод соответствующего жилого помещения в нежилое. De facto такой порядок означает практическую невозможность перевода жилого помещения в нежилое. В свою очередь, это означает, что Проект изменений ЖК РФ зафиксировал единственно возможную форму получения

согласия от всех собственников помещений в многоквартирном доме на уменьшение общего имущества – решение собрания.

Разработчики Проекта не уточняют цель изменений правил о порядке принятия решения общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме о согласии на перевод жилого помещения в нежилое, в том числе правил о кворуме такого собрания и стандарте принятия положительного решения.

Если разработчики Проекта имели в виду смягчить правила о согласовании конструктивного вмешательства в общее имущество для оборудования отдельного входа в помещение, то соответствующее исключение необходимо было предусмотреть в части 3 статьи 36 ЖК РФ. В действующей редакции часть 3 статьи 36 ЖК РФ требует согласия всех собственников помещений многоквартирного дома на уменьшение общего имущества.

Таким образом, Проект содержит внутренние противоречия в предмете своего регулирования, не учитывает последние изменения, внесенные в ЖК РФ в части порядка перевода жилых помещений в нежилые, и одновременно создает неопределенность по поводу стандарта принятия такого решения, необоснованно его ужесточая.

2. Проект наделяет государственные и муниципальные органы широкими полномочиями по контролю над помещениями, создавая тем самым риск необоснованного вторжения данных органов в частные правоотношения.

Проект новой статьи 29.1 ЖК РФ предоставляет должностным лицам органов государственного жилищного надзора, органов муниципального жилищного контроля право доступа в помещение в многоквартирном доме при проведении проверки с целью выявления факта нарушения требований к порядку осуществления перепланировки и (или) переустройства помещений в многоквартирном доме. Собственник, в свою очередь, обязан предоставить такой доступ при соблюдении должностным лицом порядка доступа, предусматриваемого частями 2 и 4 проекта статьи 29.1 ЖК РФ. Отказ собственника может быть обжалован в судебном порядке.

Как следует из пояснительной записки к Проекту, целью осуществления внеплановых проверок, для проведения которых требуется предоставление доступа в помещение, является «обеспечение прав на безопасные условия проживания (пребывания) других собственников (пользователей) помещений в многоквартирном доме».

Указанная проблема должна быть признана заслуживающей внимания, а органы государственного жилищного надзора, органы муниципального жилищного контроля в исключительных случаях – обла-

дающими правом требовать предоставления доступа в помещение при наличии обоснованных подозрений в проведении самовольной перепланировки (переустройства), если таковая угрожает жизни и здоровью проживающих или устойчивости здания. Однако при этом должен быть соблюден общий баланс интересов и учтены также и интересы частных собственников помещений, которые должны быть гарантированно защищены от необоснованных вторжений в принадлежащие им помещения. Для этого доступ в частные помещения должен предоставляться только в судебном порядке и только если соответствующий орган обоснует действительную в этом необходимость на основании четко и ясно прописанных в законодательстве критериев. Причем доступ должен предоставляться в конкретное, точно определенное помещение.

Проект в этой части не может быть признан вполне сбалансированным и в должной мере учитывающим интересы частных собственников.

В связи с изложенным Проект не может быть поддержан.

II. Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» регулирует административные правоотношения, анализ которых не относится к компетенции Совета. В то же время данный законопроект в развитие предложенных изменений ЖК РФ в части судебного обжалования отказа в доступе в жилое помещение предлагает установление административного искового порядка. Выбор административного искового производства, а не искового производства требует дополнительного исследования и обоснования.

x x x

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации (в части переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирном доме)» не может быть поддержан. Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» требует дополнительного исследования и обоснования.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части установления особенностей заключения и расторжения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части установления особенностей заключения и расторжения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» (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 апреля 2019 г. № А6-4344).

Проект разработан Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики и внесен в Правительство Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке Проект разработан во исполнение подпункта 1.2 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева от 18 апреля 2018 г. № ЮТ-П9-26пр для решения следующей проблемы: «В настоящее время на территории Дальневосточного федерального округа многие арендаторы... не используют лесные ресурсы (не заготавливают древесину, лес простаивает)». Если при этом арендатор соблюдает остальные условия арендного договора, то «государство получает лишь арендную плату», и «оснований расторгнуть с ним договор аренды в настоящее время практически нет». В то же время «при заготовке и переработке древесины помимо арендной платы, арендатор перечисляет дополнительно в бюджеты разных уровней налог на доходы физических лиц, социальные взносы, налог на добавленную стоимость с переработанной древесины, налог на прибыль».

Последствием реализации предложений Проекта должно стать повышение «бюджетной эффективности с одного кубометра древесины» «примерно в 10 раз».

Правовой механизм решения указанной проблемы, предложенный разработчиками Проекта, предусматривает расторжение арендодателем договоров аренды лесных участков в одностороннем порядке в случае заготовки арендатором древесины в объеме менее 70 процентов от ежегодного предусмотренного объема в течение двух лет подряд. После чего лесные участки, договоры аренды которых были расторгнуты, в течение трех лет могут предоставляться «исключительно в целях заготовки древесины под реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов... в рамках открытых конкурсов». Адресаты предоставления лесных участков – лица, владеющие «объектами перерабатывающей инфраструктуры, предназначенной для переработки древесины, производства деревянной продукции». Кроме того, такие участки могут предоставляться под размещение линейных объектов, а также для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки полезных ископаемых.

Существенным является положение статьи 2 Проекта, распространяющей нормы об одностороннем внесудебном расторжении на уже действующие договоры аренды лесных участков. В качестве обоснования авторы Проекта в пояснительной записке также указывают, что его принятие «обеспечит перераспределение земель лесного фонда, прежде всего, в интересах государства как собственника».

Указанные нормы предполагается закрепить во вновь вводимой в Лесной кодекс Российской Федерации (далее – ЛК РФ) главе 6.1 «Осо-

бенности заключения и расторжения договоров аренды лесных участков, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в целях заготовки древесины», состоящей из единственной статьи 74.5.

Проект вызывает следующие замечания.

1. Лесной кодекс Российской Федерации является правовым актом федерального уровня, обеспечивающим единство российского правопорядка и предусматривающим общее для всей территории Российской Федерации правовое регулирование. В нем не могут и не должны решаться конкретные экономические задачи того или иного региона. Кроме того, общий подход Проекта, предусматривающий особое регулирование аренды лесных участков в одном из федеральных округов Российской Федерации, кардинально отличающийся от регулирования аналогичных отношений во всех остальных федеральных округах, противоречит конституционному принципу единства экономического пространства Российской Федерации. В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. Действующая редакция пункта 1 статьи 74.1 ЛК РФ предусматривает, что изменение и расторжение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации и Лесным Кодексом Российской Федерации. Сформулированный для всех случаев аренды пункт 1 статьи 619 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) предоставляет арендодателю право требовать расторжения договора аренды в случае, когда «арендатор пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначением имущества либо с неоднократными нарушениями».

Если при заключении договоров аренды лесных участков по инициативе арендодателей в договоры аренды будет включаться обязанность арендаторов заготавливать не менее 70 процентов от предусмотренного ежегодного объема заготовки древесины, то нарушение такой обязанности, повторяющееся, кроме того, на протяжении двух лет подряд, подпадет как под содержащийся в статье 619 ГК РФ критерий «пользование имуществом с существенным нарушением условий договора», так и под критерий неоднократности нарушений. При этом указанные основания для расторжения арендного договора будут иметь самостоятельное значение и не будут связаны с оплатой или неоплатой арендных платежей.

Таким образом, решение рассматриваемой проблемы может быть найдено без принятия предусматриваемых Проектом законодательных изменений, а только лишь за счет включения в договоры аренды лесных участков соответствующих условий.

Одновременно следует иметь в виду, что статья 619 ГК РФ предусматривает применительно к рассматриваемой ситуации судебный порядок расторжения договора. Если авторы Проекта считают такой порядок недостаточно оптимальным и хотят его усовершенствовать, то законодательные изменения, предусматривающие внесудебный порядок расторжения договора, во всяком случае должны предусматривать единый для всего правового пространства Российской Федерации порядок расторжения договоров аренды лесных участков, поскольку речь идет об изменении норм гражданско-правовой природы.

Кроме того, в действующем законодательстве уже имеется механизм, предусматривающий расторжение арендодателем договора аренды лесного участка в одностороннем порядке в случае двукратного невнесения арендатором арендной платы (см. Типовой договор аренды лесного участка для заготовки древесины, являющий приложением № 1 к приказу Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 693, разработанному на основании статьи 73.1 ЛК РФ). Положения указанного Типового договора распространяются на договоры аренды, заключенные в Российской Федерации, вне зависимости от региона, в котором находится лесной участок.

Оценивая саму возможность расторжения договора аренды лесного участка в случае заготовки арендатором менее 70 процентов от предусмотренного ежегодного объема заготовки древесины, необходимо указать, что включение в договоры аренды такой обязанности арендатора, как заготовка не менее 70 процентов от ежегодного объема заготовки древесины, будет означать, во-первых, значительное вмешательство в часто-правовые отношения, само по себе требующее дополнительного обоснования (хотя бы на уровне пояснительной записки), и, во-вторых, необходимость изменения существующего нормативного порядка заготовки древесины.

В настоящий момент согласно пункту 9 утвержденных приказом Минприроды России от 13 сентября 2016 г. № 474 Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Правила заготовки), заготовка древесины осуществляется в пределах расчетной лесосеки лесничества, лесопарка. Лица, использующие леса для заготовки древесины, используют дополнительный объем древесины в текущем году за счет недоиспользованного уста-

новленного объема изъятия древесины по лесному участку за предыдущие три года при условии полного использования установленного на текущий год объема изъятия древесины по договору аренды или проекту освоения лесов (при предоставлении лесного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования).

Таким образом, Правила заготовки устанавливают пределы использования лесов, но не минимальные объемы заготовки. Запрет на заготовку в объеме меньшем, чем установленный годовой (среднегодовой), Правилами заготовки не предусмотрен. Кроме того, в пункте 11 Правил заготовки указано, что срок рубки лесных насаждений, который изначально составляет 12 месяцев на каждой лесосеке, может быть увеличен на срок до 12 месяцев в случае возникновения неблагоприятных погодных условий.

Таким образом, Проект не содержит адекватного правового решения задачи, поставленной его разработчиками. Выбранный составителями Проекта путь решения задачи не может быть одобрен.

3. Предложенный Проектом особый порядок предоставления лесных участков новому арендатору (в течение трех лет после расторжения договора аренды с лесопользователем во внесудебном порядке, а по истечении трех лет в порядке, предусмотренном не самим Лесным кодексом Российской Федерации, а гражданским законодательством, земельным законодательством, законодательством о концессионных соглашениях – пункты 3, 4 статьи 74.5 ЛК РФ в редакции Проекта), также нуждается в дополнительном обосновании. В указанном механизме могут быть выявлены противоречия с рядом конституционных норм, гарантирующих свободу конкуренции, равенство прав участников оборота и недопустимость монополизации. Так, пункт 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, в частности, закрепляет: «в Российской Федерации гарантируются... поддержка конкуренции»; статья 34 устанавливает: «1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. 2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

Таким образом, необходимо констатировать, что в представленном виде в этой части Проект также не достигает целей, заявленных в пояснительной записке: «Создание конкурентной среды в лесопромышленной области..., повышение инвестиционной привлекательности лесопромышленного комплекса...».

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части установления особенностей заключения и расторжения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» не может быть одобрен и рекомендован к принятию.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-13/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О пожарной безопасности» и «О внесении изменения в статью 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О пожарной безопасности» (далее – Проект), а также связанный с ним проект федерального закона «О внесении изменения в статью 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» рассмотрены по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

Законопроекты разработаны Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение подпункта «е» пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 198 «О мерах по ликвидации последствий природных пожаров на территории Забайкальского края» и поручения Правительства Российской Федерации от 7 мая 2019 г. № ЮТ-П16-3669.

Законопроекты размещены на федеральном портале проектов нормативных правовых актов 16 июня 2019 г.

Согласно пояснительной записке Проект направлен на устранение негативных последствий для жизни, здоровья и имущества лю-

дей в результате несоблюдения требований пожарной безопасности путем изъятия земельных участков в связи с нарушением указанных требований.

Для достижения поставленной цели Проектом предлагаются следующие законодательные решения:

1) установить порядок принудительного изъятия у собственников земельных участков и прекращения прав на земельные участки при использовании земельных участков с нарушением требований пожарной безопасности (проектируемая статья 39.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Закон о пожарной безопасности). Следует отметить, что при этом статья 39.1 Закона о пожарной безопасности не содержит перечня требований пожарной безопасности, нарушение которых является основанием для принудительного изъятия, но отсылает к акту Правительства Российской Федерации, которым такой перечень должен утверждаться;

2) установить дополнительное основание принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком и права пожизненного наследуемого владения земельным участком в случае использования земельного участка с нарушением требований пожарной безопасности, указанных в части второй статьи 39.1 Закона о пожарной безопасности, в течение шести месяцев с даты выдачи предписания об устранении таких нарушений в рамках государственного пожарного надзора (проектируемый подпункт 1 пункта 2 статьи 45 Земельного кодекса Российской Федерации);

3) установить бланкетную норму о том, что особенности отчуждения земельных участков в связи с их использованием с нарушением требований пожарной безопасности устанавливаются Законом о пожарной безопасности (проектируемый пункт 14 статьи 54.1 Земельного Кодекса Российской Федерации);

4) установить порядок взаимодействия органов государственного пожарного надзора с иными исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросу изъятия земельного участка (проектируемая часть 12 статьи 6 Закона о пожарной безопасности).

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» является подчиненным по отношению к Проекту, что прямо указывается в его пояснительной записке: «Принятие указанного проекта федерального закона [Проекта] требует принятия настоящего проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», уточняющего по-

ложения статьи 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей основание для принудительного изъятия ƒу собственника земельного участка, используемого с нарушением законодательства».

Анализ Проекта позволяет прийти к выводу о невозможности его поддержки ввиду противоречия Проекта положениям Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, а также общего низкого уровня концептуальной, юридико-технической и эмпирической проработки предлагаемых решений. При этом к Проекту могут быть высказаны следующие конкретные замечания:

1. Прежде всего необходимо указать, что предусмотренная в проекте статьи 39.1 Закона о пожарной безопасности отсылка к перечню требований пожарной безопасности, устанавливаемых актом Правительства Российской Федерации, повлечет за собой перенос оснований принудительного изъятия собственности с уровня федерального закона на уровень подзаконного акта, что противоречит Конституции Российской Федерации и является категорически недопустимым. Пункт 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации предусматривает: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены *федеральным законом* только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2008 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева» указал: «Ограничения права собственности, равно как и свободы предпринимательской и иной экономической деятельности могут вводиться *федеральным законом*, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права». Аналогичная позиция высказывалась Конституционным Судом Российской Федерации также в Постановлении от 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова», определении от 14 мая 2015 г. № 1127-О «По жалобе гражданки Немецковой Татьяны Анатольевны

на нарушение ее конституционных прав подпунктом «а» пункта 1 части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и других актах.

Таким образом, предусмотренная Проектом модель изъятия земельных участков в целом является антиконституционной и не может быть поддержана.

Кроме того, лишение граждан и юридических лиц такого базового права, как право собственности, может иметь место лишь в исключительных случаях, когда данная мера адекватна и соразмерна последствиям совершенных ими действий. Ограничения гражданских прав должны отвечать требованиям справедливости, разумности, соразмерности.

Конституционный суд Российской Федерации неоднократно указывал на необходимость дифференциации публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба и иных существенных обстоятельств. Так, в Постановлении от 17 января 2013 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» отмечается: «меры юридической ответственности преследуют цели стимулирования правомерного поведения – предупреждения совершения новых правонарушений как самими правонарушителями, так и другими лицами. Меры юридической ответственности, устанавливаемые в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате деяния, с тем чтобы обеспечивались соразмерность ответственности совершенному правонарушению, а также *баланс основных прав индивида и общего интереса*, состоящего в защите личности, общества и государства от неправомерных посягательств. Кроме того, конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределяется *дифференциация публично-правовой ответственности* в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения». Аналогичная позиция высказывалась Конституционным Судом Российской Федерации и в Постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах нало-

говой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» и в других актах.

Предложения Проекта прямо нарушают приведенные выше позиции Конституционного Суда Российской Федерации, не учитывая ни особенностей тех или иных конкретных земельных участков, ни субъектного состава соответствующего правонарушения. При этом санкции, предусмотренные Проектом, несоразмерны последствиям предполагаемых нарушений.

2. Необходимо отметить, что, в соответствии с указанием пояснительной записки Проект разработан во исполнение подпункта «е» пункта 3 Указа Президента Российской Федерации «О мерах по ликвидации последствий природных пожаров на территории Забайкальского края» о необходимости установления механизма изъятия земельного участка *за систематическое нарушение требований пожарной безопасности*.

Вопреки этому согласно проектируемой редакции статьи 39.1 Закона о пожарной безопасности единственным критерием для изъятия земельного участка является нарушение срока исполнения требований пожарной безопасности, установленного вынесенным государственным пожарным надзором предписанием, после назначения административного наказания.

При этом возможность изъятия земельных участков предусматривается только для тех земельных участков, которые не являются предметом ипотеки, или в отношении собственников которых судом не возбуждены дела о банкротстве (абзац второй 2 статьи 39.1).

Пояснительная записка к Проекту не содержит указания о том, каким образом обременение земельного участка ипотекой или введение в отношении его собственника процедуры банкротства устраняет негативные последствия для жизни, здоровья и имущества людей в результате несоблюдения требований пожарной безопасности.

Предложенный Проектом механизм регулирования приведет к тому, что устанавливаемые в нем требования об изъятии земельного участка останутся благими пожеланиями, поскольку будут обходиться недобросовестными участниками оборота путем передачи земельного участка в залог.

Таким образом, Проект, не создавая единообразного правового регулирования для всех случаев нарушения требований пожарной безопасности, не достигает заявленной цели и не решает задачи «устранения негативных последствий для жизни, здоровья и имущества людей».

3. Как следует из текста Проекта, под «изъятием» понимается продажа с публичных торгов, что представляется глубоко ошибочным.

Ранее Совет высказывал и обосновывал позицию о том, что для формулирования недвусмысленного и непротиворечивого понятия

«изъятие» следует исходить из того, что «изъятие» не тождественно таким основаниям прекращения права собственности, как конфискация или реквизиция, предусматривающим отобрание вещи у собственника с прекращением его права в первом случае в качестве наказания (санкции) за правонарушение, а во втором – в качестве способа защиты превалирующего общественного интереса в условиях крайней необходимости (см., например, Экспертное заключение Совета от 25 ноября 2013 г. № 123-2/2013 по проекту федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд»).

При этом частноправовая составляющая института «изъятия» вполне исчерпывается признанием решения об изъятии основанием для выкупа изымаемой недвижимой вещи у собственника. Иных частноправовых последствий, кроме обязательного для собственника изымаемой вещи заключения договора об отчуждении вещи (преимущественно – договора купли-продажи или в некоторых случаях договора мены), «изъятие» не порождает и порождать не должно.

4. Абзац седьмой проекта статьи 39.1 Закона о пожарной безопасности устанавливает обязательства лица, выигравшего торги, по приведению земельного участка в соответствие с установленными требованиями пожарной безопасности, а также срок их исполнения.

При этом новый правообладатель, который приобрел земельный участок на публичных торгах, может также не исполнять обязанность по приведению земельного участка в соответствие с установленными требованиями пожарной безопасности, что приведет к необходимости повторной продажи с аналогичным эффектом.

Ни текст Проекта, ни пояснительная записка не позволяют определить, должен ли орган государственного пожарного надзора принимать новое предписание об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности, если новый собственник земельного участка уклоняется от исполнения указанной обязанности, или нет.

Более того, следует обратить внимание на тот факт, что абзац шестой проекта статьи 39.1 Закона о пожарной безопасности возлагает на уполномоченный орган местного самоуправления обязанность по проведению кадастровых работ, что означает возможность отнесения к предмету «изъятия» как существующих земельных участков, так и не существующих на момент принятия решения.

5. Следует отметить, что действующее законодательство в статье 54.1 Земельного кодекса Российской Федерации уже содержит механизм, позволяющий принудительно изымать и отчуждать земельные участки, находящиеся в частной собственности «в случае... использования

такого земельного участка с нарушением законодательства Российской Федерации» (пункт 1). При этом несоблюдение требований пожарной безопасности при эксплуатации земельного участка, безусловно, является нарушением законодательства Российской Федерации.

6. Проект предлагает дополнить статью 6 Закона о пожарной безопасности частью 12, фактически представляющей собой регламент взаимодействия органов государственного пожарного надзора с иными исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления по вопросу изъятия земельного участка.

Следует обратить внимание авторов Проекта на тот факт, что статья 6 Закона о пожарной безопасности не содержит деления на части, в связи с чем определить место проектируемых положений в структуре статьи не представляется возможным.

Более того, весьма спорным выглядит само предложение поместить порядок информирования уполномоченных органов о нарушении установленных предписанием сроков устранения нарушения в статью, определяющую структуру и полномочия государственного пожарного надзора.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О пожарной безопасности Федерации» и «О внесении изменения в статью 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» не могут быть поддержаны по соображениям концептуального характера.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-6/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 685804-7 «О внесении изменений в статью 121 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

I. Проект федерального закона № 685804-7 «О внесении изменений в статью 12^1 Федерального закона «Об обороте 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 23 мая 2019 г. № А6-5784).

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

II. Как следует из пояснительной записки, с целью вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения Проектом предлагается внесение следующих изменений в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения):

1) основанием признания в качестве невостребованной земельной доли, полученной ранее гражданином в соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы», от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развития

аграрной реформы в России» и от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю», является то, что гражданин не принял решение о порядке использования земельной доли, не поставил на кадастровый учет земельный участок, соответствующий размеру его земельной доли (проектируемый пункт 1 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения);

2) сокращение срока опубликования органами местного самоуправления поселения или городского округа списка невостребованных земельных долей в средствах массовой информации с трех месяцев до сорока пяти дней до созыва общего собрания участников долевой собственности (проектируемый пункт 4 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения);

3) возложение на лиц, считающих, что они или принадлежащие им земельные доли необоснованно включены в список невостребованных земельных долей, обязанности по предоставлению необходимых документов, подтверждающих их право собственности на земельные доли (проектируемый пункт 6 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения);

4) замена судебного порядка приобретения органами местного самоуправления права собственности в отношении земельных долей, признанных невостребованными, внесудебным порядком (проектируемые пункты 8–10 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения).

III. Бесспорно, следует поддержать поставленную разработчиками Проекта задачу, обозначенную как достижение максимального уровня вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения.

Вместе с тем анализ Проекта позволяет прийти к выводу о невозможности поддержки Проекта ввиду низкого уровня концептуальной и юридико-технической проработки предлагаемых решений.

1. Об установлении нового основания признания земельной доли невостребованной (проектируемый пункт 1 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения).

Согласно действующему регулированию невостребованными земельными долями признаются земельные доли, которые принадлежат на праве собственности гражданину, не распорядившемуся своей долей в течение трех и более лет подряд. Доля также признается невостребованной, когда сведения о гражданине-собственнике не содержатся в изначальных решениях о приватизации земель сельскохозяйственного назначения, либо когда доля по разным причинам не была унаследована в установленном порядке.

Необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 18 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения документами,

удостоверяющими право на земельную долю, являются свидетельства о праве на земельные доли, выданные до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», а при их отсутствии – выписки из принятых до вступления в силу Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения решений органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, удостоверяющие права на земельную долю. Такие документы имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

При этом ни из текста Проекта, ни из текста пояснительной записки, большая часть которой представляет собой эмоциональную критику результатов приватизации, невозможно определить круг лиц, на которых распространяется предлагаемое регулирование – на граждан, получивших свидетельство о праве на земельную долю или выписку, удостоверяющую право на долю, и впоследствии не распорядившихся долями, или на граждан, у которых отсутствуют документы, перечисленные в статье 18 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

С учетом изложенного Проект изначально приводит к конкуренции оснований признания земельных долей невостребованными.

Действующее законодательство не только не содержит положений, возлагающих на собственников обязанность постановки на кадастровый учет земельной доли, но и не предусматривает возможности постановки на кадастровый учет некоего «земельного участка, соответствующего размеру земельной доли», если границы и координаты такого земельного участка не определены на местности.

2. О сокращении срока опубликования списка невостребованных земельных долей (проектируемый пункт 4 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения).

Совет отмечает, что ни пояснительная записка, ни иные материалы к Проекту не содержат обоснования необходимости сокращения срока опубликования списка невостребованных земельных долей в средствах массовой информации с трех месяцев до сорока пяти дней до созыва общего собрания участников долевой собственности.

Следует отметить, что пояснительная записка к принятому в качестве федерального закона проекту федерального закона № 130822-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» также не содержала обоснования продолжительности установленных сроков для опубликования списка невостребованных земельных долей и их утверждения органом местного самоуправления

или городского округа в случае принятия соответствующего решения на общем собрании участников долевой собственности.

Однако продолжительность указанных сроков устанавливается, в том числе, с учетом необходимости создания определенных гарантий для участников долевой собственности.

Например, такой срок обеспечивает возможность представить возражения о необоснованности включения в список невостребованных долей в праве собственности на земельный участок или заявить об этом на общем собрании (пункт 6 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения).

При этом согласно предлагаемой Проектом редакции пункта 6 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения лица, считающие, что они или принадлежащие им земельные доли необоснованно включены в список невостребованных земельных долей, должны будут предоставить документы, подтверждающие их право собственности на земельные доли.

Предлагаемое Проектом сокращение сроков в ряде случаев приведет к невозможности предоставления указанными лицами необходимых документов, что по сути будет означать невозможность оспорить необоснованность включения в список невостребованных земельных долей.

Исходя из сказанного, учитывая предлагаемый Проектом порядок приобретения органами местного самоуправления права собственности в отношении земельных долей, признанных невостребованными, сокращение сроков опубликования списка невостребованных долей приведет к нарушению баланса частных и коллективных интересов участников долевой собственности, в связи с чем не может быть поддержано.

3. Внесудебный порядок приобретения органами местного самоуправления права собственности в отношении земельных долей, признанных невостребованными (проектируемые пункты 8–10 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, из положений статей 9, 35, 36 Конституции Российской Федерации вытекает обязанность федерального законодателя соблюдать при регулировании земельных отношений, в том числе возникающих в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения, баланс частных и публичных интересов, которые затрагиваются реализацией права частной собственности на землю, на основе конституционных принципов пропорциональности и соразмерности, с тем, чтобы обеспечить охрану законом права частной собственности, и исходя из представлений о земле как основе жизни и деятель-

ности народов, проживающих на соответствующей территории (см., например, Постановление от 22 апреля 2014 г. № 12-П).

Следует обратить внимание разработчиков Проекта на тот факт, что право на невостребованные земельные доли прекращается лишь признанием права собственности на них за органом местного самоуправления в судебном порядке (статья 35 Конституции Российской Федерации, статья 225 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Совет обращает внимание, что решение о признании права муниципальной собственности на земельные доли, признанные невостребованными, может быть принято только на основании анализа многих факторов, к числу которых относится установление факта передачи принадлежащей на праве собственности гражданину земельной доли в аренду или распоряжения иным образом в течение трех лет (пункт 1 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения) или установление факта принятия наследства в отношении земельной доли, собственник которой умер (пункт 2 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения).

Такие обстоятельства могут быть проанализированы и оценены только судом.

При этом в качестве единственного обоснования для изменения действующего законодательства пояснительная записка указывает на недостаточную его четкость в установлении перечня документов, необходимых для предоставления в судебные органы, и значительные финансовые ресурсы, которые требуются при формировании земельных участков из невостребованных долей в судебном порядке.

Совет отмечает, что предлагаемый Проектом механизм порядка передачи права собственности на земельные участки, образованные за счет невостребованных земельных долей, существенно ограничивает права частных лиц без наличия в этом значительного публичного интереса исключительно в угоду организационного удобства деятельности органов местного самоуправления. При этом сам порядок образования земельных участков за счет невостребованных земельных долей в результате принятия Проекта станет не более, а менее четким и определенным. Достаточно обратить внимание на тот факт, что из Проекта невозможно определить, кто и на какой стадии принимает решение об образовании конкретных земельных участков и определении, какому количеству земельных долей должен соответствовать тот или иной вновь образуемый земельный участок.

4. При этом предлагаемые Проектом законодательные решения страдают неполнотой и приведут к правовой неопределенности.

Так, проектируемый пункт 10 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения предусматривает возможность для

гражданина Российской Федерации, постоянно проживающего на территории Российской Федерации, получить в собственность земельный участок «в размере земельных долей» при предоставлении документов, подтверждающих право собственности на земельные доли, включенные в перечень невостребованных, или денежное возмещение из муниципального бюджета.

Вместе с тем ни из текста Проекта, ни из пояснительной записки невозможно определить механизм реализации данного предложения – какой орган и в каком порядке будет признавать права гражданина на земельные доли подтвержденными и достаточными для выделения ему земельного участка; из каких земельных участков будет выделяться земельный участок «в размере земельных долей» и т.п. Включение в Проект такого декларативного положения может лишить всякого смысла новый упрощенный и ускоренный механизм признания долей в праве собственности на земельный участок невостребованными.

5. Проектируемый пункт 8 статьи 12^1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения устанавливает положение, согласно которому при утверждении общим собранием участников долевой собственности и опубликовании в средствах массовой информации списка граждан, земельные доли которых признаны невостребованными, земельные участки, образованные в соответствии с количеством невостребованных земельных долей, передаются в собственность городского или сельского поселения, муниципального района, на территории которых находятся указанные земли сельскохозяйственного назначения.

Вместе с тем пояснительная записка к Проекту обосновывает иное законодательное решение – передачу указанных земельных участков в собственность муниципалитетам, на территории которых проживают более пяти лет граждане, получившие свидетельство на земельную долю и по различным причинам не использовавшие свое право на оформление земельной доли и не распорядившиеся ею.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 685804-7 «О внесении изменений в статью 12^1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О гаражах, о порядке приобретения прав на них и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О гаражах, о порядке приобретения прав на них и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект 1) и проект федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект 2) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 16 августа 2019 г. № 27344-ОТ/Д23и).

Проекты разработаны Министерством экономического развития Российской Федерации в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2018 г. № МА-П13-3372 и пунктом 40 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2019 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 2935-р, предусматривающим подготовку проекта федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования вопросов оформления прав на гаражи.

Проект 1 состоит из 17 статей и помимо имеющегося в нем оригинального содержания (статьи 1–8) предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (статья 9), Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (статья 10), Земельный кодекс Российской Федерации (статья 11), Градостроительный кодекс Российской Федерации (статья 12), Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (статья 13), Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (статья 14), Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (статья 15), а также содержит переходные положения (статья 16) и положения о порядке вступления Проекта 1 в силу после его принятия в качестве федерального закона (статья 17).

Проект 2, состоящий из двух статей, предполагает внесение изменений в статьи 123.2, 130 и 218 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и определяет момент вступления Проекта 2 в силу.

Таким образом, Проект 2 имеет явно выраженное подчиненное положение по отношению к Проекту 1 и принятие его обусловлено исключительно принятием Проекта 1. Также и статьи с 9 по 15 Проекта 1, предусматривающие внесение изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, имеют содержание, обусловленное проектируемыми положениями первых восьми статей Проекта 1. В связи с этим в настоящем Экспертном заключении подлежат экспертизе прежде всего положения Проекта 1 в той его части, которая представляет собой абсолютные новеллы для отечественного законодательства, а именно –статьи с 1 по 8, поскольку выводы о качестве законопроекта в этой части будут определяющими для оценки обоих законопроектов.

Проект 1 не может быть поддержан.

1. Главный недостаток Проекта 1 – полное отсутствие какого-либо предмета регулирования.

Статья 1 Проекта 1, озаглавленная «Предмет регулирования настоящего Федерального закона», состоит из 4 частей, две из которых (вторая и третья) вопреки названию статьи прямо перечисляют отношения, которые Проект 1 не регулирует, четвертая содержит положение, противоречащее абзацу третьему части 1 статьи 2 ГК РФ и части 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, а часть 1, посвященная позитивному определению предмета регулирования Проекта 1, не может всерьез рассматриваться в таком качестве, поскольку одновременно указывает на предметы регулирования как минимум гражданского законодатель-

ства (в том числе таких его областей, как законодательство о юридических лицах и положения о недвижимых вещах), земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Как следует из пояснительной записки и содержания части 1 статьи 1 Проекта 1, целью разработчиков была попытка урегулировать ситуацию, когда земельные участки, относящиеся к государственной или муниципальной собственности и не предоставленные для размещения гаражей (в том понимании, которое придается этому термину Проектом 1), фактически заняты такими объектами более пятнадцати лет. Проектом 1 предусматривается на этот случай целый комплекс специальных процедур предоставления земельных участков, которые, однако, должны возбуждаться по заявлению потенциальных землевладельцев, что исключает любой «автоматизм» в этом вопросе.

Между тем *такая ситуация должна рассматриваться применительно к статье 234 ГК РФ и, следовательно, вовсе не является неурегулированной*, хотя на это в пояснительной записке указано как на непосредственное основание разработки Проекта 1.

Но даже если проигнорировать эти очевидные соображения и допустить возможность конструирования неких упрощенных процедур предоставления земельных участков, уже фактически занятых гаражами, то есть находящихся в фактическом открытом и непрерывном владении частных лиц (чему посвящены статьи 5 и 6 Проекта 1, имеющие, впрочем, ограниченный срок действия), нет никакой надобности в изменении иных актов законодательства, кроме Земельного кодекса Российской Федерации, к предмету регулирования которого как раз и относятся эти вопросы.

2. Статья 2 Проекта 1 содержит объяснения предложенных Проектом 1 и используемых в нем терминов, которые можно условно разделить на две группы: первая группа терминов касается неких объектов (индивидуальный и коллективный гараж, гаражное имущество и т.д.), а вторая – субъектов, в частности, определено понятие «гаражный кооператив».

Нельзя не отметить, что отечественное гражданское законодательство, а именно к этой отрасли российского законодательства тяготеет Проект 1, традиционно обходится без подобных тезаурусов. Но более важно то, что предлагаемые термины не имеют никакой специфики по сравнению с однопорядковыми правовыми категориями. Так, понятие «гараж» с точки зрения гражданско-правового регулирования вряд ли имеет специфику по сравнению с понятием «нежилое помещение», а понятие «гаражный кооператив» – по сравнению с родовым понятием «кооператив» (слово «гаражный» указывает лишь на характер деятельности такого кооператива).

Коренное заблуждение разработчиков именно в этом вопросе явилось причиной многих других недостатков Проекта 1.

3. В той части Проекта 1, которая посвящена регулированию особенностей гражданско-правового положения гаражных кооперативов, проведенный анализ показал, что как таковых «особенностей» Проект 1 не содержит.

В отличие от иных видов специализированных потребительских кооперативов (кредитных, жилищно-строительных, жилищных накопительных и т.д.) гаражные кооперативы не имеют таких особенностей, которые требовали бы для этих лиц введения специального законодательного регулирования. Во всяком случае необходимость введения таких специальных положений не показана в пояснительной записке и не вытекает с очевидностью из положений Проекта 1.

В ГК РФ не различается правовое положение юридических лиц, именуемых в Проекте 1 гаражными кооперативами, гаражными потребительскими кооперативами и гаражно-строительными кооперативами, в связи с чем соответствующие положения статьи 16 Проекта 1 оказываются бессмысленными. На их месте, вероятно, могли бы оказаться положения о внесении изменений в те два федеральных закона, в которых названные понятия употребляются, очевидно, по недоразумению.

Необходимо также отметить противоречие правила части 2 статьи 3 Проекта о прекращении членства в гаражном кооперативе существу потребительского кооператива.

4. Особенности делопроизводства в гаражном кооперативе, которым посвящена статья 4 (наиболее объемная в этой части Проекта 1), не могут составлять предмет регулирования федерального закона, на что прямо указано и в части 1 данной статьи.

5. Статью 8 Проекта 1 в части, предусматривающей буквально то, что порядок распоряжения имуществом, находящимся в общей собственности нескольких лиц, определяется уставом корпорации, следует квалифицировать как грубую ошибку.

В остальной части содержание статьи 8 Проекта 1, посвященной конструированию так называемой «поэтажной собственности», очевидным образом относится к предмету регулирования ГК РФ. Эти вопросы не должны решаться каким-либо особым образом для гаражей в отличие от прочих аналогичных ситуаций, количество которых не поддается перечислению, следовательно, попытки казуистического урегулирования этих ситуаций обречены на неудачу.

6. Иные положения Проекта 1, равно как и Проект 2, по изложенным выше основаниям не нуждаются в самостоятельной экспертизе, их оценка не может повлиять на общий отрицательный вывод в отношении законопроектов.

Следует также указать на недопустимость предусмотренных Проектом 2 изменений статьи 218 ГК РФ.

Исключение из пункта 4 этой статьи упоминания о дачах и гаражах и изменение правил о порядке возникновения права собственности на гараж в связи с выплатой паевого взноса, с одной стороны, не учитывают специфики ранее действовавшего в этой сфере законодательства (статья 51 Закона СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-XI «О кооперации в СССР» и др.), которая сохранилась бы даже в случае принятия рассматриваемых законопроектов, а с другой стороны, очевидным образом затронут интересы огромного количества граждан Российской Федерации без каких-либо существенных к тому оснований.

7. В настоящее время рабочей группой Совета по совершенствованию законодательства о вещных правах в тесном взаимодействии с профильными комитетами Государственной Думы и представителями заинтересованных федеральных министерств и ведомств, включая Минэкономразвития России, подготовлены предложения по изменению гражданского законодательства, нацеленные на урегулирование отношений по поводу размещения различных объектов на земельных участках, а также отношений «поэтажной» собственности. Указанные предложения охватывают собой все случаи возникновения отношений общей собственности или случаи размещения движимых и недвижимых вещей на публично-правовых землях, при этом универсальное регулирование соответствующих отношений предполагается с помощью норм и институтов ГК РФ, а не специальных федеральных законов.

С учетом этого обстоятельства разработка и принятие рассматриваемых законопроектов представляются нецелесообразными.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О гаражах, о порядке приобретения прав на них и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» не могут быть поддержаны ввиду наличия концептуальных недостатков.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-7/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 727851-7 «О внесении изменения в статью 235 Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 727851-7 «О внесении изменения в статью 235 Гражданского кодекса Российской Федерации» 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 июля 2019 г. № А6-8636).

Проект внесен в Государственную Думу Государственным Советом Республики Татарстан и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проект предусматривает дополнение пункта 2 статьи 235 «Основания прекращения права собственности» Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) новым абзацем следующего содержания:

«Лицо, в пользу которого имеется вступивший в законную силу и не исполненный в течение шести и более месяцев судебный акт о присуждении алиментов (далее в настоящей статье – получатель алиментов), вправе обратиться в суд с заявлением об обращении взыскания на имущество, приобретенное за счет средств должника в целях уклонения последнего от уплаты алиментов, в порядке, предусмотренном

законодательством об исполнительном производстве для реализации имущества должника. Вырученные от продажи такого имущества средства выплачиваются собственнику имущества за вычетом суммы задолженности по алиментам, выплачиваемой получателю алиментов, а также расходов на исполнение судебного решения. С указанным заявлением в суд вправе обратиться также иные лица, уполномоченные в соответствии с законодательством».

Проект снабжен пояснительной запиской и другими сопроводительными материалами.

Проблема, на которую обращено внимание в пояснительной записке, безусловно является социально значимой: «Одной из проблем, препятствующих своевременному и полному погашению задолженности по алиментам, является уклонение должников от применения к ним мер принудительного исполнения в форме обращения взыскания на их имущество. Должники не оформляют имущество в личную собственность, не открывают на свое имя банковские счета. Приобретаемое имущество, на которое может быть обращено взыскание, фактически оставаясь в пользовании должников, оформляется ими на родственников и иных лиц. В этих условиях возбужденное исполнительное производство не имеет каких-либо положительных перспектив, а существующее правовое регулирование данных правоотношений не достигает заявленных целей».

Однако сопоставление проектируемого дополнения статьи 235 ГК РФ и изложенных в пояснительной записке мотивов разработки Проекта показывает, что они никак между собой не связаны.

Критикуя проектируемые положения, Совет обращает внимание на то, что в действующем законодательстве имеются подробно разработанные правила об обращении взыскания на имущество должника в случае, если у должника не имеется денежных средств в объеме достаточном для удовлетворения требования в том числе о взыскании алиментов. Так, например, в силу части 4 статьи 69 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»: «При отсутствии или недостаточности у должника денежных средств взыскание обращается на иное имущество, принадлежащее ему на праве собственности, хозяйственного ведения и (или) оперативного управления, за исключением имущества, изъятого из оборота, и имущества, на которое в соответствии с федеральным законом не может быть обращено взыскание, независимо от того, где и в чьем фактическом владении и (или) пользовании оно находится».

Что касается идеи, изложенной в пояснительной записке, то представляется, что речь в ней идет о мнимых или притворных сделках,

совершаемых должниками по алиментным обязательствам исключительно с целью уклонения от исполнения судебного решения о взыскании алиментов.

В силу статьи 170 ГК РФ ничтожными считаются как мнимая, так и притворная сделки с тем отличием, что в отношении притворной сделки установлено дополнительное последствие в виде применения к сделке, которую стороны действительно имели в виду, с учетом ее существа и содержания, относящихся к ней правил.

Представляется, что никаких препятствий для применения последствий недействительности ничтожных сделок с целью восстановления имущественной массы должника по алиментным обязательствам в действующем законодательстве не имеется. Последовательное применение указанных норм действующего законодательства позволяет эффективно решать те проблемы, которые обозначены в пояснительной записке, без внесения корректировок в ГК РФ и, что немаловажно, без обязательного привлечения норм уголовного права (в пояснительной записке указывается, что он вносится в «едином пакете» с законопроектом, который изменяет статью 157 Уголовного кодекса Российской Федерации).

В уголовном праве имеются нормы об ответственности за злостное неисполнение вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению (см. статью 315 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, необходимости во внесении изменений в статью 235 ГК РФ для решения задачи, указанной в пояснительной записке к Проекту, не имеется.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 727851-7 «О внесении изменения в статью 235 Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-9/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации (в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации (в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 31 июля 2019 г. № П13-42689).

Проект разработан во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 28 августа 2017 г. № ИШ-П13-5645 о разработке проекта федерального закона, предусматривающего сокращение сроков государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, а также поручения Правительства Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № ИШ-П13-46пр о внесении изменений в действующее законодательство, регулирующее порядок предоставления сведений Единого государственного реестра недвижимости и размер пла-

ты за их предоставление, исключающих спекулятивное увеличение стоимости таких сведений коммерческими организациями. Проект разработан также в целях совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества в связи с правоприменительной практикой реализации положений Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации).

Проект внесен в Правительство Российской Федерации.

1. Проект состоит из 11 статей и предусматривает внесение изменений в следующие федеральные законы: Закон о регистрации недвижимости (статья 1 Проекта); Земельный кодекс Российской Федерации (статья 2 Проекта); Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (статья 3 Проекта); Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (статья 4 Проекта); Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (статья 5 Проекта); Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (статья 6 Проекта); Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 443-ФЗ «О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 7 Проекта); Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 8 Проекта); Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (статья 9 Проекта); Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (статья 10 Проекта).

Статья 11 Проекта определяет сроки вступления Проекта в силу в случае принятия его в качестве федерального закона, сроки действия отдельных проектируемых положений и переходные положения.

Объем Проекта составляет сто сорок стандартных страниц машинописного текста, из которых сто двадцать три страницы посвящены изменению положений вступившего в силу с 1 января 2017 года Закона о регистрации, который к настоящему моменту (то есть за два с половиной года его действия) подвергался разнообразным корректировкам уже не менее тридцати четырех раз.

Проектом предусматривается внесение изменений в пятьдесят три из существующих семидесяти девяти статей Закона о регистрации, а также дополнение Закона о регистрации одной новой статьей 3^1.

Таким образом, общий объем изменений, предлагаемых Проектом к внесению в Закон о регистрации, хотя и не тождественен, но сопоставим с объемом действующей редакции Закона о регистрации.

2. Почти идентичный законопроект рассматривался Советом на заседании 19 февраля 2018 г., на котором было принято Экспертное заключение от 19 февраля 2018 г. № 173-1/2018 по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты» (прилагается).

Как показал проведенный сравнительный анализ текстов указанного законопроекта и Проекта, рассматриваемого в настоящем Экспертном заключении, Проект в абсолютном и подавляющем большинстве своих положений идентичен ранее рассмотренному Советом законопроекту. В некоторых случаях проектируемые положения претерпели редакционные исправления по сравнению с текстом законопроекта в предыдущей редакции и лишь в незначительном (по сравнению с объемом Проекта) числе случаев в актуальной редакции Проекта сформулированы полностью или частично новые положения.

При этом отличия актуальной редакции Проекта от редакции, рассмотренной ранее, не обусловлены переосмыслением концептуальных подходов к столь масштабной реформе законодательства о регистрации недвижимости, о непроработанности которых Совет уже высказывался.

При таких обстоятельствах следует констатировать, что замечания, высказанные в отношении предыдущей редакции законопроекта, в особенности те из них, которые содержатся в пункте втором Экспертного заключения от 19 февраля 2018 г. № 173-1/2018, сохраняют свою актуальность в соответствующей части.

Не повторяя сделанных ранее замечаний относительно достоинств или недостатков тех или иных положений Проекта, следует особо указать на то, что Проект изобилует канцеляризмами, неоправданными повторами и длиннотами, которые делают восприятие смысла проектируемых положений, независимо от их содержания, чрезвычайно затруднительным, а сам текст – заведомо неудобочитаемым. Можно сказать, что язык, которым написан Проект, более свойственен актам уровня ведомственных инструкций, но не актам высшей юридической силы.

Дополнительно следует отметить, что включение в Закон о регистрации норм материального права, как это имеет место, в частности, в частях 6^1 и 6^2 статьи 24 Закона о регистрации в проектируемой ре-

дакции, является ошибочным, выходит за рамки предмета этого Федерального закона и противоречит его функциональному назначению.

Проект содержит самые разноплановые новеллы, которые, если и могут быть объединены в какие-либо группы, то делать это следовало бы не на стадии анализа готового текста, а на стадии обсуждения мотивов подготовки соответствующих законодательных предположений.

Нельзя не отметить также некоторые кажущиеся абсурдными новеллы, которые содержатся в Проекте.

Так, в проектируемой редакции части 5 статьи 40 Закона о регистрации предлагается осуществлять регистрацию права общей долевой собственности на общее имущество многоквартирного дома одновременно с «регистрацией права собственности на первое помещение в многоквартирном доме», то есть в момент, когда имеется только единственный собственник.

Равным образом невозможной представляется сама гипотеза проектируемой новеллы пункта 4^5 части 1 статьи 15 Закона о регистрации, в которой описывается ситуация «изменения сведений о местоположении многоквартирного дома на земельном участке...».

Более чем спорной представляется проектируемая часть 14 статьи 70 Закона о регистрации, согласно которой в сведениях государственного реестра недвижимости относительно здания общежития должно указываться «нежилое» назначение здания.

Среди немногочисленных достоинств Проекта можно упомянуть инкорпорацию в Закон о регистрации положений законодательства о несостоятельности (банкротстве) о погашении записей об аресте имущества должника, признанного банкротом.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации (в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав)» в представленной редакции не может быть поддержан.

Приложение: Экспертное заключение Совета от 19 февраля 2018 г. № 173-1/2018.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
19 февраля 2018 г.
№ 173-1/2018

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные 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 23 января 2018 г. № 1228-ВА/Д23и).

1. Согласно пояснительной записке Проект разработан во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 28 августа 2017 г. № ИШ-П13-5645 о разработке проекта федерального закона, предусматривающего сокращение сроков государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, а также в целях совершенствования нормативного правового регулирования в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества в связи с правоприменительной практикой реализации положений Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Проект не внесен в Государственную Думу.

Проект состоит из 13 статей и предполагает внесение изменений в следующие федеральные законы, в том числе два кодекса, а именно: Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» (статья 1 Проекта); Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (статья 2 Проекта); Земельный кодекс Российской Федерации (статья 3 Проекта); Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (статья 4 Проекта); Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (статья 5 Проекта); Градостроительный кодекс Российской Федерации (статья 6 Проекта); Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (статья 7 Проекта); Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (статья 8 Проекта); Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 443-ФЗ «О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 9 Проекта); Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 10 Проекта); Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (статья 11 Проекта); Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (статья 12 Проекта). Статья 13 Проекта определяет сроки вступления Проекта в силу в случае принятия его в качестве федерального закона, сроки действия отдельных проектируемых положений и переходные положения.

Объем Проекта – сто тридцать стандартных страниц машинописного текста, из которых сто тринадцать страниц посвящены изменению положений вступившего в силу чуть более года назад Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации).

2. Проектом предусматривается внесение в той или иной форме изменений и дополнений в пятьдесят две из существующих семидесяти двух статей Закона о регистрации. При этом общий объем изменений, предлагаемых Проектом к внесению в Закон о регистрации, сопоставим с объемом действующей редакции Закона о регистрации. Одна-

ко эти изменения не являются единственными, которым Закон о регистрации подвергся с момента его принятия – к 2018 году точечные изменения в него вносились уже 20 раз.

На основании сказанного можно сделать вывод, что масштаб предлагаемой реформы Закона о регистрации превышает все разумные и допустимые пределы.

С учетом этих обстоятельств Совет полагает важным сделать замечание, касающееся, с одной стороны, чрезвычайно низкого уровня законопроектной работы, продемонстрированного при подготовке первоначального текста Закона о регистрации (о чем Совет высказывался в Экспертном заключении от 22 сентября 2014 г. №133-1/2014), который в целом не преодолен и в Проекте, а, с другой стороны, – о колоссальном уроне, наносимом законодательству и в целом правопорядку столь частыми и столь масштабными изменениями действующих норм позитивного права.

Совет считает необходимым специально отметить, что сама по себе систематичность, масштабность и уже почти неизбежность изменений актов высшей юридической силы – федеральных законов ведет к фактической утрате этими актами качества нормативности, поскольку возведенная в принцип изменяемость основных законодательных актов исключает, по существу, неоднократное и одинаковое применение содержащихся в указанных актах правил (норм поведения) равным образом в отношении неограниченного круга лиц в течение сколько-нибудь длительного времени.

Такое положение дел является не просто нетерпимым с профессиональной юридической точки зрения, но и угрожающим формированию в гражданском обществе стереотипных моделей законопослушного поведения, поскольку почти любая норма почти любого закона фактически становится «одноразовой» и так воспринимается правоприменителями. Нечего и говорить о том, что при таком положении дел формирование устойчивой, единообразной внутренне непротиворечивой судебной практики, которая в нормальной ситуации только и выявляет истинный смысл нормы права как регулятора общественных отношений, является принципиально невозможным.

3. Поскольку Проект не снабжен пояснительной запиской (документ, приложенный к Проекту и озаглавленный как Пояснительная записка, не содержит никаких мотивов или обоснований предложенных в Проекте новелл), постольку подвергнуть тщательному разбору те положения Проекта, которые бы могли быть обозначены как принципиальные или наиболее существенные, и ограничить рассмотрение иных его положений – не представляется возможным.

4. При таких обстоятельствах приводится постатейный анализ всех проектируемых положений, касающихся изменений Закона о регистрации.

4.1. Проектируемое дополнение части 8 статьи 1 Закона о регистрации исключением, выводящим объекты археологического наследия, относящиеся к недвижимым вещам, из-под действия закона о регистрации, представляется непоследовательным и не системным. Публично-правовой режим указанных объектов, вытекающий из положений законодательства о культурном наследии, может как вообще исключать их из числа объектов гражданских прав (когда соответствующие объекты культурного наследия ни при каких условиях не могут быть предметом сделок и объектом вещных прав частных лиц), так и допускать возможность нахождения этих объектов в собственности частных лиц при соблюдении определенных охранных публично-правовых режимов (поддержание состояния объекта, запрет его изменений и проч.).

В первом случае (например, Довмонтов город на территории Псковского кремля и проч.) такие объекты, составляя исключительно общенародное достояние (то есть, неотчуждаемую публичную собственность), в принципе не могут рассматриваться как недвижимые вещи (статья 129 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции, действующей с 1 октября 2013 года). Во втором случае объекты культурного наследия могут квалифицироваться как объекты гражданских прав (статья 128 Гражданского кодекса), а права на такие объекты и сделки с ними должны подчиняться правилам гражданского законодательства.

В связи с этим простое исключение объектов археологического наследия из числа недвижимых вещей не решает системно описанную выше проблему и потому не может быть поддержано.

4.2. Проектируемые изменения статьи 3 Закона о регистрации касаются сугубо вопросов перераспределения полномочий между органом регистрации и подведомственным ему учреждением при осуществлении тех или иных процедур в рамках осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав. Предложенное в Проекте решение не является ни лучшим, ни худшим по сравнению с имеющимся в действующей редакции Закона о регистрации и представляет собой пример ненужных изменений, создающих нестабильность закона.

4.3. Аналогичное замечание касается изменений статьи 5.

4.4. Изменения статьи 6 Закона о регистрации представляются сугубо техническими и редакционными.

4.5. Предлагаемое дополнение пункта 3 части 2 статьи 7 Закона о регистрации ни редакционно, ни по смыслу не вписывается в контекст нормы. В изменяемой норме речь идет о «...**о границах зон** с особыми

условиями использования территорий, территориальных **зон**, **территорий** объектов культурного наследия, особо охраняемых природных **территорий**, особых экономических **зон**, охотничьих **угодий**, **территорий** опережающего социально-экономического развития, **зон** территориального развития в Российской Федерации, игорных **зон**, **лесничеств**, **лесопарков**...». То есть речь идет именно о границах зон, территорий, угодий, лесничеств и лесопарков. Дополнение этого перечисления словами «о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд» не укладывается в смысл этой нормы даже с точки зрения правил русского языка и неизбежно навредит «систематичности» сведений Единого государственного реестра недвижимости, о чем говорится в тексте части 2 статьи 7 Закона о регистрации.

4.6. Явным образом нарушает структуру нормы и предлагаемое дополнение пункта 6 части 2 статьи 7 Закона о регистрации, который предусматривает, что «Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит», в частности, из «книг учета документов», новым абзацем следующего содержания: «В Едином государственном реестре недвижимости также размещаются сведения о списках координат пунктов геодезической основы, представленных в местных системах координат».

Если разработчики исходили из того, что предлагаемое ими дополнение является актуальным и оправдано какими-то заслуживающими внимания соображениями, то, возможно, новеллу следовало сформулировать не в качестве отдельного предложения в составе пункта 6, а в виде нового пункта 7 части 2 статьи 7 Закона о регистрации. В предложенной же редакции эта дополнение способно лишь внести путаницу в содержание нормы.

4.7. Предлагаемые новые части 2^1 и 2^2 статьи 7 Закона о регистрации направлены на перераспределение компетенции между органом регистрации и подведомственным ему бюджетным учреждением. При этом предлагается наделение бюджетного учреждения отдельными полномочиями по ведению государственного реестра недвижимости. Необходимо отметить, что государство не отвечает по обязательствам бюджетного учреждения, в силу этого убытки правообладателей, возникшие вследствие утраты или искажения сведений государственного реестра недвижимости, не могут быть гарантированно возмещены. В силу того, что ведение государственного реестра недвижимости является одной из основных целей государственной регистрации, а нарушение законодательства при ведении государственного реестра недвижимости влечет

ответственность государства и его обязанность возместить возникающие убытки, передача полномочий по государственной регистрации и ведению реестра недвижимости не представляется возможным.

4.8. Часть 3 статьи 7 Закона о регистрации перечисляет (1) Реестры Единого государственного реестра недвижимости, (2) кадастровые карты и (3) книги учета документов и устанавливает, что они «ведутся в электронной форме», что предполагает постоянное изменение их содержания, что, само по себе, вполне объяснимо. Однако предлагаемое Проектом дополнение этого перечня указанием на ведущиеся таким же образом (в электронной форме) «списки координат пунктов геодезической основы, представленных в местных системах координат», вызывает настороженность в силу возможной изменчивости содержания этих данных, поскольку, по смыслу новеллы, под термином «ведение» следует понимать подверженность данных постоянному изменению. Можно предположить, что «координаты пунктов геодезической основы» не подвергаются постоянному изменению.

4.9. Предлагаемое дополнение части 2 статьи 8 Закона о регистрации, перечисляющей «основные сведения об объекте недвижимости», предложением о том, что «сведения вносятся в кадастр недвижимости на основании документов, указанных в пунктах 7, 7.2–7.4 части 2 статьи 14 настоящего Федерального закона», нарушает структуру нормы, а с учетом критики в отношении проектируемых пунктов 7.2–7.4 части 2 статьи 14 Закона о регистрации (см. пункт 4.26 настоящего заключения) и вовсе представляется беспредметным.

4.10. Предлагаемое исключение из части 3 статьи 8 Закона о регистрации ссылки на часть 1 статьи 38 Закона о регистрации является правильным. Однако предлагаемое дополнение этой нормы новым предложением не заслуживает одобрения как лишенное нормативного содержания.

4.11. Равным образом, лишенным какого-либо нормативного содержания применительно к смыслу статьи 8 Закона о регистрации является и проектируемая редакция пункта 8 части 4 указанной статьи.

4.12. Спорным и требующим обоснования является предлагаемое признание утратившим силу пункта 16 части 4 статьи 8 Закона о регистрации. Оборот объектов, относящихся к общему имуществу собственников помещений в здании, хотя и в ограниченных формах, но все-таки допускается. Речь, прежде всего, может идти о договорах аренды. Следовательно, актуальность присутствия соответствующих сведений о таких объектах в кадастре недвижимости нельзя считать утраченной.

4.13. Изменения пунктов 19, 20, 22 и 26 части 4 статьи 8 Закона о регистрации не вызывают возражений.

4.14. Нельзя согласиться с проектируемой редакцией пункта 23 части 4 статьи 8 Закона о регистрации, поскольку утрачивается возможность учета жилого помещения такого вида, как комната, если она расположена не в многоквартирном доме. Собственник частного коттеджа не должен лишаться права создания так называемой поэтажной собственности посредством отчуждения в отдельную собственность некоторых изолированных помещений (в т.ч. комнат) в нем и установления общей собственности на общее имущество коттеджа. Если у разработчиков законопроекта иная позиция, то этот вопрос в любом случае относится к материальным проблемам гражданского права и не может решаться в законе о регистрации прав.

4.15. Изменения, предлагаемые в пункты 2, 9, 16 и 23, а также проектируемые новые пункты 25 и 26 части 5 статьи 8 Закона о регистрации, не вызывают возражений.

4.16. Не представляется возможным согласиться с предлагаемым дополнением пункта 1 части 3 статьи 9 Закона о регистрации, поскольку таковое предусматривает внесение в реестр прав на недвижимость отметки о невозможности регистрации перехода, прекращения, ограничения права на соответствующий земельный участок до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии за неиспользование.

Во-первых, суд, рассматривающий дело, компетентен решить вопрос о том, следует ли принять меры обеспечения иска по рассматриваемому делу, и какие именно. И в этом смысле проектируемое дополнение представляет собой вторжение в область дискреционных полномочий суда, которое неприемлемо исходя из конституционного принципа разделения властей.

Во-вторых, принятые судом обеспечительные меры подлежат отражению не в составе дополнительных сведений реестра прав, чему посвящена часть 3 статьи 9 Закона о регистрации, но в составе сведений «о правах, об ограничениях прав и обременениях объекта недвижимости», чему посвящена часть 2 той же статьи.

4.17. Относительно предлагаемого Проектом исключения пункта 8 части 3 статьи 9, предусматривающего внесение в реестр прав на недвижимость сведений о «решении об изъятии земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимости для государственных или муниципальных нужд», следует отметить, что оценка данного предложения по существу затруднительна без подробного изложения мотивов, послуживших основанием для него. При таких обстоятельствах следует высказать отрицательное отношение к данному проектному предложению.

4.18. Относительно изменений, предлагаемых Проектом к внесению в часть 1 статьи 10 Закона о регистрации, следует отметить как безу-

словно правильное по своему содержанию предложение о дополнении нормы новым пунктом 8. Дело в том, что отсутствие такого правила существенно затрудняет для обладателей прав на земельные участки реализацию права выбора вида разрешенного использования земельного участка из числа предусмотренных градостроительным регламентом, хотя такое право предоставлено им статьей 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем реализация проектируемой нормы, вероятно, создаст разночтения между Реестром границ и Кадастром недвижимости, в состав дополнительных сведений об объекте недвижимости которого включаются, в частности, сведения о виде или видах разрешенного использования земельного участка, здания, сооружения, помещения (см. пункт 4 части 5 статьи 8 Закона о регистрации). Таким образом, рассматриваемая новелла, правильная по существу, возможно, требует доработки с точки зрения верного определения места ее размещения в тексте Закона о регистрации.

4.19. Что касается предлагаемых Проектом дополнений в пункты 1–3 части 1 статьи 10 Закона о регистрации, то они представляются чисто механическими и избыточными, исходя из структуры и смысла части 1 статьи 10 Закона о регистрации.

4.20. Относительно проектируемого нового пункта 3 части 4 статьи 10 Закона о регистрации можно высказать те же соображения, которые высказаны в отношении пункта 8 части 1 той же статьи. Представляется, что умножение сущностей (когда имеющая один и тот же юридический источник информация помещается в несколько разных разделов реестра и/или кадастра) может привести к разночтениям в записях, возникающим даже по сугубо техническим причинам и, как следствие, может угрожать параличом нормального функционирования системы регистрации недвижимости.

4.21. Возражения относительно нарушения структуры Единого государственного реестра недвижимости могут быть выдвинуты в связи с проектируемой новой частью 6 статьи 10 Закона о регистрации. Согласно статье 56.1 Земельного кодекса Российской Федерации следствием резервирования земель является ограничение прав на землю. Согласно пункту 4 статьи 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд определяется Правительством Российской Федерации. В пунктах 9 и 10 Постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» также говорится о правоограничительном характере действия решения о резервировании, а пункт 9 прямо отсылает к необходимо-

сти осуществления «государственной регистрации ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, а также прекращения таких ограничений», которая осуществляется в соответствии с Законом о регистрации.

Таким образом, представляется, что, исходя из целей публичной достоверности реестра, акт резервирования земель должен отражаться в Едином государственном реестре недвижимости в той его части, которая посвящена регистрации прав, а не в реестре границ, как это предлагается Проектом.

4.22. Новая часть 7 статьи 10 Закона о регистрации вызывает возражения по причине того, что, как было отмечено выше, к предмету регулирования Закона о регистрации, именно как законодательного акта, вопрос о распределении компетенции и структуре органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений не имеет никакого отношения.

4.23. Точно такое же замечание выдвигается и в отношении проектируемого дополнения части 2 статьи 12 Закона о регистрации.

4.24. Проектируемое дополнение пункта 1 статьи 13 Закона о регистрации возражений не вызывает.

4.25. Также не вызывает возражений по существу и новый пункт 5^1 части 2 статьи 14 Закона о регистрации. Вместе с тем, с редакционной точки зрения, было бы правильно указать вместо слов «и такие исполнительные листы;» слова «и/или такие исполнительные листы;», поскольку оформляющий выдачу исполнительного листа по решению третейского суда судебный акт арбитражного суда или суда общей юрисдикции (см. статью 240 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 427 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации) должен рассматриваться как достаточное основание применительно к нуждам части 2 статьи 14 Закона о регистрации (ср. с пунктом 5 той же части 2 статьи 14 Закона о регистрации, который указывает только на вступившие в законную силу судебные акты и не требует представления одновременно с ними выданных на их основе исполнительных листов). Кроме того, исполнительный лист является документом, необходимым для принудительного исполнения судебного акта, осуществляемого в рамках исполнительного производства службой судебных приставов-исполнителей, что малоприменимо в отношении органов по государственной регистрации.

4.26. Проектируемая редакция пунктов 7, 7^2–7^4 части 2 статьи 14 Закона о регистрации в совокупности содержащихся в них правил мало чем по существу отличается от действующей редакции пункта 7 части 2 статьи 14 Закона о регистрации и не содержит в себе ничего, чего

не было бы в существующем пункте 7. Однако объем проектируемого текста составляет более одной страницы (против трех строк существующей нормы), что позволяет утверждать, что проектируемая редакция является весьма неудачной.

4.27. Изменения, предлагаемые Проектом в части 3, 4 и 5 статьи 14 Закона о регистрации, возражений не вызывают.

4.28. Новая редакция пункта 1 части 1 статьи 15 Закона о регистрации не может быть поддержана, поскольку является внутренне противоречивой. Указывая, что регистрация может быть осуществлена, в частности, по заявлению «лица, которому в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации *предоставлено право на использование* земель или земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности без предоставления или установления сервитута», проектируемая норма не называет (не идентифицирует) этого права на использование, ограничиваясь лишь приведением негативного признака «без предоставления или установления сервитута». Таким образом, вопрос о том, кто же вправе обратиться за осуществлением государственной регистрации, остается открытым.

4.29. Не представляется возможным однозначно оценить новые проектируемые пункты 4^1–4^3 части 1 статьи 15 Закона о регистрации. Речь в них идет о ситуациях, когда объект недвижимости, право на который зарегистрировано в реестре, прекратил свое существование, а правообладателя, уполномоченного на подачу соответствующего заявления, не имеется ввиду ликвидации или смерти.

Представляется, что для подобных случаев целесообразно было бы употребление не упрощенной, как предлагается, а наоборот, отчасти усложненной процедуры регистрации, поскольку заинтересованность лиц, названных в качестве уполномоченных, согласно проектируемым положениям, подать соответствующие заявления о регистрации прекращения прав в отношении объектов, прекративших свое существование, может оказаться настолько большой, что будет способствовать формированию у таких лиц мотивов для заведомо недобросовестного поведения. Права лиц, которые именуются в проектируемых нормах как ликвидированные или умершие, а также некоторых из их кредиторов и (или) наследников могут весьма существенно пострадать в результате подобных действий.

Таким образом, целесообразно было бы для всех перечисленных случаев конструирование процедур, в которых решающее слово принадлежало бы суду или нотариусу, или иному юрисдикционному органу, либо таких процедур, которые бы предусматривали предоставление юридических гарантий защиты прав заинтересованных лиц (длитель-

ные сроки ожидания, проведение независимой оценки, комиссионные обследования и т.п.).

4.30. Проектируемые пункты 4^4 и 4^5 части 1 статьи 15 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.31. По тем же мотивам, которые были высказаны в отношении проектируемых пунктов 4^1–4^3 части 1 статьи 15 Закона о регистрации, нельзя поддержать и проектируемые пункты 2^1–2^3 части 2 статьи 15 Закона о регистрации.

Можно прогнозировать массовые злоупотребления при применении, в частности, проектируемого пункта 2^3, поскольку указанная норма позволяет любому принявшему наследство наследнику подать заявление об исключении из кадастра недвижимости сведений о якобы прекратившем свое существование объекте недвижимости (якобы – потому, что момент прекращения существования объекта нормой не уточняется и способы фиксации этого момента остаются для применения этой нормы безразличны), например в ситуации, когда он должен быть унаследован другим наследником, присутствие которого (имущества которого) на земельном участке первого из упомянутых наследников для него является нежелательным.

4.32. Проектируемый пункт 2^4 части 2 статьи 15 Закона о регистрации также не может быть оценен как безупречный.

Представляется, что поскольку в нем речь идет о ситуации, когда общность имущества сособственников уже наличествует, постольку проектируемая норма касается существующих многоквартирных домов или им подобных по правовому режиму объектов. Однако в такой ситуации упомянутый орган государственной власти прямо заинтересован в таком способе формирования земельного участка, при котором площадь этого участка будет мало отличаться от площади пятна застройки (подошвы дома). Примеров такого рода межевания, когда сособственникам отводилась территория, что называется, «по отмостке», и таким образом «освобождались» для точечной уплотнительной застройки во дворах новые земельные участки, практике известно множество.

Во избежание подобных ситуаций проектируемая норма должна быть, очевидно, скорректирована таким образом, чтобы сами сособственники принимали самое непосредственное участие как в подаче заявления в регистрирующий орган, так и в процедуре формирования (образования) земельного участка и, как минимум, имели бы безусловное право блокировать решения, нарушающие их права, до того, как государственный кадастровый учет будет совершен.

4.33. Новые пункты 4^1–4^4 части 2 статьи 15 Закона о регистрации в основном не вызывают возражений. С редакционной точки зрения

представляется, что вербальная формула «если соответствующий договор аренды или договор безвозмездного пользования заключен на срок более пяти лет», использованная в проектируемом пункте 4^2, представляется гораздо более удачной, чем аналогичная по смыслу, но оставляющая поле для сомнений формула в пункте 4^1. Также лишними, с редакционной точки зрения, являются слова в проектируемом пункте 4^3: «, в случае если такой правообладатель в соответствии с законом вправе выбрать данный вид разрешенного использования».

4.34. Редакционные недостатки пункта 1 части 3 статьи 15 Закона о регистрации не исправляются предлагаемым Проектом к внесению в данный пункт изменением. Как в существующей, так и в проектируемой редакции этот пункт звучит таким образом, что «Государственная регистрация прав... осуществляется по заявлению: лица, право которого на объект недвижимости возникает... или прекращается, – при государственной регистрации возникновения или прекращения соответствующего права;». Смысл как существующей, так и предлагаемой редакции состоит в том, что запрещается производить государственную регистрацию прав без одновременного осуществления государственного кадастрового учета, когда по закону эти две процедуры должны производиться одновременно, а также запрещается производить государственную регистрацию прав определенного лица по заявлению иного лица, не уполномоченного на это в установленном порядке.

Именно это и следовало бы отразить при изменении редакции.

4.35. Не представляется возможным согласиться с содержанием проектируемых новых частей 9 и 10 статьи 15 Закона о регистрации, поскольку в указанных нормах предпринята попытка урегулировать вопросы о продолжении совершения регистрационных процедур в ситуациях, когда субъект зарегистрированного права (или один из субъектов правоотношения), являющийся юридическим лицом, ликвидирован или в административном порядке исключен из Единого государственного реестра юридических лиц как недействующее юридическое лицо. При этом, по смыслу проектируемых новелл, такой факт никак не должен отразиться на производстве процедуры государственной регистрации, например, перехода права, которая может как быть возбуждена, так и продолжиться на основании одного заявления приобретателя соответствующей недвижимой вещи, при условии представления им документов об исполнении обязательств по договору купли-продажи (уплаты цены, передачи вещи и т.п.).

Представляется, что проектируемое регулирование является неприемлемым по многим позициям, в том числе криминогенного свойства, главной из которых является элементарная невозможность для

регистрирующего органа достоверно установить, имела ли место та гражданско-правовая сделка, на основании которой заявитель претендует на приобретение права в отношении недвижимой вещи.

4.36. Изменения и дополнения, предлагаемые Проектом в статьи 16 и 18 Закона о регистрации, а также новая редакция статьи 20 Закона о регистрации возражений не вызывают и проектируемых норм гражданского права не содержат. Вместе с тем нельзя не отметить, что высокая насыщенность проектируемых норм техническими, в прямом смысле этого слова, деталями указывает на то, что более правильным было бы помещение соответствующего регулирования на подзаконный уровень, хотя бы из соображений перманентной изменчивости тех или иных технических параметров.

4.37. По мотивам отсутствия гражданско-правовой составляющей в проектируемых изменениях статьи 21 Закона о регистрации в отношении данной нормы не выдвигается никаких замечаний.

4.38. Замечания к проектируемым изменениям части 6 статьи 22 Закона о регистрации могли бы быть в полной мере адресованы и к действующей редакции этой нормы, так как в обеих редакциях (действующей и проектируемой) упоминается возможный, но не существующий на момент формирования межевого плана земельного участка сервитут в контексте отображения на межевом плане земельного участка способа доступа на такой участок с земель общего пользования. С учетом того, что межевой план, согласно части 1 статьи 22 Закона о регистрации, это «...документ, который составлен на основе кадастрового плана соответствующей территории или выписки из Единого государственного реестра недвижимости о соответствующем земельном участке и в котором воспроизведены определенные сведения, внесенные в Единый государственный реестр недвижимости...», включение в межевой план сведений о сервитуте могло бы иметь место лишь в случае, если бы такие сведения уже содержались в Едином государственном реестре недвижимости. Однако включение в межевой план сведений о сервитуте, который только «может быть» установлен, представляется заведомо невозможным, а проектируемое положение – ошибочным.

4.39. Проектируемые изменения частей 7 и 10 статьи 22 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.40. Проектируемые дополнения и изменения частей 6^1, 7, 7^1, 10, 14 и новая часть 17 статьи 24 Закона о регистрации возражений по существу не вызывают. Вместе с тем указанные новеллы не имеют гражданско-правового содержания.

4.41. Проектируемое изменение части 6^2 статьи 24 Закона о регистрации не может быть поддержано, поскольку определение как максималь-

ных, так и минимальных размеров машино-места не должно входить в сферу законодательного регулирования, но совершенно справедливо относится в действующей редакции Закона о регистрации к компетенции подзаконных актов. Тем более ошибочным является предлагаемое отнесение решения этих двух однотипных вопросов: одного – к компетенции закона, другого – к компетенции подзаконного акта.

4.42. О мотивах включения в статью 24 Закона о регистрации новой части 9^1, как самой по себе, так и в особенности, при сохранении без изменений существующей части 9, вполне применимой для решения того же вопроса, можно только догадываться. Однако последствия буквального исполнения проектируемого правила явно навредят целям достоверности реестра недвижимости и могут послужить почвой для злоупотреблений, поскольку в отношении одних объектов технический план, составленный в соответствии с требованиями Закона о регистрации, должен содержать больший объем сведений, чем в отношении других. Представляется оправданным общий подход, при котором ранее учтенные объекты должны учитываться в Едином государственном реестре недвижимости на основании документов, требовавшихся в момент их учета (кадастрового, технического или регистрации прав по той или иной процедуре). При этом, если в отношении таких, ранее учтенных, объектов по тем или иным основаниям должны быть составлены документы, требуемые для вновь учитываемых объектов недвижимости, допущение отличия в их форме или содержании представляется ошибочным.

Очевидно, что при таких обстоятельствах поддержать проектируемую норму нельзя.

4.43. Проектируемое дополнение части 11 статьи 24 Закона о регистрации представляется странным. Существующая норма говорит о том, что, если законодательством не предусмотрено необходимости наличия проектной документации, то «сведения указываются в техническом плане на основании декларации, составленной и заверенной правообладателем объекта недвижимости». При этом проектируемое уточнение содержит указание на то, что под действие нормы попадают и случаи, когда проектная документация была утрачена, а объект является бесхозяйным. Однако, если все-таки допустить, что утрата проектной документации (когда-то бывшей, и, вероятно, требуемой законодательством) может быть приравнена к случаям, когда она и не требуется (что, однако же, странно), то на кого возлагается составление и заверение декларации в ситуации, когда объект является бесхозяйным, остается загадкой.

4.44. Дополнения в пункт 3 статьи 25 Закона о регистрации могут быть допущены.

4.45. Изменения пункта 4 статьи 25 Закона о регистрации представляются избыточными, ибо упоминание о наследовании само по себе предполагает утрату актуальности отметки о невозможности государственной регистрации перехода права, ограничения права и обременения объекта недвижимости без личного участия собственника объекта недвижимости, поскольку таковой умер. Между тем наполнение закона прописными истинами, качество которых никак не меняется от того, записаны они в законе или нет, не служит закону на пользу.

4.46. Проектируемый новый пункт 4^{1} статьи 25 Закона о регистрации не может быть поддержан категорически, поскольку вторгается в сферу судейского усмотрения и нарушает принцип разделения властей. Внесение подобного рода отметок мыслимо исключительно только по решению суда. Если же разработчики исходили из того, что соответствующая отметка должна быть внесена по решению суда, тогда предлагаемая новелла является излишней, поскольку соответствующая процедура имеется в Законе о регистрации и может применяться гораздо шире, нежели только рассмотрение судом дела об изъятии земельного участка сельскохозяйственного использования в случае его неиспользования.

4.47. Проектируемый пункт 6 статьи 25 Закона о регистрации возражений не вызывает.

4.48. Проектируемое исключение пункта 16 части 1 статьи 26 Закона о регистрации не может быть поддержано. Указанная норма предусматривает такое основание для приостановки «осуществления государственной регистрации прав, связанных с отчуждением или обременением жилого помещения, если оно приобретено с использованием кредитных средств банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного другим юридическим лицом», как непредставление «совместного заявления сторон сделки с приложением документа, выражающего согласие на это кредитора (займодавца)».

Согласно пункту 1 статьи 37 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)»: «Имущество, заложенное по договору об ипотеке, может быть отчуждено залогодателем другому лицу путем продажи, дарения, обмена, внесения его в качестве вклада в имущество хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в имущество производственного кооператива или иным способом лишь с согласия залогодержателя, если иное не предусмотрено договором об ипотеке».

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 77 того же Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)»: «1. Жилое помещение, приобретенное либо построенное полностью или частично с использованием кредитных средств банка или иной кредитной организации либо

средств целевого займа, предоставленного другим юридическим лицом на приобретение или строительство указанного жилого помещения, находится в залоге с момента государственной регистрации ипотеки в Едином государственном реестре недвижимости.

2. К залогу жилого дома или квартиры, возникающему на основании пункта 1 настоящей статьи, соответственно применяются правила о залоге недвижимого имущества, возникающем в силу договора».

Таким образом, предлагаемый Проектом к исключению пункт 16 части 1 статьи 26 Закона о регистрации находится в системной связи с иными действующими нормами законодательства Российской Федерации, им не противоречит и дополняет их в части, касающейся правового регулирования вопросов государственной регистрации недвижимости. При этом Проектом не предлагается внесения изменений в указанные нормы Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Кроме того, Проект не содержит никаких предложений применительно к содержащей аналогичную по своему смыслу норму части 4 статьи 30 Закона о регистрации.

4.49. Предлагаемое Проектом дополнение части 1 статьи 26 Закона о регистрации новым пунктом 20^2, предусматривающим новое основание для приостановки осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, а именно: отсутствие «в Едином государственном реестре недвижимости в отношении земельного участка... сведений о координатах характерных точек границ такого земельного участка», – не может быть поддержано, во всяком случае, в части, касающейся государственной регистрации прав. Представляется, что в данном случае речь идет о так называемых «ранее учтенных объектах недвижимости», никаких ограничений к обороту которых действующее законодательство не предусматривает.

В случае, если право на земельный участок зарегистрировано, отсутствие сведений о координатах характерных точек границ такого земельного участка не может являться основанием для приостановления государственной регистрации права, в том числе при его отчуждении, поскольку в соответствии со статьей 4 статьи 69 Закона о регистрации технический учет или государственный учет объектов недвижимости, в том числе осуществленный в установленном законодательством Российской Федерации порядке до дня вступления в силу Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», признается юридически действительным. Кроме того, согласно части 6 статьи 72 Закона о регистрации со дня вступления в силу Закона о регистрации сведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и сведения государственного кадастра недвижимости

считаются сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре недвижимости и не требующими дополнительного подтверждения, в том числе указанными в статье 4 Закона о регистрации участниками отношений, возникающих при осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав.

В части, касающейся осуществления государственного кадастрового учета, проектируемое положение также требует уточнения путем указания тех именно случаев, когда осуществление кадастрового учета является невозможным именно вследствие отсутствия в кадастре недвижимости сведений о координатах характерных точек границ земельного участка.

4.50. Новая редакция пункта 22 и проектируемые изменения пункта 23 части 1 статьи 26 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.51. Напротив, проектируемая редакция пункта 26 части 1 статьи 26 Закона о регистрации вызывает замечания, которые, впрочем, в полной мере могут быть адресованы и действующей редакции. Дело в том, что в обоих случаях речь идет о приостановке осуществления государственного кадастрового учета земельного участка в случае, если доступ к нему (или к иным земельным участкам) от земельных участков общего пользования не будет обеспечен, в том числе путем установления сервитута. Суть изменений сводится, по существу, к изложению того же правила в несколько иной, причем явно не лучшей по сравнению с имеющейся, редакции. Однако само основание приостановки, а именно, то обстоятельство, что доступ не будет обеспечен, в том числе путем установления сервитута, – представляется предположительным, что недопустимо.

4.52. Проектируемый новый пункт 33^1 части 1 статьи 26 Закона о регистрации может быть поддержан за исключением слов: «, либо договором запрещено изменение правообладателем вида разрешенного использования предоставленного земельного участка», поскольку в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации в вопросах, касающихся публично-правовых последствий реализации права на выбор вида разрешенного использования, усмотрение правообладателя не может быть ограничено гражданско-правовым договором.

4.53. Проектируемый новый пункт 33^2 части 1 статьи 26 Закона о регистрации, являющийся правильным для большинства случаев, однако вызывает сомнения применительно к ситуациям, когда размеры земельного участка таковы, что не отвечают требованиям по предельным размерам участка, установленным градостроительным регламентом в отношении любого из предусмотренных там же видов разрешенного использования. Данная проблема требует урегулирования исходя

из того, что при принятии соответствующего градостроительного регламента некоторым правообладателям могут быть тем самым причинены убытки в результате фактического лишения их права на использование принадлежащих им земельных участков. Способом возмещения убытков может быть выкуп таких участков по мотивам, аналогичным указанным в статье 238 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4.54. Основное замечание к проектируемой редакции пункта 34 части 1 статьи 26 Закона о регистрации состоит в том, что она оперирует понятиями, не свойственными, с одной стороны, категориальному аппарату Закона о регистрации («изолированное» помещение и «обособленное» помещение) и не имеющими легальной дефиниции, применимой для целей Закона о регистрации, в иных законодательных актах, в том числе тех, в которые Проектом предусматривается внесение изменений. Таким образом, одобрение проектируемого изменения требует уточнения отличия понятий «обособленное» и «изолированное» в применении, соответственно, к нежилым и жилым помещениям.

4.55. Предлагаемое дополнение пункта 36 части 1 статьи 26 Закона о регистрации представляется ненужным. Во всяком случае, предлагаемые слова «(для случаев осуществления государственной регистрации ипотеки)» не стоит помещать после слов «обращения взыскания на такое имущество», но только после слов «на недвижимое имущество», поскольку ипотека как вещное право считается возникшей с момента ее регистрации и, следовательно, обращение взыскания на заложенное имущество никак не может предшествовать регистрации ипотеки.

4.56. Проектируемый новый пункт 37^{1} части 1 статьи 26 Закона о регистрации вызывает категорические и принципиальные возражения ввиду того, что никаких оснований для его введения в законодательстве о финансовом мониторинге не имеется.

Так, согласно Положению «Об издании КФМ России Постановления о приостановлении операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (утверждено Приказом Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу от 16 июня 2003 г. № 72 «Об утверждении Положения «Об издании КФМ России Постановления о приостановлении операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», зарегистрированным в Минюсте Российской Федерации 30 июня 2003 г. № 4862):

«1. В соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»... настоящее Положение определяет порядок издания Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу (далее именуется – КФМ России) постановления о приостановлении операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом.

2. При получении КФМ России от организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом (далее именуются – организации), информации о приостановленных операциях с денежными средствами или иным имуществом в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», КФМ России осуществляет предварительную проверку полученной информации о таких операциях.

3. В случае, если информация о приостановленной(-ых) операции(-ях), представленная организацией, по результатам предварительной проверки признана КФМ России обоснованной, КФМ России издает Постановление о приостановлении операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом (далее именуется – Постановление о приостановлении операции (операций) по форме, приведенной в Приложении 1 к настоящему Положению.

4. Постановление о приостановлении операции (операций) издается КФМ России не позднее рабочего дня, следующего за днем приостановления организацией операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом.

5. КФМ России издает Постановление о приостановлении операции (операций) на срок до пяти рабочих дней...

7. Постановление о приостановлении операции (операций) направляется КФМ России в организации почтовым отправлением с уведомлением о вручении, фельдъегерской (в том числе ведомственной) связью, нарочным с соблюдением мер, исключающих бесконтрольный доступ к документам во время доставки, или электронной почтой с соблюдением специальных мер...».

Таким образом, по смыслу Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и цитированного Положения, приостановление операций с имуществом осуществляется первоначально организациями, осуществляющими такие операции (см. статью 5 названного Федерального закона), и только потом санкционируется или не санкционируется со стороны КФМ России.

Поскольку орган государственной регистрации недвижимости не относится к числу организаций, которые осуществляют операции с иным имуществом, постольку он, с одной стороны, не вправе осуществлять приостановление таких операций по своему усмотрению, а КФМ России, с другой стороны, не вправе направлять органу по регистрации соответствующие Постановления о приостановлении операций.

Кроме отмеченного формального возражения следует указать и на то, что государственная регистрация недвижимости (регистрация прав и кадастровый учет) сама по себе лишь фиксирует то или иное правовое состояние, возникшее в результате сделки, создания или уничтожения объекта недвижимости, иных предусмотренных законом юридических фактов. Таким образом, достижение целей Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» заведомо не может осуществляться средствами, предложенными Проектом.

Что касается решения суда, запрещающего совершение тех или иных регистрационных действий в отношении недвижимой вещи, то в действующей редакции Закона о регистрации имеются достаточные механизмы, позволяющие обеспечить его исполнение и без внесения в текст части 1 статьи 26 Закона о регистрации нового проектируемого пункта 37^{1}. При этом важно отметить, что никаких оснований для уравнивания статуса КФМ России, как и статуса любых других органов исполнительной власти, со статусом суда не имеется, ввиду закрепления в Конституции Российской Федерации разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную в качестве одного из основополагающих принципов.

4.57. Кроме редакционных изменений отличие проектируемой редакции пункта 40 части 1 статьи 26 Закона о регистрации от действующей сводится к упоминанию сделок по продаже доли в праве общей собственности, совершенных в нотариальной форме, в числе исключений, позволяющих не приостанавливать осуществление государственной регистрации вне зависимости от представления доказательств соблюдения права преимущественного приобретения доли другими сособственниками. Такое изменение возражений по существу не вызывает.

Однако согласно второму предложению части 1 статьи 42 Закона о регистрации «Сделки по отчуждению долей в праве общей собственности на недвижимое имущество, в том числе при отчуждении всеми участниками долевой собственности своих долей по одной сделке, подлежат нотариальному удостоверению, за исключением сделок, связанных с имуществом, составляющим паевой инвестиционный фонд или приобретаемым для включения в состав паевого инвестиционного

фонда, сделок по отчуждению земельных долей, сделок по отчуждению и приобретению долей в праве общей собственности на недвижимое имущество при заключении договора, предусматривающего переход права собственности на жилое помещение в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (кроме случая, предусмотренного частью девятнадцатой статьи 7.3 указанного Закона)».

Следовательно, сделки в отношении долей в праве общей собственности вне нотариальной формы вообще являются невозможными. При таких обстоятельствах проектируемое изменение является ненужным, а вместо него следовало бы попросту исключить пункт 40 из состава части 1 статьи 26 Закона о регистрации.

4.58. Проектируемые изменения пункта 42 части 1 статьи 26 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.59. Проектируемые изменения пункта 53 части 1 статьи 26 Закона о регистрации возражений не вызывают, кроме тех, которые обусловлены замечаниями, высказанными в отношении проектируемого изменения части 6^2 статьи 24 Закона о регистрации.

4.60. Проектируемый новый пункт 56 части 1 статьи 26 Закона о регистрации возражений не вызывает.

4.61. Проектируемая новая часть 6^1 статьи 26 Закона о регистрации является неприемлемой (а в отношении упомянутых в ней судебных актов – ненужной) по мотивам, изложенным в отношении проектируемого нового пункта 37^1 части 1 статьи 26 Закона о регистрации.

4.62. Проектируемая новая редакция части 9, равно как проектируемая новая часть 10, статьи 26 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.63. В отношении проектируемого дополнения статьи 27 Закона о регистрации следует сделать замечание, основанное на необходимости приведения его в соответствие с требованиями процессуального законодательства, а именно – исключения из проектируемого текста упоминания о «вступившем в законную силу и поступившем в орган регистрации прав» решении суда.

Во-первых, представляется, что факт участия органа регистрации прав в судебном процессе, а, следовательно, доступность для него уже резолютивной части решения в письменном виде с самого момента его оглашения в зале судебного заседания исключает необходимость направления и поступления текста такого решения в орган регистрации в качестве самостоятельной процедуры. Тем более, что исключение этих проволочек позволит дополнительно ускорить процедуру регистрации, что и является одной из целей разработчиков, насколько о них можно судить по пояснительной записке к Проекту.

Во-вторых, процессуальным законодательством предусматривается, что в некоторых случаях вынесенное судом решение может быть либо обращено к немедленному исполнению, либо подлежит немедленному исполнению, и предполагаемая проектируемой нормой оговорка о вступлении решения в законную силу будет существенным образом ухудшать положение лица, в пользу которого вынесено решение суда.

4.64. Изменения, предлагаемые Проектом в статью 28 Закона о регистрации, могут быть допущены.

4.65. Проектируемая редакция абзаца первого части 1 статьи 29 Закона о регистрации возражений не вызывает.

4.66. Дополнение части 2 статьи 29 Закона о регистрации представляется совершенно излишним, поскольку, как сказано, например, в статье 431 Гражданского кодекса Российской Федерации, при толковании договора выявляется его смысл. Выявление смысла нормы осуществляется, например, Конституционным Судом Российской Федерации при вынесении решения (см. статью 74 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Представляется, что примеры подобного рода можно было бы умножать. Иными словами, выявление смысла нормы является неотъемлемой частью процесса правоприменения. *По смыслу* действующей редакции части 2 статьи 29 Закона о регистрации возврат может быть осуществлен только документов, переданных в бумажной форме и не иначе, а, следовательно, предлагаемое дополнение лишено какого-либо смысла.

4.67. Проектируемый пункт 4^{1} статьи 29 Закона о регистрации не может быть поддержан, поскольку к «порядку» (как сказано в проектируемой редакции абзаца первого части 1 статьи 29 Закона о регистрации) осуществления «государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав» содержащееся в нем регулирование не имеет никакого отношения и включение рассматриваемой нормы грубо нарушает структуру Закона о регистрации. Кроме того, по своему содержанию проектируемая норма сформулирована весьма небрежно в части перечисления в одном ряду как однопорядковых совершенно разных правовых явлений, как-то: «переход права», «ограничение» [права], «обременение объекта», «сделка с объектом». Также и употребление термина «ранее возникшее право» вряд ли оправдано применительно ко всем случаям, поскольку указанный термин имеет собственное и давно сложившееся значение (см., например, статью 69 Закона о регистрации). Впрочем, грамотное и взвешенное употребление специальной юридической терминологии (в том числе и вышеназванных терминов) не является заслугой и действующей редакции Закона о ре-

гистрации, однако, почему-то остается без внимания со стороны разработчиков Проекта.

4.68. Предлагаемые изменения части 5 статьи 29 Закона о регистрации сами по себе возражений не вызывают, однако повлекут увеличение сроков всего процесса (процедуры) государственной регистрации, что явно не соответствует задачам, проставленным перед разработчиками Проекта, насколько о них можно судить по содержанию пояснительной записки.

4.69. Проектируемую новую часть 5^1 статьи 29 Закона о регистрации следует поддержать как способствующую защите прав и законных интересов заявителей.

4.70. Проектируемое дополнение части 6 статьи 29 Закона о регистрации и аналогичное ему по смыслу проектируемое дополнение части 13 той же статьи поддержаны быть не могут по мотивам, изложенным по поводу дополнения части 2 статьи 29 Закона о регистрации.

4.71. Проектируемое дополнение части 12 статьи 29 Закона о регистрации следует поддержать как способствующее защите прав и законных интересов заявителей.

4.72. Проектируемое дополнение части 18 статьи 29 Закона о регистрации не может быть поддержано, поскольку многофункциональный центр не относится ни к числу органов регистрации прав, ни к числу подведомственных ему федеральных государственных бюджетных учреждений, что исключает наличие у него какой-либо компетенции в рамках процесса государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, осуществляемого в порядке, предусмотренном Законом о регистрации. Кроме того, вовлечение в этот процесс многофункциональных центров, хотя бы и в ограниченных масштабах, потребует урегулирования целого комплекса вопросов: о порядке обжалования или оспаривания их действий, о порядке исправления допущенных ими ошибок, о возмещении дополнительных затрат правообладателей и т.п., что, как минимум, нецелесообразно.

4.73. Проектируемое дополнение части 20 статьи 29 Закона о регистрации возражений не вызывает.

4.74. Проектируемая часть 7 статьи 30 Закона о регистрации возражений не вызывает, но, с учетом более чем годовой практики применения Закона о регистрации, необходимость ее представляется сомнительной.

4.75. Проектируемые изменения части 1 статьи 31 Закона о регистрации не могут быть поддержаны в предложенной редакции. Представляется справедливым, что лица, по заявлению которых осуществляются государственный кадастровый учет и (или) государственная

регистрация прав, названные в статье 15 Закона о регистрации, управомочены инициировать прекращение рассмотрения представленных для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав заявления и (или) документов. И поскольку в некоторых случаях возбуждение процедуры учета и (или) регистрации осуществляется совместным заявлением двух или более лиц, постольку надлежащим основанием для прекращения процедуры должно признавать такое же совместное заявление тех же лиц. Существующая вербальная формула части 1 статьи 31 Закона о регистрации данному требованию соответствует по существу, хотя и не лишена редакционных недостатков. Того же нельзя сказать в отношении проектируемой редакции. Возможно, что целесообразно было бы сформулировать рассматриваемую норму через отсылку к правилам статьи 15 Закона о регистрации применительно к определению круга лиц, уполномоченных прекратить рассмотрение представленных для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав заявления и (или) документов.

Проектируемое дополнение части 1 статьи 31 Закона о регистрации новым предложением возражений не вызывает, но, с учетом более чем годовой практики применения Закона о регистрации, необходимость такой новеллы представляется сомнительной.

4.76. Проектируемое дополнение пункта 2 части 1 статьи 32 Закона о регистрации возражений не вызывает.

4.77. Проектируемое дополнение части 1 статьи 32 Закона о регистрации новым пунктом 51 вызывает сомнения. В соответствии с пунктами 9, 10, 11 части 5 статьи 8 Закона о регистрации в ЕГРН вносятся в качестве дополнительных сведения, в том числе о назначении здания (нежилое, жилое, многоквартирный дом, жилое строение), если объектом недвижимости является здание; о назначении помещения (жилое, нежилое), если объектом недвижимости является помещение; о наименовании здания при наличии такого наименования. Жилищным кодексом Российской Федерации определен порядок изменения назначения помещений, однако порядок изменения назначения здания законодательством Российской Федерации не установлен. Кроме того, необходимо учитывать, что изменение назначения помещения в здании не влечет изменение назначения здания, в котором такое помещение расположено. Наконец, что касается помещений, то изменение их назначения применительно к части 1 статьи 32 Закона о регистрации, уже отражено в существующем пункте 5 части 1 статьи 32 Закона о регистрации. Следовательно, предмет регулирования у проектируемой нормы отсутствует.

4.78. Изменения в пункт 20 и проектируемые пункты 20 и 21 части 1 статьи 32 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.79. Смысл проектируемой редакции части 9 статьи 32 Закона о регистрации в сопоставлении ее с действующей редакцией представляется очевидным, однако также очевидным представляется и то, что практическая реализация заложенной идеи (осуществление межведомственного взаимодействия по обмену информацией о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях только в отношении тех из них, которые зарегистрированы в ЕГРН так или иначе в качестве правообладателей объектов недвижимости) возможна только на сугубо техническом уровне, касающемся построения и взаимодействия баз данных и систем управления базами данных, имеющихся у органов регистрации недвижимости и органов регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Предположение о том, что соответствующий обмен данным возможен на уровне физических лиц – исполнителей является абсурдным, если только в органах, осуществляющих ведение реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не дублируется весь единый государственный реестр недвижимости. Таким образом, проектируемая норма не имеет предмета регулирования на уровне законодательного акта.

4.80. Проектируемые части 13^1–13^3 статьи 32 Закона о регистрации вызывают принципиальные возражения по мотивам, изложенным применительно к проектируемому новому пункту 37^1 части 1 статьи 26 Закона о регистрации.

4.81. Проектируемая новая редакция части 16 статьи 32 Закона о регистрации обусловлена исключительно дополнением статьи 32 Закона о регистрации проектируемыми частями 13^1–13^3 и в таком качестве подлежит отклонению.

4.82.Проектируемые изменения части 18 статьи 32 Закона о регистрации требуют редакционной правки и после таковой могут быть одобрены.

4.83. Проектируемые изменения части 18^1 статьи 32 Закона о регистрации не могут быть оценены вследствие ошибочного указания в тексте Проекта места в части 18^1 статьи 32 Закона о регистрации, в которое предлагается внести слова «с указанием среднеквадратической погрешности...».

4.84. Проектируемые изменения части 19 статьи 32 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.85. Невозможно оценить проектируемое изменение части 20 статьи 32 Закона о регистрации, поскольку, предлагая изложить в новой редакции *первое* предложение указанной нормы, Проект содержит

текст, состоящий не из одного, а *двух* предложений. С учетом того, что действующая редакция части 20 статьи 32 Закона о регистрации также состоит из двух предложений, судьба второго предложения действующей редакции остается неизвестной.

4.86. Проектируемые изменения части 3 и части 4 статьи 33 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.87. Проектируемые изменения в статью 34 Закона о регистрации не вызывают возражений за исключением ссылок на иные содержащиеся в Проекте положения, относительно которых в настоящем заключении высказаны замечания.

4.88. Проектируемые изменения статьи 36 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.89. Проектируемые изменения статьи 38 Закона о регистрации возражений не вызывают.

4.90. Видимо, результатом недоразумения можно считать проектируемое изменение наименования статьи 40 Закона о регистрации, поскольку в редакции Проекта оно будет звучать буквально следующим образом: «Особенности осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на созданные или прекратившие свое существование здание, сооружение, а также на объект незавершенного строительства». Очевидно, что регистрация прав на прекратившие существование недвижимые вещи не только не может характеризоваться какими-то особенностями, но попросту невозможна.

4.91. Проектируемое дополнение части 1 статьи 40 Закона о регистрации, по всей видимости, сформулировано с грамматической ошибкой, поскольку содержащееся в нем уточнение может равным образом быть отнесено как к разряду исключения, выраженному в действующей норме словами «за исключением случая, предусмотренного частью 10 настоящей статьи», так и к числу случаев, охватываемых общим правилом: «Государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на созданные здание, сооружение, на объект незавершенного строительства... осуществляются одновременно с государственным кадастровым учетом и (или) государственной регистрацией права заявителя на такой земельный участок».

Таким образом, окончательная оценка его в контексте вновь образуемого смысла нормы представляется невозможной.

Кроме того, не вполне понятно, о каких именно правах (ограничениях прав, обременениях) на земельный участок, которые не подлежат государственной регистрации в соответствии с законом, здесь идет речь?

4.92. Проектируемая редакция части 2 статьи 40 Закона о регистрации возражений не вызывает, в том смысле, что она не хуже, чем име-

ющаяся редакция. Вместе с тем трудно удержаться от пожелания разработчикам заменить вербальные формулы: «срок действия договора истек» и «срок действия договора не истек» на формулы, апеллирующие к тому, действовал ли договор в тот или иной момент времени, или нет, поскольку само по себе истечение срока аренды не означает прекращения арендных отношений, а выражение «срок действия договора» в данном контексте выглядит не самым удачным образом.

4.93. Мотивы и цели разработки проектируемой части 2^1 статьи 40 Закона о регистрации непонятны. Ясно то, что в результате ее применения некоторая часть объектов незавершенного строительства окажется бесперспективной для регистрации и кадастрового учета. Если разработчики стремились решить такую задачу, то проектируемая норма ее явным образом достигает, однако цели этого остаются загадкой. Представляется, что задачей Закона о регистрации должно быть вовлечение в гражданский оборот недвижимых вещей, а не создание тупиков, выхода из которых не существует. Применительно к проблематике рассматриваемой проектируемой нормы разработчикам следовало бы решить вопрос о том, кто вправе обратиться за регистрацией своих прав на объект незавершенного строительства: арендатор (ссудополучатель) – до истечения срока действия выданного ему разрешения на строительство; собственник земельного участка – после прекращения договора аренды (ссуды). В предложенном же виде проектируемая норма не может быть поддержана.

4.94. Проектируемая новая редакция части 6 статьи 40 Закона о регистрации не может быть поддержана, поскольку в части первого предложения, не изменяя по существу действующую редакцию части 6 статьи 40 Закона о регистрации, она становится гораздо боле трудной для понимания. В части второго предложения проектируемой нормы возражений не имеется.

4.95. Проектируемая новая часть 6^1 статьи 40 Закона о регистрации является примером так называемого «умножения сущностей», ничего не добавляя к существующему режиму, поскольку рассматривать в качестве отдельных процедур государственный кадастровый учет перепланировки в квартире и государственный кадастровый учет многоквартирного дома, необходимость которого, якобы, вызывается такой перепланировкой – есть не что иное, как увеличение бюрократических процедур, направленное на увеличение коррупциогенности и создание поводов для проволочек и формализма. Исходя из подразумеваемых целей, преследуемых разработчиками, как их можно понять из пояснительной записки к Проекту, данная новелла не может быть одобрена и подлежит исключению из состава Проекта.

4.96. Проектируемая новая часть 6^2 статьи 40 Закона о регистрации страдает теми же недостатками, что и проектируемая новая часть 6^1 статьи 40 Закона о регистрации. Однако вредоносный эффект ее усиливается тем еще обстоятельством, что иного способа возбудить процедуру государственного кадастрового учета, кроме как по решению собрания собственников помещений, в ней не предусматривается, что, по понятным причинам, заранее уничтожает всякую возможность реализации заложенного в ней потенциала. Очевидно, что данное положение не может быть поддержано. Любой из собственников помещений, являясь долевым собственником в отношении общего имущества здания, может реализовывать права на общее имущество, в том числе возбуждать процедуру кадастрового учета.

4.97. Проектируемые части 71–73 статьи 40 Закона о регистрации страдают одним общим недостатком: в них перепутываются понятия государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав. Государственная регистрация права на здание (квартиру) почему-то влечет снятие с государственного кадастрового учета помещений (комнат) в здании (квартире). Государственный кадастровый учет здания, помещения в котором принадлежат на праве собственности разным лицам, увязывается с прекращением существования таких помещений, но при этом совершенным молчанием обходится вопрос о судьбе зарегистрированных прав собственности. Представляется, что указанные проектируемые положения сформулированы крайне небрежно, в спешке. Очевидно, что в существующем виде проектируемые предложения поддержаны быть не могут.

4.98. Проектируемая часть 8 статьи 40 Закона о регистрации очевидно хуже действующей редакции той же нормы по причинам, указанным применительно к проектируемым частям 71–73 статьи 40 Закона о регистрации и, таким образом, поддержана быть не может.

4.99. Проектируемая часть 12 статьи 40 Закона о регистрации требует тщательной концептуальной проработки и в предложенном виде не может быть поддержана по причине того, что не учитывает одного весьма существенного обстоятельства, которое связано с таким элементом общего имущества, как земельный участок. Представляется, что вне зависимости от санкционированной этапности возведения объекта капитального строительства в рамках одного разрешения на строительство не может быть санкционировано строительство на двух или более земельных участках. Следовательно, обязательного учета при формулировании правил, подобных рассматриваемому, требует то, что первая регистрация права на помещение в таком объекте, который состоит из жилых и (или) нежилых помещений и общего

имущества, коренным образом изменит правовой режим земельного участка, при котором реализация последующих этапов строительства, на которые ранее было выдано (или, по мысли разработчиков, должно быть выдано) разрешение на строительство по следующим этапам, может оказаться формально невозможной (обладатель права на земельный участок будет не совпадать с лицом, которому разрешается строительство).

4.100. Проектируемая часть 13 статьи 40 Закона о регистрации возражений не вызывает.

4.101. Проектируемая часть 14 статьи 40 Закона о регистрации, очевидно, продиктована запретом на формирование земельных участков на землях водного фонда, содержащимся в статье 102 Земельного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем указанным случаем все возможные варианты существования гидротехнических сооружений, возможно, не исчерпываются. Например, проектируемая норма вовсе не рассматривает вопрос о создании гидротехнического сооружения на замкнутом водном объекте, находящемся в границах земельного участка. Таким образом, либо сферу действия проектируемого положения следует сузить до означенной, либо переформулировать до универсальных значений, применимых в отношении любого гидротехнического сооружения.

4.102. Предлагаемое изменение части 11 статьи 41 Закона о регистрации, касающееся размеров машино-места, не может быть поддержано по мотивам, изложенным применительно к проектируемым изменениям части 6^2 статьи 24 Закона о регистрации.

4.103. Предлагаемое дополнение части 2 статьи 41 Закона о регистрации, возможно, требует уточнения, поскольку в предложенной редакции остается непонятным, к чему относится формулируемое исключение и допускает ли оно осуществление государственного кадастрового учета в отношении всех образуемых участков при том, что государственная регистрация прав должна быть осуществлена в отношении только некоторых из них, или же все дело может ограничиться осуществлением государственного кадастрового учета, а государственная регистрация прав вовсе может не производиться.

Если же проектируемое дополнение исходит из того, что в отношении преобразуемого участка не была осуществлена государственная регистрация прав, то такую норму целесообразно формулировать не в качестве отдельного предложения, а в качестве отдельной части соответствующей статьи Закона о регистрации.

4.104. Дополнение части 4 статьи 41 Закона о регистрации, содержащей правило об одновременном кадастровом учете и государственной регистрации образованного и измененного (по перечисленным

в норме основаниям) участка, новым основанием («перераспределение земельного участка, находящегося в частной собственности, и земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности») не может быть поддержано.

В соответствии с частью 1 статьи 11.7 Земельного кодекса Российской Федерации «При перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается. При перераспределении земель и земельного участка существование исходного земельного участка прекращается и образуется новый земельный участок».

Таким образом, при перераспределении как способе образования земельных участков не имеется существенного для изменяемой Проектом нормы признака, а именно: сохранение земельных участков в измененных границах.

Вместе с тем идею разработчиков Проекта можно реализовать в данной норме, если ее гипотезу переформулировать без привязки к каким-то конкретным способам образования земельных участков.

4.105. Проектируемая новая редакция абзаца первого части 8 статьи 41 Закона о регистрации является неприемлемой хотя бы потому, что, будучи сформулированной императивно, создает регулирование, при котором для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав при объединении двух земельных участков, принадлежащих, например, мужу и жене, требует некоего документа, называемого по тексту нормы как «соглашение об образовании совместной собственности». Между тем законный режим имущества супругов, как раз и предполагающий совместную собственность в отношении супружеского имущества, до разработки настоящего Проекта как-то обходился без подобного рода соглашений.

С сожалением следует отметить, что и действующая редакция нормы (за пределами абзаца первого, изменения в который предлагаются Проектом) не более удовлетворительна. Так, для приведенного примера действующая редакция хотя и не потребует названного соглашении в качестве именно документа (это называется «основаниями учета и регистрации», что более правильно), но все-таки ошибочно определяет предмет такого соглашения как «образование общей... собственности» вместо более уместного «объединение недвижимых вещей» или равнозначного ему. Именно таким образом, для справки, определен предмет соглашения в следующем пункте 2.

Примеры, подобные приведенному, иллюстрирующие ошибочность замены термина «основание» термином «документ» на фоне приводимого далее списка таких документов, вероятно, можно умножать.

4.106. Проектируемые изменения в пункт 6 части 8 статьи 41 Закона о регистрации и дополнение части 8 той же статьи новыми пунктами 7–15 возражений не вызывают, кроме того, что остается совершенно необъяснимым, в чем же именно во всех перечисленных случаях состоят «*особенности* осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав при образовании объекта недвижимости», идея о которых вынесена в название статьи 41 Закона о регистрации.

4.107. Проектируемое признание утратившей силу части 11 статьи 41 Закона о регистрации находится в системной связи с проектируемым дополнением части 8 той же статьи новыми пунктами.

4.108. Проектируемые дополнение части 15 статьи 41 Закона о регистрации и дополнение статьи 41 новыми частями 17–19 возражений не вызывают в рамках существующей концепции Закона о регистрации.

Вместе с тем сам институт снятия земельного участка с государственного кадастрового учета (чему отчасти и посвящены указанные проектируемые положения) при отсутствии государственной регистрации прав на него в течение определенного времени представляется не до конца продуманным. Например, договор аренды, заключенный на срок менее года и не подлежащий государственной регистрации, вполне может сохраняться в качестве действующего «на неопределенный срок» весьма длительное время. Однако в силу правил о снятии земельного участка с государственного кадастрового учета, которые будут подлежать применению в ситуации, если земельный участок относится к землям, государственная собственность на которые не разграничена (каковых абсолютное большинство), такой действительный и существующий договор лишится своего предмета, а права обеих сторон такого договора окажутся нарушенными «в силу закона».

Также и соглашение о сервитуте, хотя бы таковой и не был зарегистрирован в реестре недвижимости, для сторон такого соглашения будет действовать, но лишится известной определенности, если с государственного кадастрового учета будет снята часть земельного участка, определяющая место осуществления сервитута.

Кроме того, экономическая составляющая данного вопроса (выполнение межевания, составление межевого плана и т.д., и т.п.), оказывающаяся бесполезной тратой денег при снятии земельного участка с государственного кадастрового учета, не говоря уже о необходимости повторно понести те же затраты в целях вновь ввести земельный участок в гражданский оборот, также не может не вызывать вопросов.

Представляется более правильным решением освободить органы регистрации от несвойственной им функции и решение вопросов прекра-

щения государственного кадастрового учета земельных участков предоставить собственникам земельных участков, а в отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена, – органам, уполномоченным на распоряжение такими земельными участками.

Реализация такого подхода, кроме прочего, позволит создать механизмы защиты тех лиц, права которых оказываются под угрозой или нарушенными в результате снятия земельного участка с государственного кадастрового учета, поскольку таковое приобретет волевой персонифицированный характер.

4.109. Все проектируемые изменения статьи 42 Закона о регистрации имеют сугубо редакционный характер и, по существу, мало что меняют в содержании действующей нормы.

Возможно, что проектируемые изменения части 1 указанной статьи нуждаются в редакционном уточнении в части того, имеются ли в виду сделки, заключаемые между публично-правовыми образованиями, которые представляют органы государственной власти и местного самоуправления, или сделки, где одной из сторон является публично-правовое образование, представляемое указанными органами.

Относительно проектируемой новой редакции части 4 той же статьи следует отметить, что она откровенно хуже действующей нормы, поскольку в буквальном прочтении является противоречивой, ибо требует одновременно представить и доказательства уведомления о предстоящей сделке по отчуждению доли в праве общей собственности третьему лицу, и отказ остальных участников долевой собственности от покупки. Между тем требовалось бы что-то одно. При этом отказ следовало бы именовать не отказом от покупки, а отказом от реализации преимущественного права покупки (что не одно и то же).

4.110. Проектируемое дополнение части 1 статьи 43 Закона о регистрации, в результате которого процедура уточнения границ земельного участка становится применимой к случаям исправления реестровых ошибок, представляется неприемлемым.

Согласно статье 22 Закона о регистрации уточнение границ земельного участка предполагает составление межевого плана земельного участка, при том, что реестровая ошибка подлежит исправлению по решению государственного регистратора (см. статью 61 Закона о регистрации).

Таким образом, состав работ и процедуры по уточнению места положения границ земельного участка и исправлению реестровой ошибки отличаются и не могут отождествляться.

4.111. Проектируемое дополнение статьи 43 Закона о регистрации новой частью 2^1, развивающей идею об объединении институтов уточ-

нения границ земельных участков с исправлением реестровой ошибки, также должно быть оценено отрицательно.

Уточнение границ земельного участка предполагается лишь в ситуациях, когда таковые границы не определены с необходимой степенью точности, о чем не может быть неизвестно всем заинтересованным лицам и, следовательно, осуществление такого уточнения лишь вопрос времени. Ясно, что при уточнении границ их абрис может существенным образом измениться. Исправление же ошибки в описании границ априори не связано с уточнением границ, поскольку таковые уже установлены с необходимой степенью точности, но в описании их допущена ошибка, воспроизведенная в реестре.

4.112. Проектируемое дополнение части 2 статьи 43 Закона о регистрации, в соответствии с которым уточнение местоположения границ существующего земельного участка может быть осуществлено одновременно с образованием другого (смежного с уточняемым) земельного участка, само по себе возражений не вызывает. Однако при таком подходе необходимостью становится предоставление юридических гарантий защиты прав землевладельцев существующих земельных участков, местоположение границ которых уточняется, от нарушения их прав в особенности ввиду того, что противостоящим им субъектом почти всегда будет публично-правовое образование. Такой гарантией могло бы стать правило о том, что образование нового земельного участка возможно только при условии уточнения местоположения границ смежных земельных участков (если границы их не установлены с необходимой степенью точности) либо с согласия обладателей прав на такие смежные земельные участки.

4.113. Проектируемые изменения статей 44 и 46 Закона о регистрации принципиальных возражений не вызывают.

4.114. Проектируемое дополнение статьи 47 Закона о регистрации новой частью 9^{1} вызывает замечание, касающееся уточнения оснований осуществления органом местного самоуправления хранения протокола общего собрания участников долевой собственности, поскольку в тексте Закона о регистрации о таком хранении ничего не говорится. В остальной части проектируемое дополнение возражений не вызывает.

4.115. Проектируемые изменения статей 48, 49, 51, 52, 53 и 58 Закона о регистрации возражений по существу не вызывают.

4.116. Проектируемые изменения статьи 60 Закона о регистрации, предусматривающие одновременное осуществление государственной регистрации права публично-правового образования или организации, инициировавшей изъятие земельного участка, на изымаемый земельный участок, образованный в этих целях, с одной стороны, и права

правообладателя исходного земельного участка на образованный в результате изъятия земельный участок (являющийся частью исходного участка), могут быть поддержаны лишь в том случае, если такая одновременная регистрация прав будет осуществляться при наличии доказательств выплаты правообладателю исходного участка причитающейся ему компенсации и, соответственно, отсутствия между сторонами спора о размере компенсации.

При отсутствии таких доказательств, а равно в условиях наличия спора о размере компенсации, осуществление регистрации на изымаемую часть участка сразу за заинтересованным лицом оставит собственника исходного участка без каких-либо правовых гарантий защиты его законных прав и интересов, что недопустимо.

4.117. Проектируемые изменения статьи 61 Закона о регистрации возражений по существу не вызывают, кроме тех, которые основываются на соображениях, высказанных в отношении проектируемых дополнений статьи 43 Закона о регистрации и связанных с отождествлением понятий об исправлении реестровой ошибки и уточнении местоположения границ земельных участков.

4.118. Проектируемые изменения статей 62, 63, 64, 69, 70 и 72 Закона о регистрации возражений не вызывают.

5. Изменения других федеральных законов, проектируемые в статьях со 2 по 12 Проекта, имеют подчиненное значение по отношению к изменениям, предлагаемым Проектом в отношении Закона о регистрации. Таким образом, проектируемые изменения в этой части не нуждаются в самостоятельном анализе.

6. Резюмируя сказанное, следует отметить, что Проект содержит самые разноплановые новеллы, которые, если и могут быть объединены в какие-либо группы, то делать это следовало бы не на стадии анализа готового текста, а на стадии обсуждения мотивов подготовки соответствующих законодательных предположений.

Некоторые предложенные в Проекте изменения, как, например, касающиеся взаимодействия органов регистрации недвижимости и органов финансового мониторинга, свидетельствуют об ошибочном понимании разработчиками целей и задач самого существования государственного реестра недвижимости. Таковой является инструментом обеспечения публичной достоверности реестра в интересах гражданского оборота, в связи с чем попытки превратить его в карательный орган, действующий в рамках непрозрачных административных процедур, должны отвергаться законодателем самым решительным образом.

Нельзя положительно оценить предпринятую в Проекте попытку заполнить Закон о регистрации огромной массой технических подроб-

ностей, содержание которых несвойственно законодательному акту. В некоторых случаях это выливается в чисто редакционные проблемы, ведущие к нечитаемости текста, а в некоторых случаях (как в примере с определением максимальных и минимальных размеров машиномест) ведет к наполнению закона сведениями, не имеющими нормативного содержания.

Среди не слишком удачных проектных предложений, составляющих по совокупности проектируемых норм один из крупных его блоков, являются новеллы в области цифровизации реестра. Такие новеллы, возможно, направленные на «упрощение» и «улучшение», не говоря уже об «ускорении», сами по себе являются чрезвычайно громоздкими, трудными для понимания и, по существу своему, имеющими довольно слабое отношение не только к вопросам государственной регистрации недвижимости, но и к вопросам законодательного регулирования в целом. Представляется, что любое закрепленное в законодательном акте технологическое решение неизбежно устареет еще до того, как правоприменители успеют осознанно воспринять текст новеллы. Следовательно, данные вопросы просто неизбежно должны быть вынесены за пределы закона, в котором имеет смысл оставить лишь нормы права, устанавливающие правила поведения, а не описывать технологические процессы взаимодействия нотариусов, кадастровых инженеров, других заинтересованных лиц и органов с государственным регистратором или заменяющим его работником бюджетного учреждения или многофункционального центра в рамках того или иного интерфейса, протокола передачи данных, «личного кабинета» или даже сети Интернет, относительно автономизации которой в пределах страны в последнее время высказываются разнообразные мнения.

Также нельзя одобрительно отнестись к заложенной в проекте идее замещения органов по государственной регистрации недвижимости некими специализированными бюджетными учреждениями, осуществляющими их полномочия. Ведение реестра – функция и обязанность государства, власти. Никакое уполномоченное учреждение, являясь юридическим лицом частного права и не обладая качеством органа власти, не может создать надлежащих и требуемых в обороте гарантий относительно прав в отношении недвижимости. Также не может оно нести в должной мере ответственность за ошибки и нарушения прав правообладателей, поскольку попросту не обладает необходимым финансовым ресурсом для возмещения причиненных правообладателям убытков, а ответственность государства по их долгам чаще всего является ограниченной.

Еще один упрек, который можно было бы выдвинуть в отношении Проекта, состоит в том, что при всей масштабности проектируе-

мых изменений разработчики пренебрегли возможностью исправить существующие недостатки действующего Закона о регистрации. Это вылилось в то, что многие проектируемые положения, призванные заменить те или иные неудачные нормы, к сожалению, не являются лучшими образцами и не достигают своей цели. В этой связи многие положения Проекта, относительно которых в настоящем заключении не высказаны принципиальные возражения, оценены именно таким образом исходя из того, что в действующем законе имеется почти такое же регулирование того или иного вопроса, которому Проектом не придается, по сути, нового содержания (хотя это и было бы необходимо), но лишь изменяется форма изложения.

В то же время нельзя не оценить положительно предпринятую в Проекте попытку инкорпорировать в Закон о регистрации правила градостроительного законодательства о свободном выборе правообладателями видов разрешенного использования земельных участков из числа предусмотренных градостроительным регламентом, чего до сих пор не сделано, и, как следствие, существенным образом тормозится реализация соответствующих положений градостроительного законодательства.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан. Этот вывод обусловливается как тем, что многие из проектируемых положений представляются неприемлемыми по соображениям концептуального характера, так и самим объемом предлагаемых изменений, который сопоставим с действующим регулированием. Последнее красноречиво свидетельствует о необходимости коренного пересмотра действующего регулирования, которое, по мнению разработчиков Проекта, является неудовлетворительным. При таких обстоятельствах принятие Проекта сопоставимо по юридическому эффекту с принятием нового закона о государственной регистрации недвижимости, что, очевидно, требует предварительной и тщательной концептуальной проработки основных подходов, структуры и текста закона, регулирующего вопросы 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: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 ноября 2019 г.
№ 192-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности на недвижимое имущество» и «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О кадастровой деятельности» в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности на недвижимое имущество»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности на недвижимое имущество» (далее – Проект 1) и проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О кадастровой деятельности» в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности на недвижимое имущество» (далее – Проект 2, вместе далее – Проекты) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (да-

лее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 14 октября 2019 г. № 34646-ВА/Д23и).

Проекты разработаны Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение пункта 6 раздела III плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № 2413-р, а также пунктов 12 и 13 раздела II плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2019 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 2935-р. Проекты находятся на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Проект 1 состоит из 1 статьи, предусматривающей внесение изменений в статьи 208, 234 и 274 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Так, предполагается дополнить перечень требований, на которые не распространяется исковая давность (статья 208 ГК РФ), указанием на «требования собственника об истребовании своего имущества из чужого незаконного владения (статья 301)». Проект 1 предполагает внесение ряда изменений в статью 234 ГК РФ, в том числе: исключение признака добросовестности владения для давности; включение указания на то, что право собственности на недвижимую вещь по давности приобретается «на основании решения суда» и «вне зависимости от того, признана ли соответствующая вещь бесхозяйной». Проект 1 устанавливает 5-летний срок приобретательной давности для некоторых видов линейных сооружений. Также Проект 1 предлагает, сообразно отмене исковой давности, установить момент начала течения приобретательной давности (для недвижимых вещей) со дня начала владения ими. Кроме того, Проект 1 устанавливает, что особенности приобретения по давности права собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут устанавливаться земельным законодательством, а также предусматривает возможность приобретения по давности права собственности на земельный участок или иную недвижимость сразу несколькими лицами (долевая собственность), если фактическое владение осуществлялось также несколькими лицами.

Через установление адресованного собственнику или иному титульному владельцу запрета на возражения против установления сервитута Проект 1 вводит неизвестный ранее отечественному законодательству институт сервитута *по давности пользования* чужим земельным участком, определяемой через указание на *давность владения* приобретателем сервитута размещенным на данном земельном участке линейным объектом на протяжении пяти или более лет (проектируемый новый пункт 1.1 статьи 274 ГК РФ).

Проект 2 состоит из трех статей и, сообразно проектируемой норме пункта 5 статьи 234 ГК РФ, предусматривает дополнение Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) новой статьей 25.1, посвященной особенностям приобретения по давности владения права собственности на земельные участки, относящиеся к собственности публично-правовых образований (статья 1 Проекта 2). Проект 2 также предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (статья 2 Проекта 2) и содержит некоторые переходные положения (статья 3 Проекта 2), призванные придать обратную силу вводимым положениям.

Проекты снабжены пояснительными записками.

1. Давая оценку Проектам, необходимо указать, что вопросы приобретательной давности, виндикации и установления сервитутов, регулированию которых они посвящены, входят в состав проекта раздела II «Вещное право» части первой ГК РФ.

Проект раздела II части первой ГК РФ включает в себя вопросы реформы способов защиты права собственности (включая совершенствование правил виндикации), реформы первичных способов приобретения права собственности (включая приобретательную давность), реформы сервитутного права (включая содержательное описание такого ограниченного вещного права, как сервитут, в том числе коммунальный сервитут, опосредующий ограниченное пользование чужими земельными участками в целях прокладки и эксплуатации линейных объектов).

В контексте сказанного нельзя не отметить, что как упомянутые в Проекте 1, так и огромное количество иных вопросов, касающихся всех без исключения институтов и категорий целой подотрасли гражданского законодательства – «Вещное право», охватывается проектом федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации», принятым в первом чтении и подготавливаемым для рассмотрения Государственной Думой во втором чтении (далее также – проект № 47538-6/5). Решением Совета от 1 ноября 2018 г. создана рабочая группа по подготовке предложений, направленных на совершенствование положений проекта № 47538-6/5.

Главной отличительной чертой проекта № 47538-6/5 от рассматриваемого Проекта 1 является последовательный системный подход к реформированию всей подотрасли. Попытки осуществления реформы законодательства, регулирующего правовой оборот недвижимости, и положений гражданского законодательства о вещных правах, как его основы, «по частям» с неизбежностью приведут к бессистемным, противоречивым и, следовательно, не приносящим пользы результатам. Так, на стадии подготовки к рассмотрению во втором чтении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 243975-7 «О внесе-

нии изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации («О внесении изменений в статью 302 Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя)»), который так же, как и Проект 1, предусматривает внесение изменений в пункт 1 статьи 234 ГК РФ. Однако проектируемые изменения хотя и объединены одной идеей, но не гармонизированы между собой.

2. Проекты вызывают следующие замечания.

2.1. Относительно обозначенных в пояснительной записке мотивов новелл, предлагаемых в Проекте 1, следует упомянуть, что, по мнению разработчиков, институт приобретательной давности требует соотнесения с пунктом 2 статьи 8.1 и пунктом 1 статьи 131 ГК РФ, которые устанавливают необходимость регистрации прав на недвижимость и определяют момент возникновения таких прав со дня государственной регистрации, из чего делается вывод о том, что добросовестное владение чужой недвижимостью без регистрации прав на нее невозможно, что делает невозможным и приобретение права собственности по давности.

Презюмируя невозможность добросовестного владения недвижимой вещью, относительно которой в едином государственном реестре недвижимости имеется запись о праве собственности иного лица (не владельца), разработчики Проекта 1 предлагают исключить упоминание о добросовестности из юридического состава владения для давности.

Необходимо отметить, что исключение признака добросовестности владения из юридического состава владения для давности предусматривается и проектом реформы раздела II части первой ГК РФ (пункт 1 статьи 242 о приобретательной давности в редакции проекта № 47538-6/5), которым также предусматривается установление правила о дате начала владения, аналогичного правилу, предусмотренному Проектом 1. Однако изложенные в пояснительной записке мотивы предлагаемого в Проекте 1 решения являются ошибочными, поскольку владение для давности по определению осуществляется в отношении вещи чужой и является беститульным. В этом смысле признак добросовестности, упоминаемый в действующей редакции статьи 234 ГК РФ, в любом случае не следует толковать как исключающий возможность приобретения права на чужую вещь по давности в силу известности того, что вещь чужая. Как следует из толкования, данного высшими судебными инстанциями, условие о добросовестности владения не препятствует предъявлению иска о признании права собственности по давности, если собственник вещи известен, и обращению в суд с заявлением об установлении факта добросовестного, открытого и непрерывного владения имуществом как своим собственным в течение срока приобретательной давности, если прежний собственник недвижимого иму-

щества не был и не должен был быть известен давностному владельцу (см. пункт 19 постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»).[13]

Таким образом, добросовестность в приобретательной давности – это характеристика субъективного отношения лица к своему владению, а не к обладателю права (титула) на вещь, в том смысле, что в основании владения не лежит сделка или правонарушение владельца, но известная пассивность, попущение самого собственника, хотя бы он и был известен. Такое понимание позволяет исключить этот признак из рассматриваемого юридического состава при том, что в пункте 3 статьи 1 ГК РФ требование о добросовестности сохраняется как общеправовой принцип.

Указанным различием в мотивах можно было бы пренебречь, если бы оно не обуславливало других предлагаемых Проектом 1 новелл, которые уже нельзя оценить положительно по существу.

2.2. Так, Проектом 1 предлагается для всех случаев исключить применение исковой давности к виндикационным требованиям, в отличие от решения, предлагаемого в проекте № 47538-6/5, где право на истребование собственником вещи у лица, владеющего ею без каких-либо правовых оснований (то есть у потенциального приобретателя права собственности по давности), сохраняется только в течение срока приобретательной давности.

По действующему гражданскому законодательству давность распространяется на все требования, кроме тех, которые изъяты из-под ее действия законом (статья 208 ГК РФ), и формально такой перечень может быть расширен. Однако многие годы в отечественном законодательстве (не только новейшего периода) существует правило, согласно которому такие способы защиты права собственности, как иск об истребовании имущества из чужого незаконного владения (статьи 301–303 ГК РФ)

---

[13] Разрешая конкретное дело, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 17 мая 1998 г. № 91-В98пр-7 указала, что по смыслу части 1 статьи 234 ГК РФ «у указанного имущества нет надлежащего собственника либо он есть, но не проявляет к своему имуществу никакого интереса, не вступает в юридически значимые действия по поводу владения, пользования и распоряжения своим имуществом. При наличии этих условий имуществом как своим собственным может пользоваться другое лицо, имеющее основания на приобретение права собственности в порядке приобретательной давности». В определении от 20 марта 2018 г. № 5-КГ18-3 Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации также отметила, что «добросовестное заблуждение давностного владельца о наличии у него права собственности на данное имущество положениями статьи 234 ГК РФ не предусмотрено в качестве обязательного условия для возникновения права собственности в силу приобретательной давности».

и иск об устранении нарушений, не соединенных с лишением владения (статья 304 ГК РФ), различаются характером нарушений, против которых направлены, и распространением (в первом случае) или нераспространением (во втором случае) на них исковой давности. Это устоявшееся различие выступает одним из ключевых для системы российского вещного права, и на нем основывается правоприменительная практика.

Предлагаемый Проектом 1 глобальный отказ от правила о погашении виндикационного требования давностью представляется необоснованным и несбалансированным. Более сбалансированным решением может стать признание за собственником права на виндикационное требование против давностного владельца на весь период течения приобретательной давности.

2.3. Предлагаемый Проектом 1 новый абзац второй пункта 1 статьи 234 ГК РФ представляется несвойственным уровню Гражданского кодекса, поскольку явно направлен на решение узкоспециальной проблемы, порожденной бесхозяйственностью и ошибками, допущенными при приватизации имущества государственных предприятий, на балансе которых находились объекты коммунального хозяйства. Содержащиеся в нем такие признаки линейных сооружений, как относимость последних к опасным производственным объектам и (или) предназначенность для «оказания услуг населению» являются сами по себе неоднозначными, сугубо техническими, а по целеполаганию – субъективными, что не позволяет использовать их для определения гражданско-правового режима. Кроме того, предлагаемое Проектом 1 решение способно нанести вред юридической целостности технологически связанных объектов, включающих и те части, в отношении которых предлагается установить сокращенный срок приобретательной давности. В этой связи нельзя не отметить, что с учетом актуальности проблемы в проекте № 47538-6/5 предлагается рассматривать линейные объекты в качестве разновидности особого рода объектов гражданских прав – единых недвижимых комплексов.

2.4. Нельзя согласиться и с проектируемыми новыми пунктами 5 и 6 статьи 234 ГК РФ, необходимость которых обосновывается содержащейся в пояснительной записке критикой действующей статьи 214 ГК РФ.

При этом подвергаемый справедливой критике в пояснительной записке пункт 2 статьи 214 ГК РФ Проектом 1, однако, совершенно не затрагивается, в связи с чем нельзя не отметить более последовательную в этом вопросе позицию, закрепленную в проекте № 47538-6/5 (проект статьи 238 ГК РФ).

Кроме того, предпринятая в Проекте 1 попытка перенесения регулирования вопросов основания приобретения права собственности по дав-

ности в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в земельное законодательство выглядит ошибочной на системном уровне. При этом предлагаемое Проектом 2 регулирование этого вопроса (проектируемая статья 25.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ)) не содержит в себе каких-либо упомянутых в проектируемом пункте 5 статьи 234 ГК РФ особенностей приобретения права собственности по давности. Напротив, проектируемая статья 25.1 ЗК РФ (пункт 2) содержит перечень обстоятельств, наличие которых исключает приобретение права собственности по давности. Первое из них – изъятие из оборота или ограничение в обороте соответствующих земельных участков – вовсе не требует самостоятельного упоминания в таком качестве применительно к вопросу о приобретении субъективных гражданских прав, поскольку гражданскому законодательству неизвестна категория вещей, изъятых из оборота, а приобретение права собственности по давности на вещь, ограниченную в обороте, представляется сомнительным. Второе – совершение давностным владельцем определенных административных правонарушений – по отраслевой юридической природе не является соотносимым с вопросом о приобретении субъективного гражданского права и в принципе может быть истолковано как ограничение правоспособности, да еще и вводимое в качестве административного наказания, что нарушает основные начала гражданского законодательства (пункт 1 статьи 22 ГК РФ) и правила Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Кроме того, даже если предположить, что обстоятельства, предусмотренные проектируемым подпунктом 2 пункта 2 статьи 25.1 ЗК РФ, были бы указаны в законе, то даже привлечение соответствующего лица к административной ответственности не исключало бы приобретение земельного участка по давности владения, поскольку административное наказание устанавливается за то или иное пользование участком, а для приобретения по давности права собственности достаточно владения земельным участком.

Непонятно также, почему одно и то же правонарушение, например, нецелевое использование земельного участка, может препятствовать возникновению права частной собственности по давности в отношении земельных участков, относящихся к собственности публично-правовых образований, и не затрагивает иных случаев.

Кроме того, предлагаемое регулирование не соответствует провозглашаемой Проектом 1 отмене признака добросовестности давностного владения и означает сохранение этого требования даже в усиленном виде в отношении земельных участков, относящихся к государственной или муниципальной собственности. Последнее обстоятельство вступает в противоречие с общеправовым принципом равенства и с

требованиями справедливости, не допускающими меньшей защиты для лиц частных, не имеющих, в отличие от публично-правовых образований, в своем распоряжении специального аппарата контроля, надзора и принуждения, призванного пресекать правонарушения, в том числе перечисленные в проектируемой норме, и осуществлять их профилактику.

2.5. Что касается проектируемого пункта 6 статьи 234 ГК РФ, согласно которому в результате осуществления «фактического владения несколькими лицами» может возникать по давности общая долевая собственность на объект недвижимого имущества, то необходимо отметить, что гражданское законодательство и доктрина с большой осторожностью подходят к случаям возникновения общей собственности. Так, пункт 4 статьи 244 ГК РФ предусматривает, что «общая собственность возникает при поступлении в собственность двух или нескольких лиц имущества, которое не может быть разделено без изменения его назначения (неделимые вещи) либо не подлежит разделу в силу закона. Общая собственность на делимое имущество возникает в случаях, предусмотренных законом или договором».

Таким образом, неоправданное умножение числа случаев возникновения общей собственности ошибочно само по себе. Тем более ошибочно допущение возникновения общей собственности таким специфическим способом, как приобретение вещи по давности владения, что требует еще и обоснования возможности и фактического осуществления одновременного владения одной вещью двумя или более лицами. При этом следует помнить, что такое обоснование с неизбежностью столкнется с трудностями отграничения случаев действительно одновременного совместного владения одной вещью от случаев одновременного владения разными лицами отдельными частями вещи.

Кроме того, усматривается и конфликт проектируемой нормы с нормами, разграничивающими общую совместную и общую долевую собственность.

Так, если допустить проектируемое положение, то оно вступит в конфликт с правилами о совместной собственности супругов как законном режиме супружеского имущества. Известное исключение в юридической конструкции общей собственности, допускаемое для супружеского имущества (в том числе и в вопросах владения), основывается на максимальном сближении юридических личностей обоих супругов в имущественных вопросах, а именно в отношении третьих лиц.

Таким образом, можно предположить, что этот вопрос заслуживает самостоятельного обсуждения, однако для целей Проектов он явно не является вопросом первостепенной важности, что приводит к негативной оценке Проекта 1 в этой части.

2.6. Особняком по отношению к положениям Проекта 1 стоит предлагаемое дополнение статьи 274 ГК РФ новым пунктом 1.1, предусматривающим, что собственник или иной законный владелец земельного участка не вправе возражать против установления сервитута в пользу лица, являющегося на протяжении пяти и более лет фактическим владельцем линейного объекта, размещенного на соответствующем земельном участке, при условии, что последний осуществляет ограниченное пользование таким чужим земельным участком.

Предложенную новеллу трудно оценить положительно и саму по себе, и в системе действующего правового регулирования. По содержанию она представляется неудачной, поскольку сформулирована как адресованный собственнику запрет на возражения против требования об установлении сервитута вместо того, чтобы давать правомочие требовать установления сервитута как потенциальному сервитуарию, так и самому собственнику обременяемого участка.

Что же до места проектируемой нормы в системе действующего законодательства, то нельзя не отметить отсутствие в действующем законе самого института приобретения каких-либо ограниченных вещных прав по давности, а необходимость его формулирования в общем виде является спорной. Аналогия с приобретательной давностью (статья 234 ГК РФ) представляется неуместной по причине того, что в конструкции возникновения права собственности по давности речь идет одновременно о прекращении права бывшего собственника, что имеет для оборота стабилизирующее значение.

Предпринятая в Проекте 1 попытка внедрения института приобретения сервитута «по давности» признает за давностью пользования безусловное основание для удовлетворения требования об установлении сервитута, игнорируя право собственника на защиту, в том числе путем негаторного, кондикционного или вытекающего из иных обязательственных отношений сторон исков, о существовании или возможном существовании которых разработчики Проекта 1 забывают. Такой подход представляется ошибочным.

Кроме того, статья 274 ГК РФ не препятствует достижению того же результата, который описывается в проектируемой норме (то есть установления сервитута для эксплуатации линейного объекта по требованию его правообладателя), не требуя при этом истечения какого-либо срока применительно к случаям наличия на земельном участке линейного объекта. Доказательств неэффективности или ущербности существующего регулирования разработчиками Проекта 1 не представлено.

2.7. Предлагаемые в статье 2 Проекта 2 дополнения Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» яв-

ляются попыткой реализации идеи о внесении в единый государственный реестр недвижимости отметок о фактическом владении, которые могли бы, с одной стороны, послужить определению начала течения срока владения для давности в спорных случаях, а с другой стороны, могли бы стимулировать титульного собственника к защите своего права. Однако предложенные в Проекте 2 новеллы в этой части являются половинчатыми и не предусматривают главного – того, какие именно гражданско-правовые последствия должно повлечь включение кадастровым инженером в карту-план территории сведений о фактическом владении тем или иным объектом некими лицами.

2.8. Вызывает опасения тот факт, что предложения, в первую очередь Проекта 1, предусматривающие существенное изменение правового регулирования, не сопровождаются какими-либо специальными нормами о действии во времени. Таким образом, не принимается во внимание возможность нарушения введением их в действие прав лиц, владеющих имуществом по давности.

x x x

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности на недвижимое имущество» и «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О кадастровой деятельности» в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности на недвижимое имущество» не могут быть поддержаны в представленной редакции ввиду замечаний концептуального характера, указанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
6 декабря 2019 г.
№ 193-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 831790-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и статью 56.6 Земельного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 831790-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и статью 56^6 Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассматривается Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по собственной инициативе.

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

Проект состоит из двух статей, предусматривающих внесение изменений в статью 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (статья 1) и в статью 56^6 Земельного кодекса Российской Федерации (статья 2).

Согласно пояснительной записке Проект «разработан в целях защиты прав собственников помещений в многоквартирных домах при образовании земельных участков под ними и соблюдения конституционного права на получение равноценного возмещения в случае изъя-

тия жилого помещения у его собственника для государственных и муниципальных нужд».

Проект устанавливает:

– запрет на принятие решения об изъятии земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, для государственных или муниципальных нужд «при отсутствии в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) сведений о местоположении границ этого земельного участка, определенного с учетом расположения на таком земельном участке иных объектов недвижимого имущества, входящих в состав указанного многоквартирного дома» (проектная часть 6^1 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»);

– запрет на такое образование земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, при котором границы образуемого земельного участка определяются «по границе (контуру) многоквартирного дома», то есть без учета территории, необходимой для обслуживания данного дома и иных объектов, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме (проектная часть 6^2 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»).

Предлагаемое Проектом дополнение статьи 56^6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) устанавливает исключение в виде проектируемых изменений из общих правил изъятия земельных участков, предусмотренных статьей 56^6 ЗК РФ, введенных Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Разработка Проекта вызвана тем, что в существующей системе правового регулирования отсутствие образованного под многоквартирным домом земельного участка не препятствует принятию в отношении такого «объекта» решения об его изъятии для публичных нужд.

В соответствии с общими правилами пункта 1 статьи 56^6 ЗК РФ решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд может быть принято в отношении земельных участков еще только подлежащих образованию. При этом в силу пункта 8 статьи 56^6 ЗК РФ отсутствие в ЕГРН сведений о правах на изымаемый земельный участок и о границах земельного участка не является препятствием для принятия решения об изъятии.

Следует констатировать, что отсутствие в ЕГРН сведений о границах земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, на момент принятия решения об изъятии, существенным обра-

зом ущемляет право собственника помещения в этом доме на получение предварительного и равноценного возмещения, с учетом рыночной стоимости общего имущества (часть 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации, статья 32 Жилищного кодекса Российской Федерации). Эта проблема весьма актуальна для случаев, когда земельные участки под многоквартирными домами не образованы до вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации, при том, что обязанность по их образованию лежит на органах публичной власти и, по существу, не зависит от собственников соответствующих помещений.

Проект направлен на решение этих проблемных вопросов. Введение предлагаемого регулирования позволит предотвратить нарушение прав и законных интересов граждан, четко отделив процедуру образования земельного участка под многоквартирным домом (в ходе которой должны быть, в том числе соблюдены права смежных землепользователей и разрешены споры о границах земельного участка) от процедуры изъятия жилого помещения для публичных нужд, что сделает указанные процедуры более прозрачными.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 831790-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и статью 56^6 Земельного кодекса Российской Федерации» заслуживает поддержки.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

2.7. ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Финансы и инвестиции

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
17 января 2019 г.
№ 183-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ»

Проект федерального закона № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» (далее – Проект), подготовленный к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении, 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 ноября 2018 г. № А6-13429).

Проект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, принят в первом чтении 22 мая 2018 г.

Ранее Проект на заключение Совета не направлялся.

Как следует из пояснительной записки к Проекту, он разработан в рамках реализации положений части 4 главы IV Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р, в соответствии с которыми в целях реализации указанной Стратегии должны быть пред-

ложены решения, связанные с развитием альтернативного источника финансирования проектов субъектов малого и среднего предпринимательства на ранних стадиях развития (в первую очередь высокотехнологичных компаний) – коллективного финансирования (краудфандинга и краудинвестинга).

Проект создает новое регулирование – соответствующие положения в системе российского законодательства в настоящее время отсутствуют.

Идею Проекта – специально урегулировать отношения по привлечению инвестиций с использованием информационных технологий, а также определить правовые основы деятельности операторов инвестиционных платформ по организации краудфандинга – следует поддержать. В результате принятия Проекта краудфандинг получит правовую основу, будет внесена определенность в вопрос о правах и обязанностях субъектов, привлекающих денежные средства для осуществления различных проектов, будут распределены специфические риски, возникающие в результате существования сложной системы инвестирования с участием посредника (оператора платформы), а также основы государственного регулирования в этой сфере.

Принятие специального нормативного акта для регулирования краудфандинга соответствует тенденциям развития правового регулирования в зарубежных государствах (к примеру, см.: Jumpstart Our Business Startups Act США (см.: https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-112hr3606enr/pdf/BILLS-112hr3606enr.pdf)).

По содержанию Проекта имеются следующие критические замечания и предложения.

1. Краудфандинг в принципе возможен не только для целей привлечения инвестиций (инвестиционный краудфандинг), но и для осуществления различных некоммерческих проектов. Не вполне понятно, охватывается ли указанным Проектом вся соответствующая деятельность или часть ее останется вне правового регулирования. Если целью Проекта не является регулирование некоммерческого (социального) краудфандинга, то следовало бы сформулировать в статье 1 Проекта, устанавливающей предмет регулирования, соответствующее исключение.

2. Вызывает сомнение указание в части 2 статьи 1 Проекта определяющей предмет регулирования, на то, что инвестирование гражданами посредством инвестиционной платформы не требует государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Идея не налагать на инвестирующих граждан каких-либо дополнительных обязанностей по получению специального правового статуса понятна, однако этому положению не место в описании предмета зако-

на. Вызывает сомнение необходимость установления этого правила, поскольку, к примеру, инвестирование гражданами в ценные бумаги уже и сегодня не охватывается понятием «предпринимательская деятельность». В отношении акционеров в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 г. № 3-П указано, что «деятельность акционеров не является предпринимательской (она относится к иной не запрещенной законом экономической деятельности)». Положение части 2 статьи 1 Проекта следует перенести в другие структурные единицы Проекта, сформулировав его в более общем виде (например, инвестирование гражданами путем заключения договоров в соответствии с настоящим Федеральным законом не является предпринимательской деятельностью (как это сделано в статье 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»)).

3. По всему тексту Проекта используются понятия «цифровые права» и «цифровые финансовые активы» (статьи 4, 5, 5.1, 6, 7, 10, 12 Проекта).

Однако такого объекта (таких объектов) гражданских прав в настоящее время не существует. До его (их) определения в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) и специальных законах (соответствующие законопроекты в настоящее время рассматриваются) использовать эту терминологию преждевременно, тем более, что, как показывает обсуждение имеющихся законодательных инициатив, терминология, описывающая такие объекты, может измениться. Следует отметить и то, что Проект использует в отношении действий, направленных на создание и обращение таких объектов, специальную терминологию, которая в настоящее время в законодательстве также отсутствует (к примеру, в статье 12 Проекта говорится о «решении о выпуске цифровых прав»).

Если целью разработчиков Проекта является установление возможности инвестирования в такие объекты, его принятие возможно только в «пакете» с теми законопроектами, которыми будет определен правовой режим таких объектов.

4. Проектом вводится новый объект гражданских прав, о котором ни один существующий в этой области законопроект не упоминает – «*цифровые права утилитарного назначения*» (статьи 5 и 5.1). Между тем этому объекту посвящена отдельная статья – 5.1 (отметим, что вызывает вопросы и юридическая техника Проекта в части нумерации статей).

Поскольку предметом регулирования Проекта (статья 1) не является определение (создание) правового режима новых объектов гражданских прав, указанная норма требует изменения.

Вызывает возражение и содержание предлагаемого регулирования «цифровых прав утилитарного назначения» (статья 5.1 Проекта). Как

можно понять из части 1 статьи 5.1, цифровое право утилитарного назначения – это имущественное право. Как следует из текста, «цифровое право требовать передачи вещи (вещей)» «путем приобретения цифровых прав утилитарного назначения, такими правами могут быть следующие имущественные права: 1) право требовать передачи вещи (вещей)...») – это само право (требование). Между тем согласно части 5 этой же статьи цифровое утилитарное право «удостоверяет право требования исполнения обязательств». Иными словами, оно не есть само право, а есть только то, что удостоверяет право (требование).

В этой связи положения статьи 5.1 Проекта требуют корректировки.

6. Проект предусматривает два основных договора (статья 3 Проекта):

– договор об оказании услуг по привлечению инвестиций (заключается оператором с лицом, привлекающим инвестиции). По этому договору оператор обязуется предоставить в соответствии с правилами инвестиционной платформы лицу, привлекающему инвестиции, доступ к инвестиционной платформе;

– договор об оказании услуг по содействию в инвестировании (заключается с инвесторами). По этому договору оператор обязуется в соответствии с правилами инвестиционной платформы предоставить инвестору доступ к инвестиционной платформе.

Проект предусматривает, что оба договора относятся к договорам присоединения, «стандартные формы которых предусмотрены правилами инвестиционной платформы» (статья 4).

Отметим, что Проект не указывает никаких иных условий обоих договоров. При этом статья 7 Проекта лишь «вскользь» использует далее понятие «существенные условия договоров» («записи в реестре договоров должен содержать сведения, позволяющие установить стороны договоров, существенные условия договоров, а также дату заключения договоров»).

Такой подход к описанию условий договоров нельзя признать адекватным, и Проект требует в этой части доработки.

Статья 7 Проекта указывает, что инвестиционная платформа должна обеспечить в течение всего срока хранения записей в реестре договоров «возможность для сторон договора, заключенного посредством инвестиционной платформы, *получения его текста на русском языке*». Что это означает? Что договоры могут быть заключены на ином языке, чем русский?

Статья 4 Проекта указывает на то, что правила инвестиционной платформы должны содержать «формы примерных договоров, по которым привлекаются инвестиции посредством инвестиционной платформы». Однако не вполне ясно, имеются ли здесь в виду упомянутые в статье 427 ГК РФ примерные договоры.

7. Статья 10 Проекта предусматривает, что инвестирование посредством инвестиционной платформы производится только «безналичными денежными средствами». При этом порядок передачи оператором платформы денежных средств инвесторам специально не определяется, а говорится о том, что он будет определяться правилами инвестиционной платформы. Представляется, однако, что соответствующий порядок следует определить в самом Проекте.

8. В статье 11 Проекта указывается, что лица, привлекающие инвестиции, могут это делать, только если в отношении них не подано в арбитражный суд заявление о признании банкротом, «о чем такие лица заверяют оператора инвестиционной платформы». О каком заверении идет речь в этой статье, неясно, равно как неясно и то, каковы последствия ложности заверения.

9. Статья 8 Проекта регулирует важнейший вопрос – об ответственности оператора инвестиционной платформы.

Между тем ее содержание носит весьма общий характер, и это несмотря на то, что обязанности такого оператора весьма многочисленны, связаны с получением денежных средств от инвесторов и лиц, привлекающих инвестиции, с учетом прав.

Однако этих обстоятельств статья не отражает, и признать достаточным указание на то, что оператор несет ответственность в форме возмещения убытков за нарушение правил инвестиционной платформы, нельзя.

В этой части проектируемая статья 8 (а, возможно, и иные структурные положения Проекта) требует доработки и конкретизации.

10. Статья 6 Проекта регулирует требования к оператору инвестиционной платформы.

Данная статья содержит множество ограничений для лиц в части участия в капитале оператора и его органах управления, однако реального механизма реализации таких запретов не содержит. Например, часть 4 этой статьи указывает на случаи, когда определенные лица ограничиваются правом распоряжаться десятью и более процентами голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал оператора. Администрирование этой нормы понятно, если речь идет о включении в реестр, однако как ее применять к лицу (оператору), которое уже значится в реестре? Каковы последствия нарушения такого ограничения, каково влияние таких нарушений на возникшие права и обязанности инвесторов и лиц, привлекающих инвестиции, – все эти вопросы остаются в Проекте без ответа.

11. Проект по существу не содержит положений о преодолении конфликтов интересов, которые могут возникать в деятельности оператора

инвестиционной платформы, не содержит определения понятия «конфликт интересов», не раскрывает его содержание. Положения статьи 6 Проекта (часть 8) представляются слишком лаконичными, поскольку она содержит лишь отсылочные нормы к документам самого оператора.

12. В Проекте не решен вопрос о последствиях нецелевого использования привлеченных инвестиций, что может создать риски возврата привлеченных средств. Возможно, такое решение является следствием того, что разработчики полагают достаточными уже имеющиеся правовые средства как гражданско-правового, так и уголовно-правового характера. Однако такое решение представляется небесспорным в силу весьма общего описания прав и обязанностей инвестора и лица, привлекающего инвестиции, а также требований к договорам. В результате могут возникнуть ситуации, когда права инвестора будут нарушены, но порядок действий инвестора при этом не вполне ясен. Приведем здесь и норму статьи 12 Проекта, в которой указано, что на сайте оператора должны среди прочего раскрываться сведения «о действиях, которые должны быть предприняты инвестором в случае неисполнения обязательств лицом, привлекающим инвестиции». Таким образом, предполагается какой-то специальный порядок действий, отличный от общих средств и способов защиты прав и законных интересов, однако в чем он состоит, неясно.

Этот момент требует прояснения. Если в настоящее время такой порядок описать затруднительно, то возможно сделать отсылочную норму к подзаконному акту (к примеру, правилам Банка России), в котором вопросы общих требований к содержанию такого порядка должны быть определены.

13. В Проекте одновременно используются такие понятия, как «идентификация», «аутентификация», «доступ». Иногда они используются вместе, как обозначающие отдельные явления, иногда по отдельности.

Так, в статье 4 Проекта указано, что правила инвестиционной платформы должны содержать «порядок идентификации и аутентификации участников инвестиционной платформы и их допуска к инвестиционной платформе».

Чаще всего в тексте Проекта используется понятие «допуск», причем в двух значениях: первое – как некоторая процедура («допуск к инвестиционной платформе» (статьи 2, 3, 4), в том числе в контексте допуска с использованием мобильных устройств (статья 4)); второе – как «доступ к информации» (статья 12).

Понятие «идентификация» отдельно используется в статье 3 Проекта, в которой говорится, что оператор вправе проводить иденти-

фикацию участников инвестиционной платформы с использованием сведений, полученных из единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА).

Однако в самом Проекте никаких функциональных (для целей Проекта) определений «идентификации», «аутентификации» и «допуска» не дается; отсутствуют указания на то, что значение какого-то из указанных понятий определяется в соответствии с иным федеральным законом. Не указано соотношение этих понятий, в связи с чем возможна неопределенность в понимании проектируемых норм.

Понятие «идентификация» определено в статье 3 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» следующим образом: идентификация – это совокупность мероприятий по установлению определенных указанным законом сведений о клиентах, их представителях, выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах и подтверждению достоверности этих сведений с использованием оригиналов документов и (или) надлежащим образом заверенных копий и (или) государственных и иных информационных систем.

Понятие аутентификации не является столь определенным (видимо, идет речь о процессе опознания субъекта в какой-то системе). При этом некоторые акты используют еще и понятие «*авторизация*», которое обычно и приравнивается к понятию «доступ». «Авторизация» в статье 7 указанного Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» понимается как один из способов упрощенной идентификации клиента – физического лица.

Если инвестор идентифицирован и аутентифицирован, не означает ли это, что он получает доступ в систему и нет необходимости определять какую-то специальную процедуру доступа; корректно ли использование понятия «доступ» или его надо заменить на понятие «авторизация»? Эти вопросы требуют прояснения: либо надо определять какие-то из трех указанных понятий в Проекте (дать им функциональное определение) и/или какие-то из них следует определять в Проекте, а в отношении других использовать отсылку к иным законам.

ххх

Вывод: проект федерального закона № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» нуждается в доработке, и его принятие возможно после или одновременно с при-

нятием проекта федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации».

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов № 617867-7 «О совершении сделок с использованием электронной платформы» и № 617880-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О совершении сделок с использованием электронной платформы»

Проекты федеральных законов № 617867-7 «О совершении сделок с использованием электронной платформы» (далее – Проект № 617867-7) и № 617880-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О совершении сделок с использованием электронной платформы» (далее – Проект № 617880-7, вместе – проекты) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 17 января 2019 г. № А6-372).

Проекты внесены в Государственную Думу депутатами Государственной Думы А.Г. Аксаковым, И.Б. Дивинским, А.В. Лященко, О.А. Николаевым и членом Совета Федерации Н.А. Журавлевым и находятся на стадии предварительного рассмотрения.

Ранее проекты на заключение Совета не представлялись.

Как следует из пояснительной записки к Проекту № 617867-7, он разработан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации», а также разделами 2.2.3 и 2.2.4 Основных направлений развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг., утвержденных Советом директоров Банка России 15 декабря 2017 г.

Проекты создают новое регулирование, поскольку соответствующие положения в системе российского законодательства в настоящее время отсутствуют.

Основные идеи Проекта № 617867-7, отраженные в пояснительной записке к нему, а именно – расширение доступа к финансовым услугам, увеличение конкуренции, автоматизации процессов взаимодействия, повышение скорости и удобства совершения транзакций в рамках электронных платформ, прозрачности и оперативности получения достоверной информации о финансовых продуктах и действующих обязательствах финансовых организаций – возражений не вызывают.

Однако в части обоснованности самой идеи существования отдельного закона, с точки зрения наименования и содержания Проекта № 617867-7 необходимо указать следующие критические замечания.

1. Ни один из указанных в пояснительной записке документов не предусматривает необходимости регулирования *отношений по заключению сделок с финансовыми организациями с использованием информационных технологий* именно с помощью специального федерального закона. Нет соответствующих положений в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, в Программе «Цифровая экономика Российской Федерации», а также в Плане мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденном Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18 декабря 2017 г. № 2).

Реальным основанием для создания специального регулирования служат указанные в пояснительной записке Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг., утвержденные Советом директоров Банка России 15 декабря 2017 г. Однако и здесь отсутствует положение о необходимости принятия именно специального закона. Так, раздел 2.2.3, предусматривающий необхо-

димость создания и функционирования платформы-маркетплейса для финансовых услуг и продуктов (в части нормативного обеспечения) указывает на следующее: «планируется разработка дизайна и проведение пилотирования платформы-маркетплейса, *разработка дорожной карты по правовому* и технологическому обеспечению реализации проекта и запуск платформы на финансовом рынке». Раздел 2.2.4, указывающий на необходимость создания отдельной платформы для регистрации финансовых сделок в части нормативного обеспечения, содержит аналогичного характера информацию: «планируется разработка дизайна и проведение пилотирования платформы для регистрации финансовых сделок, *разработка дорожной карты по правовому и технологическому обеспечению реализации проекта*».

Никакого объяснения предлагаемого правового решения – принятия специального федерального закона – в пояснительной записке не приводится. Не приводится в ней и информация о возможных альтернативных правовых решениях, которые рассматривались разработчиками и были отвергнуты по причине предпочтительности выбранного ими варианта.

Отдельно следует указать на то, что ранее Совет рассмотрел проект федерального закона № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» (Экспертное заключение от 17 января 2019 г. № 183-2/2019), по своему содержанию отчасти схожий с рассматриваемым Проектом № 617867-7. Неясно, как будут соотноситься между собой два закона, регулирующие по существу одни и те же правоотношения по созданию и эксплуатации информационных систем для обеспечения гражданского оборота в виртуальной среде.

2. Существует явное противоречие между наименованием Проекта № 617867-7, описанием его предмета в статье 1 и содержанием иных его положений (равно как и содержанием пояснительной записки).

Проектируемый федеральный закон имеет следующее наименование: «О совершении сделок с использованием электронной платформы». Таким образом, из наименования не вытекает ограничений применения его положений какой-либо отдельной сферой экономических отношений. Речь, судя по наименованию, идет об акте, *который будет регулировать совершение любых сделок через такую платформу вообще*.

Аналогичный вывод может быть сделан и из анализа предмета регулирования Проекта № 617867-7 (статья 1): «настоящий Федеральный закон *регулирует отношения, возникающие в связи с совершением сделок с использованием электронной платформы*, а также определяет правовые основы деятельности операторов электронных платформ».

Между тем из пояснительной записки следует, что речь идет только об отношениях по заключению сделок с финансовыми организациями с использованием информационных технологий.

Подтверждает это и анализ иных положений (кроме статьи 1) Проекта № 617867-7. К примеру, в статье 2 дается определение «*сделок, совершаемых с использованием электронной платформы*», где указаны «сделки, направленные на предоставление банковских, страховых услуг, услуг на рынке ценных бумаг, сделки с финансовыми инструментами, договоры доверительного управления имуществом, а также сделки, направленные на предоставление иных услуг финансового характера, совершаемые между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями с использованием электронной платформы».

Указанное противоречие требует устранения.

3. К описанию предмета регулирования (статья 1) может быть высказано также следующее замечание: в части описываемых отношений его нельзя назвать в полной мере ясным и определенным.

Указывается, что проектируемый закон будет регулировать «отношения, возникающие *в связи* с совершением сделок с использованием электронной платформы». *«В связи»* – это очень неопределенная формулировка, которая может толковаться и таким образом, что закон регулирует отношения сторон, возникшие из заключенных с использованием платформы договоров, что, очевидно, не соответствует действительности, поскольку такие отношения регулируются соответствующими положениями части второй Гражданского кодекса Российской Федерации и специальных законов.

В целом положения Проекта № 617867-7 о его предмете должны быть изложены в новой редакции с учетом также того обстоятельства, что содержание упоминаемых в законопроекте сделок (права и обязанности сторон, последствия их нарушения и т.д.) регулируются гражданским законодательством.

4. Вызывает сомнение определение понятия «*финансовые организации*», содержащееся в Проекте № 617867-7. Такие организации определяются Проектом № 617867-7 следующим образом: «кредитные организации, некредитные финансовые организации, *эмитенты ценных бумаг*, присоединившиеся к правилам электронной платформы с целью совершения сделок с потребителями финансовых услуг с использованием электронной платформы».

Действующее законодательство содержит множество функциональных определений «финансовой организации» (см.: статью 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», статью 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии

малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», статью 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах»). Имеется определение понятия (в форме перечисления) «некредитная финансовая организация» в статье 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Существующая в таких определениях разница может быть объяснена спецификой сферы регулируемых отношений, однако какой смысл вкладывали разработчики Проекта № 617867-7 в определение финансовой организации, включая в такие организации «эмитентов ценных бумаг», – осталось неясным.

Эмитенты не оказывают никаких финансовых услуг. С ними не могут быть совершены «сделки, совершаемые с использованием электронной платформы» в том значении, как это определено в статье 2 Проекта № 617867-7 (см. выше), а потому соответствующее решение представляется как минимум спорным, или же требующим дополнительного разъяснения.

5. При определении понятия «сделки, совершаемые с использованием электронной платформы» (статья 2 Проекта № 617867-7), используются не вполне ясные словосочетания, а именно:

– «*сделки, направленные на* предоставление банковских, страховых услуг, услуг на рынке ценных бумаг»;

– «*сделки, направленные на предоставление иных услуг финансового характера*».

Перечисление сделок в указанной части Проекта № 617867-7 требует соотнесения с его статьей 3, в которой говорится, что правила электронной платформы должны содержать «*виды сделок*, совершаемых с использованием электронной платформы».

Соответствующие положения требуют редакционных уточнений.

6. Некоторых редакционных уточнений требует определение потребителя финансовых услуг в статье 2 Проекта № 617867-7, в частности, не вполне понятна последняя часть этого определения: «... зарегистрированное в единой системе идентификации и аутентификации после проведения его идентификации *при личном присутствии* государственными органами, банками и иными организациями в случаях, определенных федеральными законами».

7. В статье 3 Проекта № 617867-7 указывается, что в правилах электронной платформы должны содержаться «требования к участникам электронной платформы». Участниками электронной платформы, исходя из прямого указания статьи 2 Проекта № 617867-7, являются финансовые организации и потребители финансовых услуг.

Из проектируемых положений совершенно неясно, в чем такие требования могут (или должны) состоять, хотя вопрос этот является весьма важным, поскольку через такой механизм будут создаваться ограничения для «входа» в рынок.

В этой же статье говорится, что указанные правила должны содержать «порядок допуска участников электронной платформы к программно-техническим средствам электронной платформы». При этом никаких общих положений в Проекте № 617867-7 о так называемом «допуске» не имеется. При этом далее по тексту в различных комбинациях используются понятия «идентификация» и «аутентификация».

Вызывает сомнение указание в статье 3 Проекта № 617867-7 о том, что в правилах должна содержаться информация об «ответственности оператора электронной платформы перед участниками электронной платформы». В Проекте № 617867-7 уже есть специальные положения об ответственности оператора в отдельных случаях (статья 10) и неясно, надо ли в правилах только дублировать эти положения или будет необходимо устанавливать дополнительные положения об ответственности. В целом вопрос об ответственности оператора электронной платформы, учитывая специфику и новизну регулируемых отношений, как представляется, должен решаться непосредственно в законе.

8. Статья 11 Проекта № 617867-7 (часть 2) устанавливает положения о том, с какими видами деятельности не вправе совмещать свою деятельность оператор электронной платформы.

Указанный в ней перечень видов деятельности как с точки зрения количества указанных видов, так и предлагаемой редакции, вызывает замечания.

Цель проектируемой нормы понятна: устранение потенциального конфликта интересов, однако все ли виды деятельности здесь учтены, чтобы такой конфликт не возник, неясно. Перечень ограничиваемых к совмещению видов деятельности изложен следующим образом: «деятельность кредитной организации, некредитной финансовой организации, за исключением деятельности организатора торговли, депозитария, специализированного депозитария или регистратора».

Во-первых, в соответствии со статьей 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в которой дается перечень видов некредитных финансовых организаций:

– нет такого вида некредитных финансовых организаций, как «специализированный депозитарий», а есть следующий вид некредитных финансовых организаций: «специализированный депозитарий инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда»;

– нет такого отдельного вида некредитных финансовых организаций в указанной статье, как «депозитарий» и «регистратор» (они все включаются в некредитные финансовые организации через находящееся в перечне понятие «профессиональные участники рынка ценных бумаг»).

Во-вторых, если следовать этой логике, то получается, что и регистратор, и депозитарий могут осуществлять соответствующую деятельность. При этом объяснения такого решения, учитывая специфику их деятельности, пояснительная записка не содержит.

Статья 11 Проекта № 617867-7 устанавливает значительное количество ограничений для лиц в части участия в капитале оператора электронной платформы и его органах управления, однако из проектируемых положений неясно, как администрировать нарушение указанных ограничений после того, как оператор электронной платформы включен в реестр Банка России? Статья 12 Проекта № 617867-7 устанавливает, что Банк России может исключать оператора из реестра, в том числе в случае «неоднократного в течение одного года нарушения оператором электронной платформы требований, установленных настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами». Однако эта норма, судя по ее буквальному толкованию, рассчитана на иные нарушения, поэтому здесь требуется большая ясность, возможно, включение соответствующих положений в статью 12 Проекта № 617867-7 о полномочиях Банка России.

9. В статье 12 Проекта № 617867-7, как уже было отмечено, установлены основания для исключения сведений об операторе электронной платформы из реестра. Однако в проектируемых положениях нет указания на влияние такого исключения и прекращения статуса оператора *для прав и обязанностей участников электронной платформы*.

10. Статья 13 Проекта № 617867-7 указывает, что оператор электронной платформы обязан утвердить и обеспечить для свободного доступа правила управления рисками, связанными с осуществлением деятельности оператора электронной платформы. Представляется, что Проект № 617867-7 должен содержать общие положения о такой системе управления рисками и способах устранения конфликта интересов.

11. Из Проекта № 617867-7 и поясняющих материалов к нему не вполне понятно, возникнут ли какие-либо обязанности после принятия нового законодательного регулирования у тех банковских организаций, которые используют так называемый интернет-банкинг и уже сегодня позволяют своим клиентам заключать некоторые сделки (договор банковского вклада) в рамках электронного взаимодействия. Также неясно (в Проекте № 617867-7 нет переходных положений), надо ли будет

(и в каком порядке, в какие сроки) приводить свою деятельность в соответствие с новым регулированием тем организациям, которые в настоящее время осуществляют деятельность, схожую с деятельностью оператора электронных платформ (если такие имеются).

12. Проект № 617880-7 разработан для целей реализации положений Проекта № 617867-7. При этом следует отметить, что в реальности его содержание выходит за рамки его целей, определенных пояснительной запиской. Так, к примеру, статья 1 Проекта № 617880-7 предлагает внести ряд изменений в Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации». Часть таких изменений действительно связана с положениями Проекта № 617867-7, однако часть, а именно, – правила об электронном взаимодействии с Агентством по страхованию вкладов, к реализации Проекта № 617867-7 отношения не имеют.

x x x

Вывод: проекты федеральных законов № 617867-7 «О совершении сделок с использованием электронной платформы» и № 617880-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О совершении сделок с использованием электронной платформы» не могут быть поддержаны по соображениям, изложенным в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 3 декабря 2018 г. № 35455-МР/Д18и).

Проект подготовлен Минэкономразвития России в соответствии с пунктами 8 и 9 плана мероприятий («дорожной карты») по развитию инструментария государственно-частного партнерства, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 5 марта 2018 г. № 1775п-П9, и пунктом 2.2.1 плана действий по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению до 25 процентов их доли в валовом внутреннем продукте, одобренного на заседании Правительства Российской Федерации 12 июля 2018 г. (протокол № 20, раздел I).

Проектом предполагается внесение ряда изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

(далее – Закон о концессионных соглашениях), Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», а также иные законодательные акты Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке к Проекту его целями являются создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в объекты социальной сферы, обеспечение справедливого распределения рисков и затрат между участниками концессионного соглашения, правовой определенности и стабильности правового регулирования, создание условий для снижения количества случаев по оспариванию концессионных соглашений, стимулирование инвесторов к запуску новых проектов и притока частных инвестиций.

Указанные цели не могут вызывать каких-либо возражений. Более того, анализ Проекта показал, что в целом в нем проработаны актуальные вопросы государственно-частного партнерства и использованы подходы, сложившиеся в деловой практике заключения концессионных соглашений. Многие из положений Проекта являются понятными и обоснованными для участников рынка, так как прошли апробацию в большом количестве уже заключенных сделок.

Таким образом, Проект концептуальных возражений не вызывает.

Однако Проект не свободен от недостатков, которые нуждаются в устранении.

1. Часть 1 статьи 3.1 Закона о концессионных соглашениях в редакции Проекта предусматривает финансовое участие публичных органов в исполнении концессионного соглашения в четырех формах:

1) финансирование части расходов в связи с созданием и (или) реконструкцией объекта концессионного соглашения (капитальный грант);

2) выплата после ввода объекта (части объекта) концессионного соглашения в эксплуатацию платежей, направленных на обеспечение окупаемости инвестиций концессионера в связи с созданием и (или) реконструкцией объекта концессионного соглашения, в том числе возмещение всех или части расходов концессионера в связи с созданием и (или) реконструкцией объекта концессионного соглашения, а также на возмещение (финансовое обеспечение) расходов концессионера в связи с эксплуатацией и (или) техническим обслуживанием объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества (плата концедента);

3) возмещение недополученных концессионером доходов от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения (обеспечение минимального дохода);

4) предоставление государственных или муниципальных гарантий.

Наибольшие вопросы вызывает вторая форма финансового участия. Она сформулирована таким образом, что концессионер получает плату только до того момента, пока не достигнута «точка безубыточности проекта».

Между тем в настоящее время плата концедента включает в себя более широкое содержание, и в нее включается множество платежей, в том числе стимулирующего характера, которые позволяют получать концессионерам определенную прибыль.

Например, подобная ситуация может складываться при строительстве автомобильной дороги, эксплуатация которой не предполагает платы за ее использование со стороны владельцев автотранспортных средств. Соответственно, концессионер не может получать платежи от эксплуатации объекта в виде взимания платы за пользование. Однако это не означает, что концессионер не будет получать прибыль. Концедент может платить ему за то, что объект всегда находится в надлежащем состоянии и пригоден для использования (так называемая плата за доступность). Такая модель делает проект более привлекательным для концессионера.

Таким образом, понятие «плата концедента» должно иметь более широкое содержание и не только включать в себя расходы на цели, указанные в пункте 2 части 1 статьи 3.1 Закона о концессионных соглашениях в редакции Проекта, но и допускать возможность включения в него выплат стимулирующего характера в пользу концессионера.

2. Вызывает вопросы целесообразность положения, в соответствии с которым концессионер может принимать обязательства по техническому обслуживанию объектов концессионного соглашения только в отношении объектов здравоохранения и объектов образования (часть 1.3 статьи 3 Закона о концессионных соглашениях в редакции Проекта). Для введения такого чрезмерно жесткого ограничения требуется подробное обоснование, которое в пояснительной записке к Проекту отсутствует.

Представляется целесообразным допустить подобную форму участия для проектов, в которых в концессию передаются объекты социально-культурного назначения (например, парки), автодороги.

Кроме того, представляется возможным заключение концессионных соглашений, предусматривающих техническое обслуживание объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем.

3. В соответствии с частью 2.5 статьи 22 Закона о концессионных соглашениях в редакции Проекта в случае проведения открытого кон-

курса в решении о заключении концессионного соглашения могут быть установлены иные требования, предъявляемые к участникам конкурса, помимо требований, предусмотренных положениями Закона о концессионных соглашениях.

Тем самым Проект предполагает установление в решении о заключении концессионного соглашения открытого перечня условий в случае проведения открытого конкурса.

Представляется, что такое решение может повлечь за собой установление неочевидных преимуществ для некоторых участников конкурса, что приведет к нарушению прав и интересов других участников. Более того, к настоящему времени в сфере регулирования торгов сложилась тенденция к определению закрытого перечня условий, предъявляемых к участникам, и для изменения этого подхода в данном случае отсутствуют основания.

Вместе с тем цель разработчиков Проекта может быть достигнута иным способом. В частности, чтобы более точно сформировать требования к участникам и проектам, допустимо установить закрытый перечень условий, которые могут по необходимости становиться условиями конкурса. Следует отметить, что такой законодательный прием уже используется в Проекте (часть 1.8 статьи 23 Закона о концессионных соглашениях).

4. В соответствии с абзацем третьим пункта 4.9 статьи 37 Закона о концессионных соглашениях в редакции Проекта в конкурсной документации может быть предусмотрена обязанность лица, с которым заключено концессионное соглашение, возместить лицу, выступившему с инициативой заключения концессионного соглашения, расходы на подготовку предложения о заключении концессионного соглашения в размере, не превышающем предельного размера расходов, установленного Правительством Российской Федерации.

Правило, согласно которому победитель конкурса возмещает расходы на организацию его инициатору, является оправданным, так как оно стимулирует развитие новых проектов. Аналогичный подход наблюдается и в ряде зарубежных правопорядков.

Однако в Проекте предлагается право, но не обязанность уполномоченного лица указать в конкурсной документации на возмещение расходов инициатору победителем конкурса, что ставит под сомнение возможность реализации названного подхода.

5. Анализ ряда положений Закона о концессионных соглашениях в редакции Проекта показывает, что с учетом действующего гражданского законодательства они не содержат никакого нового регулирования. Например, в соответствии с частью 2 статьи 13 концессионные

соглашения должны включать в себя существенные условия, установленные указанным Законом, другими федеральными законами, и могут включать в себя не противоречащие законодательству Российской Федерации и конкурсной документации условия.

Однако в других случаях, где могли бы быть созданы действительно необходимые для участников концессионных отношений гражданско-правовые нормы, разработчики Проекта не предлагают соответствующих изменений. Например, в соответствии с частью 5.1 статьи 5 момент прекращения прав и обязанностей концессионера в случае замены концессионера определен императивно. Очевидно, что у сторон концессионного соглашения может иметься необходимость изменить указанный момент на иной, нежели тот, что обозначен в законе, что требует включения в закон диспозитивной нормы.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства» может быть поддержан при условии устранения замечаний, указанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-7/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 633078-7 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона № 633078-7 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов 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 Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 20 февраля 2019 г. № А6-1763).

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

Проектом предлагается внести в статью 27 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об охоте) изменение, дополнив ее частью 3.1 следующего содержания:

«3.1. Лицо, заключившее с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации охотхозяйственное соглашение вправе усту-

пать права и осуществлять перевод долга по обязательствам, возникшим из такого соглашения с согласия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, но не ранее чем по истечении двух лет с момента заключения охотхозяйственного соглашения.».

Как сказано в пояснительной записке, предлагаемый Проектом подход позволит обеспечить реализацию принципа устойчивого существования и использования охотничьих ресурсов, а также гибкость в ходе принятия хозяйственных решений лицами, осуществляющими инвестиции в охотничье хозяйство.

Анализ Проекта позволяет сделать вывод о том, что он не может быть поддержан.

1. Одним из основополагающих принципов Закона об охоте является принцип защиты конкуренции в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

В силу части 1 статьи 10 Закона об охоте не допускаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Согласно части 2 этой же статьи федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе путем создания более выгодных условий деятельности одним физическим лицам, юридическим лицам по сравнению с другими физическими лицами, юридическими лицами.

Статьей 2 Закона об охоте одним из основных принципов правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов назван принцип гласности предоставления в пользование охотничьих ресурсов.

В силу статьи 25 Закона об охоте земельные участки и лесные участки из земель, находящихся в государственной собственности, предоставляются для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, заключившим охотхозяйственные соглашения.

Охотхозяйственное соглашение заключается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с победителем аукциона на право заключения такого соглашения (статьи 27, 28 Закона об охоте).

На важность конституционного принципа поддержки конкуренции в сфере охотничьего хозяйства специально обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 25 июня 2015 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации»).

Предлагаемая Проектом конструкция – передача лицом, заключившим охотхозяйственное соглашение, своих прав и обязанностей по такому соглашению другому лицу – нарушает принцип защиты конкуренции в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Предлагаемое решение, в соответствии с которым с отдельными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями фактически будут заключаться охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона, приведет к предоставлению необоснованных преимуществ данным лицам перед другими лицами, в том числе и теми, кто участвовал в аукционе. Эти преимущества состоят в персональном льготном режиме заключения охотхозяйственного соглашения – без проведения аукциона на право его заключения.

2. Проект может быть подвергнут критике и с позиций антикоррупционного законодательства.

В пояснительной записке к Проекту отмечается, что согласие органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации на передачу прав и обязанностей по охотхозяйственному соглашению позволит обеспечить соответствие новой стороны в соглашении требованиям, установленным документацией об аукционе для первоначальной стороны в соглашении.

Вместе с тем необходимо отметить, что анализ положений Закона об охоте позволяет сделать вывод о том, что «документацией об аукционе» никаких специальных требований к участнику аукциона не предъявляется.

Так, охотхозяйственное соглашение может быть заключено с любым юридическим лицом либо индивидуальным предпринимателем (часть 1 статьи 27 Закона об охоте).

В соответствии с частью 9 статьи 28 Закона об охоте для участия в аукционе заявители представляют в установленный в извещении о проведении аукциона срок следующие документы:

1) заявка на участие в аукционе по установленной форме с указанием реквизитов счета для возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, в случае установления организатором аукциона требования обеспечения заявки на участие в аукционе;

2) документы, подтверждающие внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе в случае установления организатором аукциона требования обеспечения заявки на участие в аукционе.

Победителем аукциона признается участник аукциона, предложивший наиболее высокую цену за право заключить охотхозяйственное соглашение (часть 21 статьи 28 Закона об охоте).

Наличие у победителя аукциона соответствующих кадровых, материальных ресурсов, опыта ведения охотничьего хозяйства и т.д. по Закону об охоте не требуется.

Следовательно, новой стороной охотхозяйственного соглашения, на которую с согласия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут быть переведены права и обязанности по соглашению, может быть любое юридическое лицо или индивидуальный предприниматель.

Таким образом, у должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охотничьего хозяйства появятся чрезмерно широкие пределы усмотрения и применения предлагаемой нормы. В соответствии с Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96), изменение анализируемой статьи 27 Закона об охоте приведет к возникновению двух коррупциогенных факторов – широта дискреционных полномочий и отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

3. Проектом предлагается установить минимальный срок в два года с момента заключения охотхозяйственного соглашения, по истечении которого возможна уступка прав и перевод обязанностей по соглашению.

Вместе с тем буквальное толкование данного положения позволяет сделать вывод о том, что спустя два года с момента заключения охотхозяйственного соглашения (по итогам аукциона) права и обязанности по соглашению могут переходить от одних лиц к другим без ограничений (например, еженедельно). При этом следует напомнить, что охотхозяйственные соглашения заключаются на срок от двадцати до сорока девяти лет (пункт 1 статьи 27 Закона об охоте).

4. В пояснительной записке справедливо указывается на то, что прекращение каждого охотхозяйственного соглашения и проведение нового аукциона всегда сопряжено с дополнительными затратами времени и трудовых ресурсов.

Вместе с тем совершенно очевидно, что затраты на проведение аукциона включаются в цену за право заключить охотхозяйственное соглашение.

Средства, полученные от продажи права на заключение охотхозяйственного соглашения и состоящие из денежных средств, внесенных победителем аукциона в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, и доплаты, подлежат перечислению организатором аукциона в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в установленном порядке (часть 29 статьи 28 Закона об охоте).

Таким образом, средства, полученные от продажи права на заключение охотхозяйственного соглашения, не только покрывают затраты на проведение аукциона, но и являются доходом бюджета. Предлагаемый Проектом подход (замена стороны соглашения без аукциона) лишает бюджет доходной части.

Сама по себе цель Проекта – привлечь инвестиции в охотничье хозяйство, обеспечить реализацию принципа устойчивого существования и использования охотничьих ресурсов – возражений не вызывает, однако предлагаемое Проектом решение приведет к ограничению конкуренции и росту коррупциогенных факторов в сфере охотничьего хозяйства.

Кроме того, полагаем необходимым отметить, что прежде, чем вносить изменения в регулирование отношений между сторонами охотхозяйственного соглашения, следует определить правовую природу названных отношений. Данный вопрос требует глубокой и тщательной проработки.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 633078-7 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-12/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 690192-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона № 690192-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов 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 Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 23 мая 2019 г. № А6-5771).

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

Проектом предлагается внести в ряд статей Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об охоте) изменения, направленные на сохранение договорных отношений после истечения срока охотхозяйственного соглашения, создание возможностей для перехо-

да прав и обязанностей по охотхозяйственным соглашениям к другому лицу без проведения аукциона, создание ограничений для участия недобросовестных лиц в аукционе на заключение охотхозяйственных соглашений, совершенствование положений о порядке проведения аукциона на заключение охотхозяйственных соглашений.

Как следует из пояснительной записки, предлагаемые Проектом изменения позволят обеспечить добросовестным пользователям животного мира гарантии продолжения ими соответствующей деятельности, повышение информационной обеспеченности органов государственной власти для принятия решений в сфере охотничьего хозяйства, а также в развитие конкуренции и перехода в состояние конкурентного рынка.

Ранее Совет уже рассматривал схожие изменения в Закон об охоте и высказался отрицательно относительно предлагаемых изменений (Экспертное заключение от 21 марта 2019 г. № 186-7/2019 по проекту федерального закона № 633078-7 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Анализ Проекта позволяет сделать вывод о том, что он также не может быть поддержан.

1. Одним из основополагающих принципов Закона об охоте является принцип защиты конкуренции в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

В силу части 1 статьи 10 Закона об охоте не допускаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Согласно части 2 этой же статьи федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе путем создания более выгодных условий деятельности одним физическим лицам, юридическим лицам по сравнению с другими физическими лицами, юридическими лицами.

В статье 2 Закона об охоте одним из основных принципов правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов назван принцип гласности предоставления в пользование охотничьих ресурсов.

В силу статьи 25 Закона об охоте земельные участки и лесные участки из земель, находящихся в государственной собственности, предоставляются для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, заключившим охотхозяйственные соглашения.

Охотхозяйственное соглашение заключается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с победителем аукциона на право заключения такого соглашения (статьи 27, 28 Закона об охоте).

На важность конституционного принципа поддержки конкуренции в сфере охотничьего хозяйства специально обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 25 июня 2015 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации»).

Предлагаемая Проектом конструкция – продление с лицом охотхозяйственного соглашения без проведения аукциона – нарушает принцип защиты конкуренции в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Предлагаемое решение, в соответствии с которым с отдельными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями фактически будут без проведения аукциона заключаться охотхозяйственные соглашения, приведет к предоставлению необоснованных преимуществ данным лицам перед другими. Эти преимущества состоят в персональном льготном режиме заключения охотхозяйственного соглашения – без проведения аукциона на право его заключения.

2. Проект может быть подвергнут критике и с точки зрения антикоррупционного подхода к формированию законодательства.

В соответствии с частью 10 статьи 27 Закона об охоте в редакции Проекта переход прав и обязанностей по охотхозяйственному соглашению, заключенному по результатам аукциона, от одного лица к другому осуществляется в соответствии с гражданским законодательством, если иное не предусмотрено Законом об охоте. Согласно пункту 1 статьи 625 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) арендатор вправе с согласия арендодателя сдавать арендованное имущество в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем).

Следовательно, для перехода прав и обязанностей по охотхозяйственному соглашению, заключенному по результатам аукциона, от

одного лица к другому необходимо согласие органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, у должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охотничьего хозяйства появятся чрезмерно широкие возможности для усмотрения и применения предлагаемой нормы. Руководствуясь Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96), следует заключить, что изменение анализируемой статьи 27 Закона об охоте приведет к возникновению двух коррупциогенных факторов – широта дискреционных полномочий и отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

3. Согласно части 7 статьи 27 Закона об охоте в редакции Проекта юридическое лицо или индивидуальный предприниматель по истечении срока охотхозяйственного соглашения имеет преимущественное перед другими лицами право на заключение такого соглашения на новый срок без проведения аукциона при условии единовременного внесения платы за право заключить охотхозяйственное соглашение.

Вместе с тем средства, полученные от продажи права на заключение охотхозяйственного соглашения, которые состоят из денежных средств, внесенных победителем аукциона в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, и доплаты, подлежат перечислению организатором аукциона в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в установленном порядке (часть 29 статьи 28 Закона об охоте).

Таким образом, средства, полученные от продажи права на заключение охотхозяйственного соглашения, не только покрывают затраты на проведение аукциона, но и являются доходом бюджета. Предлагаемый Проектом подход (продление соглашения без аукциона) может лишить бюджет доходной части. При проведении аукциона размер доплаты из-за конкуренции между участниками может быть увеличен по сравнению с доплатой на момент начала аукциона.

4. В соответствии с пунктами 4 и 5 части 13 статьи 28 Закона об охоте в редакции Проекта заявитель не допускается к участию в аукционе по следующим основаниям:

– наличие в государственном охотхозяйственном реестре сведений о прекращении с заявителем на основании решения суда охотхозяйственного соглашения;

– наличие в государственном охотхозяйственном реестре сведений об уклонении заявителя от заключения охотхозяйственного соглашения по результатам предыдущих аукционов.

Тем самым Проект предусматривает (что подтверждается пояснительной запиской) «создание реестра недобросовестных участников аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения на базе существующего государственного охотхозяйственного реестра путем дополнения перечня документированной информации, содержащейся в таком реестре, сведениями о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях, с которыми на основании решения суда было прекращено охотхозяйственное соглашение в связи с неоднократным в течение года неисполнением его условий, а также о недобросовестных участниках аукциона на право заключения такого соглашения».

В финансово-экономическом обосновании к Проекту указано, что дополнительных расходов федерального бюджета в связи с принятием Проекта не потребуется. Однако создание реестра недобросовестных участников аукциона даже на базе существующего реестра неизбежно повлечет за собой дополнительные расходы бюджета.

5. Проектом предлагается изложить часть 28 статьи 28 Закона об охоте в новой редакции, согласно которой «при исполнении охотхозяйственного соглашения изменение условий аукциона допускается в случае изменения целевого назначения или видов разрешенного использования земель ..., или существенного изменения обстоятельств, из которых стороны охотхозяйственного соглашения исходили при его заключении, если такое изменение обстоятельств возникло вследствие природных явлений (лесных пожаров, наводнений и других стихийных бедствий)».

Однако, во-первых, изменение условий аукциона невозможно на стадии исполнении соглашения, поскольку аукцион уже состоялся и его условия реализованы. После состоявшегося аукциона стороны руководствуются заключенным соглашением и его условиями. Российскому законодательству известна лишь возможность изменения условий при проведении повторного аукциона.

Во-вторых, существенное изменение обстоятельств может служить основанием для изменения или расторжения охотхозяйственного соглашения, причем в судебном порядке (статья 451 ГК РФ). Вместе с тем из цитированного положения Проекта может следовать, что изменение условий соглашения производится соответствующим органом власти в одностороннем порядке. Очевидная неопределенность предлагаемой редакции может повлечь необоснованное расширение дискреционных полномочий соответствующих органов.

6. Проект предусматривает изменения в части совершенствования процедуры проведения аукциона в электронной форме.

В настоящее время многие федеральные законы (например, Лесной кодекс Российской Федерации) предусматривают процедуру проведения торгов в электронной форме. Практически во всех случаях нормы об организации и порядке проведения торгов, предусмотренные федеральными законами, отличаются друг от друга, несмотря на отсутствие специфики торгов в сфере, регулируемой соответствующим федеральным законом.

Кроме того, основные положения об организации и порядке проведения торгов предусмотрены статьей 448 ГК РФ, ряд положений которой не предполагают возможности введения иными федеральными законами положений, отличных от положений статьи 448 ГК РФ.

В этой связи введение в федеральном законе отдельного порядка проведения торгов (если он в действительности будет отличаться от положений гражданского законодательства об организации и порядке проведения торгов) требует как минимум обоснования. Пояснительная записка к Проекту такого обоснования не содержит.

В заключении следует отметить, что цель Проекта – привлечь инвестиции в охотничье хозяйство, обеспечить реализацию принципа устойчивого существования и использования охотничьих ресурсов – сама по себе возражений не вызывает, однако предлагаемые Проектом правовые решения способны привести к ограничению конкуренции в этой сфере и к росту коррупциогенных факторов.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 690192-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан по концептуальным причинам.

Председатель совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-5/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (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 2 сентября 2019 г. № АС-Д3-04/14239).

Проект разработан Министерством транспорта Российской Федерации в инициативном порядке и находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Проект ранее не рассматривался Советом.

Основная проблема, на решение которой направлен Проект, состоит в том, что при заключении концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве (далее – ГЧП) в отношении объектов транспортной инфраструктуры, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, возмещение расходов инвестора за счет средств, полученных от оказания услуг по перевозке пассажиров, не гарантировано. Это обусловлено тем, что нормы действующего законодательства (Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») не допускают возможность бесконкурсного оказания инвестором соответствующих услуг, распространяя на него общий (конкурсный) порядок получения доступа к маршрутам регулярных перевозок пассажиров. В этой связи, как указывается в пояснительной записке к Проекту, у инвестора возникает риск невозврата вложенных инвестиций в объекты транспортной инфраструктуры, риск невыполнения заключенных с публичной стороной соглашений и их расторжения.

С учетом указанной цели в Проекте (части 1 и 2 статьи 4) предлагается ряд норм, допускающих возможность получения инвестором, заключившим концессионное соглашение, соглашение о ГЧП в отношении объектов инфраструктуры автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, доступа к регулярным перевозкам без конкурса и в соответствии с заключенным концессионным соглашением, соглашением о ГЧП.

Кроме того, в Проекте предлагается целый ряд других норм, целью которых является повышение привлекательности вложения частных инвестиций в инфраструктуру транспорта общего пользования. В частности, речь идет об участии субъекта Российской Федерации в качестве третьей стороны концессионного соглашения, соглашения о ГЧП, заключенного между муниципальным образованием и инвестором (пункты 3 и 4 статьи 1, пункты 1 и 2 статьи 2), о выдаче свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту и карты маршрута регулярных перевозок на весь срок действия концессионного соглашения, соглашения о ГЧП (пункт 4 статьи 4 Проекта).

Совет полагает, что цель Проекта и способы ее достижения в целом заслуживают поддержки. Вместе с тем отдельные нормы Проекта вызывают ряд замечаний.

1. Проект вносит путаницу в отношении необходимости участия субъекта Российской Федерации в концессионном соглашении, соглашении о ГЧП, если в границах территории данного субъекта Российской Федерации находится имущество, в отношении которого заключается соглашение.

С одной стороны, Проект допускает *возможность* участия субъекта Российской Федерации в качестве стороны соглашения, если муниципальному образованию, которое является концедентом (публичной стороной) в соглашении, не предоставлены полномочия по тарифному регулированию деятельности по перевозке пассажиров (пункт 4 статьи 1, пункт 1 статьи 2).

С другой стороны, из норм Проекта можно сделать вывод, что субъект Российской Федерации *должен быть* стороной соглашения, если муниципальному образованию не переданы полномочия по тарифному регулированию деятельности по перевозке пассажиров (пункт 3 статьи 1, пункт 2 статьи 2).

Представляется более верной первая из предложенных в Проекте формулировок, поскольку на практике возможны случаи, когда муниципальное образование сможет выполнить обязательства перед инвестором по соглашению самостоятельно и без привлечения субъекта Российской Федерации.

2. Проект необоснованно расширяет полномочия субъекта Российской Федерации в том случае, если он является стороной концессионного соглашения, соглашения о ГЧП, в котором муниципальное образование является концедентом (публичной стороной).

В этой части Проектом (пункт 4 статьи 1, пункт 1 статьи 2) предлагается закрепить в профильном законодательстве положения о том, что субъект Российской Федерации вправе принимать на себя *любые обязанности* концедента (публичной стороны) по соглашению, заключенному между инвестором и муниципальным образованием.

Вместе с тем такое положение Проекта представляется недостаточно обоснованным, поскольку, как следует из текста Проекта, необходимость участия субъекта Российской Федерации в концессионном соглашении, соглашении о ГЧП, заключенном муниципальным образованием, связана с тем, что субъект Российской Федерации осуществляет функции по тарифному регулированию перевозок пассажиров. В этой связи более обоснованным является принятие субъектом Российской Федерации тех прав и обязанностей концедента, которые непосредственно связаны с тарифным регулированием перевозок и повлиять на которые муниципальное образование как сторона соглашения не имеет возможности. В частности, речь может идти об установлении тарифов на перевозки,

которые бы обеспечивали возмещение расходов инвестора на создание (реконструкцию) объектов транспортной инфраструктуры, обязанности обеспечить возмещение недополученных доходов, экономически обоснованных расходов инвестора в связи с установлением льгот отдельным группам граждан, установлением тарифов ниже экономически обоснованного уровня. Аналогичные нормы содержатся в части 4 статьи 40 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессиях).

Кроме того, такое положение Проекта может вызвать сомнения с точки зрения его конституционности. Это связано с тем, что органы местного самоуправления отделены от системы органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации), а решение ими вопросов местного значения осуществляется самостоятельно (часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации). Такой подход высказан в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2004 г. № 231-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Филиппова Андрея Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 6 и пункта 1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Конституционный Суд Российской Федерации прямо указал, что из положений Конституции прямо следует, что «вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти».

Это не означает, что Российская Федерация и субъекты Российской Федерации должны дистанцироваться от решения вопросов местного значения, но их роль сводится к тому, чтобы создать необходимые условия (правовые, организационные, финансовые и т.п.) для решения вопросов местного значения самими органами местного самоуправления. Такой подход высказан в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Таким образом, прямое участие субъектов Российской Федерации в реализации концессионного соглашения, соглашения о ГЧП, заключенного муниципальным образованием, должно быть ограничено теми случаями, когда муниципальное образование не в состоянии самостоятельно организовать транспортное обслуживание населения, что вряд ли предполагает, что субъект Российской Федерации

принимает на себя *все* обязательства публичной стороны (муниципалитета) по заключенному соглашению. Иными словами, из условий соглашения не должно следовать то, что субъект Российской Федерации принимает на себя те обязательства, которые муниципальное образование успешно может исполнить самостоятельно, например, обязательство по подготовке территории строительства (пункт 6.4 части 1 статьи 10 Закона о концессиях). В противном случае можно говорить о том, что субъект Российской Федерации вмешивается в компетенцию местного самоуправления и тем самым нарушает принцип самостоятельного решения вопросов местного значения.

3. В контексте допущения участия в концессионных соглашениях, соглашениях о ГЧП публично-правовых образований нескольких уровней Совет предлагает разработчикам Проекта рассмотреть возможность участия в таких соглашениях также Российской Федерации.

Необходимость такого участия в региональных и муниципальных проектах может возникнуть, если проект требует значительных вложений (например, в сфере создания авто- и железнодорожной инфраструктуры), и муниципалитет и регион не обладают возможностями по его самостоятельной реализации.

4. Проект ставит под угрозу интересы третьих лиц – кредиторов унитарного предприятия, если публичная сторона как участник концессионного соглашения изымает имущество у унитарного предприятия для передачи инвестору.

Проектом (статья 5) предусмотрено безусловное право публичной стороны (концедента) изымать имущество, переданное унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, если в отношении данного имущества заключено концессионное соглашение.

Разработчики Проекта, предлагая норму в указанной редакции, не учитывают интересы третьих лиц, являющихся кредиторами унитарного предприятия на основании гражданско-правовых договоров, которые могли рассчитывать на его имущественную массу в том случае, если денежных средств унитарного предприятия недостаточно для удовлетворения требований кредиторов. При этом последствия реализации предлагаемого в Проекте подхода могут быть негативными и для самих унитарных предприятий, поскольку третьи лица могут отказаться взаимодействовать с ними, зная, что имущество унитарных предприятий может в любой момент быть изъято в пользу концессионера. Немаловажно в этом контексте вспомнить и о третьих лицах – недобровольных кредиторах (например, пострадавших в результате деликта), которые оказываются в худшем положении, чем добровольные кредиторы, поскольку, с одной стороны, они не могут полагаться на имущественную

массу унитарного предприятия, а с другой стороны, вступают в отношение с унитарным предприятием не по своей воле.

В этой связи предоставление учредителю унитарного предприятия, заключившему концессионное соглашение, возможности изъять его имущество должно сопровождаться компенсацией имущественной стоимости изъятого имущества. Например, это возможно в форме дофинансирования унитарного предприятия за счет концессионной платы, уплачиваемой концессионером при заключении соглашения в бюджет публичного образования.

5. Неясно, каким образом норма об изъятии учредителем у унитарного предприятия имущества для последующей передачи концессионеру соотносится с закрепленными в действующем законодательстве механизмами передачи концессионеру имущества.

Помимо указанного недостатка конструкции изъятия у унитарного предприятия имущества (см. пункт 4 настоящего Экспертного заключения), возникают также вопросы о соотношении этой конструкции с аналогичной по правовому результату конструкцией. Так, в действующем Законе о концессиях (часть 1.1 статьи 5) установлено, что если отдельные категории имущества, в отношении которого заключается концессионное соглашение, принадлежат унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, это унитарное предприятие участвует в соглашении на стороне концедента и передает концессионеру данное имущество.

Как видно из текста Проекта, разработчики не стали корректировать либо исключать указанную норму, но лишь ввели дополнительный механизм (изъятие имущества), который направлен на тот же самый правовой эффект (статья 5 Проекта). В этой связи можно сделать вывод, что параллельно будут действовать оба этих правовых механизма.

Вместе с тем разработчики Проекта не привели какие-либо доводы относительно того, почему норма об изъятии у унитарного предприятия имущества, передаваемого концессионеру, должна существовать параллельно с частью 1.1 статьи 5 Закона о концессиях, и в связи с чем последняя является неверной или недостаточной.

6. Применительно к недвижимому имуществу норма Проекта о прекращении права хозяйственного ведения унитарного предприятия с момента передачи объекта соглашения инвестору является неверной как предлагающая необоснованные исключения в основополагающие принципы регистрации прав на недвижимое имущество.

Проектом (пункт 2 статьи 1) предусмотрено, что если объектом соглашения являются объекты автодорожной инфраструктуры, метрополитен и иной транспорт общего пользования, принадлежащий уни-

тарному предприятию на праве хозяйственного ведения и подлежащий передаче концессионеру, право хозяйственного ведения унитарного предприятия прекращается с момента передачи объекта соглашения концессионеру. Иными словами, для прекращения права хозяйственного ведения на недвижимые вещи Проект предлагает отход от принципа внесения, презюмирующего прекращение права на недвижимую вещь с момента внесения в реестр записи об этом (пункт 2 статьи 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ).

Известно, что принцип внесения знает целый ряд исключений, таких как возникновение права собственности на недвижимость при наследственном правопреемстве (пункт 4 статьи 1152 ГК РФ), при полной оплате пая членом потребительского кооператива (пункт 4 статьи 218 ГК РФ) и т.д. Вместе с тем любое исключение из принципа внесения жестко детерминировано либо правовой природой соответствующих отношений (например, при наследственном правопреемстве, при реорганизации юридических лиц), либо политико-правовыми соображениями (например, при приобретении права собственности членами потребительского кооператива), либо обоими этими соображениями.

Что касается обоснования предлагаемого Проектом исключения из принципа внесения, то оно по сути отсутствует. Вряд ли можно считать обоснованием приведенные разработчиками Проекта общие фразы о том, что «необходимость данных изменений обусловлена значительным количеством муниципальных транспортных систем, находящихся в управлении унитарных предприятий и учреждений. Отсутствие предлагаемого регулирования сдерживает их развитие посредством вовлечения в концессионные отношения» (стр. 4–5 пояснительной записки к Проекту).

7. Применительно к движимому имуществу норма Проекта о прекращении права хозяйственного ведения унитарного предприятия с момента передачи объекта соглашения инвестору (пункт 2 статьи 1) не является необходимой. Это связано с тем, что, исходя из систематического толкования ГК РФ (пункт 3 статьи 299, пункт 1 статьи 235, пункт 1 статьи 223) следует, что прекращение права хозяйственного ведения унитарного предприятия на движимые вещи осуществляется с момента их передачи приобретателю (концессионеру).

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установ-

ления порядка заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» может быть поддержан при условии учета замечаний, высказанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 ноября 2019 г.
№ 192-7/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», «О внесении изменения в статью 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и «О внесении изменения в статью 9 Уголовного кодекса Российской Федерации»

Проекты федеральных законов «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», «О внесении изменения в статью 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и «О внесении изменения в статью 9 Уголовного кодекса Российской Федерации» направлены

на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 26 сентября 2019 г. № А6-11444).

Как следует из пояснительных материалов, указанные проекты федеральных законов разработаны Правительством Российской Федерации во исполнение пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № Пр-566, в соответствии с которым в целях поддержки предпринимательской и инвестиционной деятельности в Российской Федерации Правительство Российской Федерации должно было обеспечить внесение в Государственную Думу и принятие в период весенней сессии 2019 года федерального закона, направленного на защиту и поощрение капиталовложений.

Результатом выполнения этого поручения стал «пакет» из нескольких вышеназванных законопроектов, которые все вместе были внесены в Государственную Думу 2 ноября 2019 г. и в настоящее время находятся на рассмотрении.

Проект федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации» (далее – основной законопроект) претендует на роль своего рода инвестиционного кодекса, поскольку не только заменяет собой Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» и Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», но и впредь не допускает принятие нормативных правовых актов любого уровня, противоречащих этому «кодексу» (см. часть 1 статьи 3 основного законопроекта). В части 4 статьи 5 основного законопроекта указывается, что «не допускается установление новых инвестиционных режимов, цели создания которых могут быть достигнуты в рамках инвестиционных режимов, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Таким способом разработчики, по-видимому, пытаются сделать невозможным принятие иных федеральных законов и других нормативных правовых актов, которые в обход основного законопроекта устанавливали бы специальные режимы предпринимательской деятельности в отдельных сферах или в отдельных регионах.

В пояснительной записке к основному законопроекту справедливо отмечается, что существующие акты законодательства в сфере защиты инвестиций устарели, изобилуют декларативными положениями, отчасти противоречат друг другу и не стыкуются с актуальными положениями гражданского законодательства и бюджетного законодательства. К этому суждению следовало бы также добавить упоминание о существовании в российском правопорядке нескольких раз-

личных моделей взаимоотношений предпринимателя и государства, появляющихся в законе подчас спонтанно и под влиянием преходящих факторов, декларирующих в общем ту же самую идею – защиту капиталовложений от переменчивости государственной политики, но не демонстрирующих прорывные успехи (модели различных особых экономических зон, территорий опережающего развития, свободных портов и т.п.).

Противоречивость и архаичность законодательства об инвестиционной деятельности может рассматриваться как одна из возможных причин недостаточной активности внутренних и внешних инвесторов в экономическом пространстве России, в связи с чем *задачу систематизации всех положений об инвестициях в рамках одного федерального закона нельзя не признать верной*. В ходе такой систематизации также могут быть улучшены правовые гарантии инвестиционной деятельности.

Как представляется, главные гарантии, заложенные в рассматриваемом «пакете» законопроектов, нацелены на недопустимость ухудшения правового режима ведения деятельности инвестора, что обеспечивается одновременно целым рядом положений, которые можно назвать стабилизационными оговорками или сравнить с таковыми.

В этой связи обращает на себя внимание прежде всего новый пункт 4.3 статьи 5 Налогового кодекса Российской Федерации, который запрещает изменять налоговый режим по отношению к участникам соглашений о защите и поощрении капиталовложений. Это не совсем новое для отечественного законодательства правило дополняется также специальным указанием на необходимость произвести выплату налогов и сборов в увеличенном размере, если налогоплательщик – участник соглашения о защите и поощрении капиталовложений существенно нарушил свои обязательства, что повлекло расторжение такого соглашения.

Статью 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предлагается дополнить положением о двухлетнем моратории на вступление в силу законов, ухудшающих положение инвестора (такие законы будут вступать в силу не ранее чем по истечении двух лет со дня их официального опубликования). Аналогичным положением также дополняется Налоговый кодекс Российской Федерации, изменения в который вносит отдельный законопроект с соответствующим наименованием.

В основном законопроекте тоже присутствует статья, описывающая специальные правила для вступления в силу в общем-то любых федеральных законов и иных нормативных правовых актов, в том числе правило о том, что нормы, «ухудшающие положение организации, реализующей проект, за правонарушение (преступное деяние), и (или) увеличивающие сроки обязательных процедур, и (или) отменяющие

действующие льготы (преференции), и (или) приводящие к возникновению дополнительных затрат организаций, реализующих проекты, вступают в силу не ранее чем через два года со дня их официального опубликования».

Наиболее занимательно в этом отношении включенное в проект федерального закона «О внесении изменения в статью 9 Уголовного кодекса Российской Федерации» и прежде не встречавшееся правило о том, что положение об изменении уголовного закона в части целого ряда экономических преступлений также не может вступить в силу ранее, чем по истечении двух лет со дня его официального опубликования.

Все перечисленные выше публично-правовые ограничения, которые российский законодатель устанавливает сам для себя, фактически представляют собой существенно модифицированное положение о гарантиях «стабильности прав субъектов инвестиционной деятельности» или «гарантиях от неблагоприятного изменения законодательства», декларированное в настоящее время в части 1 статьи 14 Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», статье 15 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и статье 9 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

Более того, следуя поставленной цели, разработчики основного законопроекта впервые в истории современного законодательства закрепляют на уровне федерального закона способ разрешения коллизии между противоречащими друг другу нормами равной юридической силы (в силу абзаца первого части 2 статьи 3 основного проекта в случае коллизии будет подлежать применению норма, создающая для инвестора наиболее благоприятные условия). Дублируется в основном законопроекте и известное налоговому, валютному, таможенному законодательству, а также законодательству об административных правонарушениях правило толкования законов – все «неустранимые сомнения, противоречия и неясности в федеральных законах» будут подлежать толкованию в пользу инвестора.

Еще один сопутствующий основному законопроекту документ – проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», который распространяет предоставляемые основным законопроектом гарантии стабильности законодательства на отношения с участием резидентов особых экономических зон всех типов, рези-

дентов свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, концессионеров по концессионным соглашениям, частных партнеров, заключивших соглашения о государственно-частном партнерстве, инвесторов в рамках соглашений о разделе продукции, а также на инвесторов, реализующих приоритетные инвестиционные проекты в соответствии с Федеральным законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Все указанные лица будут иметь защиту от изменения законодательства, если соответствующие соглашения с ними заключены после введения в действие «пакета» рассматриваемых законопроектов.

Разработчики законопроектов вводят три вида инвестиционных режимов – общий, проектный и территориальный, при этом в отношении одного и того же субъекта инвестиционной деятельности все эти три режима могут действовать одновременно.

Необходимо отметить, что возможность применения проектного режима (как представляется, вызывающего наибольший интерес у потенциальных инвесторов) обусловлена в первую очередь тем, относится ли планируемая деятельность инвестора к одной из сфер экономики, обозначенных в пункте 1 части 1 статьи 14 основного законопроекта. По-видимому, речь в указанной норме идет о приоритетных сферах, требующих применения мер новой экономической политики, однако, насколько можно понять из текста проекта, выбор инвесторов, подходящих для соответствующих сфер, возлагается на органы исполнительной власти, что в свою очередь создает риски нарушения конституционного принципа равенства всех перед законом.

Вторым условием допуска инвестора к предлагаемым в рамках проектного режима льготам является наличие у него «собственных» инвестиций, то есть таких денег, которые не получены из бюджетной системы Российской Федерации (предложенное в пункте 22 части 1 статьи 2 основного законопроекта определение понятия «собственные инвестиции» не позволяет понять, относятся ли полученные по кредитным договорам и договорам займа средства к «собственным», что в свою очередь создает дополнительную неопределенность для потенциальных инвесторов).

Собственно поощрение капиталовложений разработчики законопроектов предлагают осуществить в основном путем предоставления льгот и субсидий. Так, в соответствии с основным законопроектом допускается введение федеральными законами моратория на проведение отдельных как плановых, так и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении инвестора на срок до трех лет в рамках проектного и (или) территориального инвестиционного режима.

Немалые преференции «пакет» рассматриваемых законопроектов предоставляет тем, кому будет оказана честь стать участником инвестиционного проекта, в том числе резидентом индивидуального инвестиционного режима. Коррективы, которые вносятся в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, предоставляют таким лицам определенные налоговые преимущества.

Наиболее ценными с точки зрения потенциальных инвесторов новеллами, вероятно, являются положения проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», который, как написано в пояснительной записке к нему, предусматривает уточнение положений статей 78 и 78^3 Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях обеспечения возможности предоставления отдельным юридическим лицам, реализующим инвестиционные проекты в рамках соглашений о защите и поощрении капиталовложений, субсидий на возмещение затрат в форме капитальных вложений.

Таким образом, заявленное в рассматриваемых законопроектах усиление экономических и правовых гарантий для инвесторов выливается в предоставление отдельным инвесторам ряда льгот, выделение им субсидий из бюджетной системы Российской Федерации и в адресованные законодателю запреты на изменение законодательства, а также в направленные суду указания по толкованию и применению законов.

Оценка предполагаемого экономического эффекта указанных шагов не относится к компетенции Совета, в связи с чем представляется возможным проанализировать лишь правовую составляющую предложенных разработчиками законопроектов решений. Кроме того, значительная часть положений указанных проектов федеральных законов имеет публично-правовую природу. В этой связи Совет считает необходимым высказать свое мнение лишь в отношении норм, со всей очевидностью относящихся к сфере частного права, а также в отношении тех положений законопроектов, применение которых к экономическим отношениям способно повлиять на реализацию основных начал гражданского законодательства.

Основной законопроект в некотором смысле занимает позицию lex specialis по отношению к Гражданскому кодексу Российской Федерации (см. абзац второй части 2 статьи 3 основного законопроекта).

Предмет основного законопроекта в значительной мере пересекается с предметом гражданского законодательства. Инвестиции в нем определены как «денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку», то есть законопроект регулирует отношения по поводу значительной части оборотоспособных объектов гражданских прав. В качестве инвестора рассматривается в принципе любое физическое

или юридическое лицо, при этом совокупность лиц, действующих совместно на основании договора простого товарищества, тоже названа в законопроекте инвестором. Основным способом регулирования отношений по поводу инвестиций разработчики избрали договор, заключаемый с публично-правовым образованием.

Основной законопроект прямо предусматривает отказ государства от суверенитета в этих отношениях, допуская в том числе передачу спора сторон соглашения «по инициативе любой из сторон на рассмотрение суда в соответствии с установленной компетенцией, если в соответствии с условиями соглашения сторонами не предусмотрена передача спора для третейского разбирательства в арбитраж» (часть 2 статьи 21 основного законопроекта).

Таким образом, *все положения основного законопроекта, за исключением положений, относящихся к порядку получения инвесторами публично-правовых льгот и преференций, вне всякого сомнения регулируют гражданско-правовые отношения*, при этом широта описания их субъектного состава и объектов позволяют утверждать, что предметом законопроекта способна стать значительная часть имущественного оборота.

В этой связи необходимо указать прежде всего на существенные отличия ряда положений основного законопроекта от принципов и норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

В соответствии с частью 1 статьи 12 основного законопроекта федеральными законами может предусматриваться *принудительное изъятие инвестиций* только если оно осуществляется в общественных интересах, не является дискриминационным и сопровождается выплатой предварительного и равноценного возмещения, в установленных законодательством Российской Федерации случаях и порядке.

Отдельные положения этой статьи упоминают также о реквизиции и национализации, воспроизводя при этом, к сожалению, неточно, действующие правила гражданского законодательства. Однако соотношение норм внутри статьи 12 основного законопроекта позволяет сделать вывод, что «принудительное изъятие инвестиций» представляет собой особый случай прекращения прав на имущество, не совпадающий с национализацией (абзац четырнадцатый пункта 2 статьи 235 ГК РФ), реквизицией (статья 242 ГК РФ), прекращением права собственности в силу закона (статья 306 ГК РФ). Отсутствие в проекте в достаточной мере определенных правил об основаниях и порядке принудительного изъятия инвестиций не может быть компенсировано отсылкой к несуществующим федеральным законам и создает риск нарушения пункта 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации и пункта 1 статьи 1 ГК РФ.

Весьма серьезные сомнения вызывает *модель соглашения о защите и поощрении капиталовложений*, достаточно подробно описанная в основном законопроекте.

У разработчиков законопроекта был выбор – данное соглашение могло рассматриваться как сделка гражданского права или остаться в зоне публично-правового регулирования и стать тем самым публично-правовым договором (административным договором), идея которого давно предлагалась законодателю некоторыми отечественными учеными со ссылкой на опыт существования сходных моделей в праве Франции, Германии и ряда других стран.

В части 4 статьи 18 основного законопроекта указывается, что «соглашение о защите и поощрении капиталовложений в части, устанавливающей имущественные права и обязанности сторон, включая выплату возмещения публично-правовым образованием или организацией, реализующей проект, расходов (выпадающих доходов) публично-правового образования, возникающих в соответствии с данным соглашением, регулируется гражданским законодательством Российской Федерации».

Как можно заключить из этого текста, нормы гражданского законодательства не будут подлежать применению к другой части такого соглашения, однако именно оставшаяся часть соглашения и представляет собой его предмет – в силу легального определения понятия соглашения о защите и поощрении капиталовложений публично-правовое образование *обязуется обеспечить инвестору стабильные условия предпринимательской и (или) иной деятельности при условии, что инвестор в будущем вложит собственные инвестиции* в реализацию инвестиционного проекта, осуществит регистрацию имущественных прав, возникающих в рамках реализации инвестиционного проекта, и (или) введет в эксплуатацию имущественный комплекс. Перечень нормативных правовых актов, которые публично-правовое образование обязуется не изменять, вместе с перечнем мер поддержки инвестора являются существенными условиями соглашения о защите и поощрении капиталовложений (пункт 2 части 11 статьи 18 основного законопроекта).

Вряд ли разработчики законопроекта подходят к обеспечению для инвестора стабильных условий предпринимательской деятельности как к имущественной обязанности публично-правового образования, однако следует заметить, что нарушение этой обязанности со всей очевидностью повлечет для инвестора неблагоприятные имущественные последствия.

Вместе с тем разрыв правового регулирования отношения, дробление цельного правоотношения на «имущественную» и «неимущественную» части попросту невозможны, ведь совершенно очевидно, что интересы обеих сторон этой сделки лежат именно в имущественной плоскости. Инвестор не станет тратить «собственные инвестиции», если ему не будут предоставлены долгосрочные преференциальные

условия предпринимательской деятельности, а государство не предоставит преференций, если инвестор не вложит свои средства в создание на территории страны новых объектов гражданских прав.

Такого рода договоренности, вне всякого сомнения, могут существовать вне законодательного регулирования и договорного оформления и быть просто результатом взаимного доверия сторон друг другу. Законодателю предлагается «укрепить» общественный договор между бизнесом и государством за счет новой договорной конструкции, порождающей права, которым будет дана юрисдикционная защита.

Оставив в стороне вопрос о рациональности такого политико-правового подхода, надо заметить, что при его использовании способы юрисдикционной защиты должны быть максимально определенными.

Невозможно защищать свои интересы, вступая в спор с публично-правовым образованием, нарушившим стабилизационную оговорку, если основанием для иска является только половина сделки, причем та половина, которая, если судить по тексту законопроекта, не относится к предмету гражданско-правового регулирования и не позволяет применить способы защиты гражданских прав (статья 12 ГК РФ).

Вызывают сомнения с точки зрения ГК РФ и последствия нарушения государством условий соглашения – основной законопроект предусматривает обязательство публично-правового образования в случае нарушения условий соглашения о защите и поощрении капиталовложений возместить организации, реализующей проект, *причиненный ущерб*. Это положение напоминает нормы статьи 16.1 ГК РФ, в силу которой в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, ущерб, причиненный личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица правомерными действиями государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, а также иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия, подлежит компенсации. Такой компенсаторный механизм, не имеющий никакого отношения к договорной ответственности, уже успешно используется в законодательстве, например, в статье 9 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Преимуществом положений статьи 16.1 ГК РФ является обеспечение равных гарантий всем субъектам предпринимательской деятельности вне зависимости от того, заключили ли они соглашение с публично-правовым образованием или нет, что особенно важно с точки зрения минимизации в законодательстве об инвестициях коррупциогенных рисков.

В свою очередь полноценное вовлечение всей сделки с государством в сферу гражданского права дает иной результат, который разработчики законопроектов вряд ли ожидают – иск инвестора к государству о понуждении к исполнению обязательства в натуре, иск к государству о полном возмещении всех убытков (включая реальный ущерб и упущенную выгоду) и требования о применении способов обеспечения (включая судебную неустойку).

На этом фоне карикатурно выглядит изрядно искалеченная цитата из статей 1 и 307 ГК РФ – указание в части 13 статьи 18 основного законопроекта на то, что условия соглашения о защите и поощрении капиталовложений должны исполняться его сторонами добросовестно. Столь же странны положения части 10 статьи 19 основного законопроекта, определяющие перечень случаев существенного изменения обстоятельств (введение торговых ограничений или санкций) при том условии, что статья 451 ГК РФ не содержала и не содержит такого перечня, а практика ее применения не учитывает внешнеполитическую конъюнктуру в качестве годных для судебного изменения договора оснований.

Любая другая попытка «примерить» правила гражданского законодательства к рассматриваемому соглашению тоже натолкнется на целый ряд проблем практического характера.

Суть обязательств публично-правового образования состоит в неприменении определенных нормативных правовых актов к деятельности контрагента по договору. Если представить себе, что соответствующий нормативный правовой акт все же был вопреки соглашению применен судом, что повлекло возникновение у инвестора убытков, то это дает инвестору право обратиться в суд (возможно, тот же самый) с требованием о возмещении убытков. Часть 4 статьи 20 основного законопроекта ограничивает это право требованием о возмещении реального ущерба и рядом других условий, однако в целом *допускает принципиальную возможность иска о договорной ответственности государства за применение его юрисдикционными органами законодательства, не подлежавшего применению в силу договора*.

В этой связи обращает на себя внимание упречность перечня тех нормативных правовых актов, которые не будут применяться к деятельности инвестора в случае заключения с ним соглашения о защите и поощрении капиталовложений. В силу статьи 17 основного законопроекта такое соглашение содержит обязательства публично-правового образования в отношении организации, реализующей проект, о неприменении целого ряда вновь принятых нормативных правовых актов публично-правового образования, охраняющих жизнь и здоровье граждан, а также иные ценности. Так, в перечне подпа-

дающих под мораторий актов оказались акты, предусматривающие *введение или изменение технического регулирования*, непосредственно влекущего за собой рост затрат организации, реализующей проект, *ужесточение и ввод новых нормативов*, *изменение обязательных требований к промышленной продукции, изменение процедур, связанных с особенностями осуществления градостроительной деятельности*, а также иные акты, которые прямо или косвенно влияют на степень защищенности прав и свобод граждан, их здоровья и экологической безопасности. Такие сделки с государством, обещающим не применять к деятельности инвестора обновленные и улучшенные нормативы и процедуры, в действующем правовом поле могут быть оценены как противоречащие основам правопорядка.

Как уже не раз бывало, законодателю предлагается закрепить в законе перечень условий, называемых разработчиками «существенными», однако в действительности вряд ли необходимых для признания соглашения заключенным и описанных настолько расплывчато, что любая попытка их сформулировать в тексте соглашения обречена на неудачу (часть 11 статьи 18 основного законопроекта). Положения о последствиях нарушения инвестором своих обязательств, особенности порядка разрешения споров сторон и прочие так называемые существенные условия не могут быть отнесены к существенным, то есть необходимым и достаточным для признания договора заключенным.

Таким образом, следует заключить, что попытка разработчиков основного законопроекта представить соглашение о защите и поощрении капиталовложений как лишь наполовину сделку, а наполовину административный акт оказалась неудачной. *Предложенная модель административного договора оказалась непроработанной концептуально, что при первом же применении ее в рамках судебного разбирательства повлечет за собой долгие и непродуктивные дискуссии о недействительности договора полностью или в части, о незаключенности соглашения, об ограничении применяемых сторонами способов защиты и т.д.*

Примерно такие же сомнения вызывает модель территориального инвестиционного режима, предполагающая, что на стадии согласования с определенным федеральным органом власти предложений субъекта Российской Федерации о введении такого режима уже должны существовать «принятые на себя инвесторами и (или) организациями, реализующими проекты, предварительные договорные обязательства».

Указанное согласование потребует заключения соглашения об установлении территориального инвестиционного режима между органами власти всех уровней, в силу которого полномочия по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами недви-

жимости, находящимися в государственной или муниципальной собственности и расположенными в границах территории, на которой установлен территориальный инвестиционный режим, будут переданы определенной управляющей компании.

Затем последует заключение соглашения о реализации инвестиционного проекта между инвестором и органом власти регионального или местного уровня, а также управляющей этим территориальным режимом компанией (часть 3 статьи 27 основного законопроекта). Этот договор обязывает инвестора ввести в эксплуатацию имущественный комплекс, предусмотренный инвестиционным проектом, осуществить регистрацию имущественных прав, возникающих в рамках реализации инвестиционного проекта, а орган государственной власти (орган местного самоуправления) и (или) управляющая компания, осуществляющие управление территориальным инвестиционным режимом, обязуются *обеспечивать условия* реализации инвестиционного проекта (то есть, вероятно, воздерживаться от совершения каких-либо действий). Досрочное расторжение такого договора влечет возмещение инвестором затрат управляющей компании или публично-правового образования на создание объектов инфраструктуры, а также неполученных (упущенных) публичным образованием предполагаемых налогов, которые мог бы уплатить инвестор.

В силу пункта 3 статьи 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Как видно, в описываемых в законопроекте случаях отношения, прежде не относившиеся к сфере гражданско-правового регулирования, перемещаются в эту сферу практически полностью. Такой серьезный шаг со стороны законодателя, в том числе создающий почву для последующего тиражирования предлагаемых моделей в иных областях, помимо инвестиций в отдельные секторы экономики, *требует не только фундаментального обоснования, но и практической оценки с точки зрения готовности публичной власти претерпевать по отношению к себе действие всех инструментов гражданского права и арбитражного процессуального права*.

Если отечественный правопорядок к такому шагу готов, то в таком случае положения законодательства об инвестициях, содержащие нормы гражданского права, должны быть практически полностью исключены, поскольку весь необходимый инструментарий (от принципов до отдельных норм и институтов) регулирования таких отношений, в том числе с участием государства, имеется в ГК РФ.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», «О внесении изменения в статью 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и «О внесении изменения в статью 9 Уголовного кодекса Российской Федерации» рассмотрены Советом в той части, которая относится к его компетенции, и требуют устранения в этой части концептуальных недостатков, в том числе приведения их положений в соответствие с ГК РФ, а также устранения норм и институтов, дублирующих положения ГК РФ.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: проекты федеральных законов № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации» и № 828243-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации» внесены в Государственную Думу 2 ноября 2019 г. и находятся на стадии рассмотрения в первом чтении.

Страховое дело

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-6/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 123.2 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 968 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) и проект федерального закона «О внесении изменений в статью 123.2 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 968 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект о внесении изменений в ГК РФ) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 17 декабря 2018 г. № 05-04-05/91818).

Проект разработан в целях реализации положений Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р, предусматривающих развитие взаимного страхования.

I. Проектом предлагаются изменения в ряд законодательных актов Российской Федерации, в том числе в Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-I «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон об организации страхового дела) и в Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 286-ФЗ «О взаимном страховании» (далее – Закон о взаимном страховании).

Концептуальная направленность Проекта на развитие в Российской Федерации взаимного страхования может быть поддержана. В частности, поддержки заслуживают предложения о расширении видов страхования, которые могут осуществлять общества взаимного страхования, и о том, что страхование в обществе осуществляется на основании договора.

Вместе с тем в Проекте имеется ряд положений, которые не вполне соответствуют задаче, поставленной разработчиком. Имеются также положения, нуждающиеся в серьезной корректировке. Это позволяет высказать к Проекту ряд замечаний, имеющих принципиальный характер.

1. Подпунктом 3 пункта 1 статьи 2 Проекта предлагается исключить из статьи 28.1 Закона об организации страхового дела упоминание о ревизионной комиссии общества взаимного страхования. Это предложение потенциально снижает уровень финансовой устойчивости общества взаимного страхования и защищенности его членов (страхователей). В связи с этим оно нуждается в дополнительном обосновании и обсуждении.

2. Статьи 4–6 Проекта содержат в том числе положения, отменяющие обязательность видов страхования, предусмотренных некоторыми законодательными актами Российской Федерации. Речь идет об обязательном страховании ответственности оценщиков, арбитражных управляющих, операторов электронных площадок, кадастровых инженеров. Эти положения вызывают самые серьезные возражения.

Обязательный характер указанных видов страхования направлен в первую очередь на защиту интересов лиц, которым может быть причинен вред в связи с деятельностью оценщиков, арбитражных управляющих и других упомянутых категорий страхователей, а также контрагентов страхователей по договорам. Эта защита обеспечивается требованием об обязательном заключении договора страхования, положениями соответствующих законов о минимальных стандартах, которым должно соответствовать это страхование, а также санкциями за невыполнение этих требований. Устранение законодательного требования об обязательном заключении страхователями договоров страхования приведет к тому, что права и интересы лиц, которым

может быть причинен вред в рамках соответствующей деятельности, не будут защищены надлежащим образом.

Перечисленные виды обязательного страхования длительное время существуют в российском законодательстве, по соответствующим договорам страхования осуществляются страховые выплаты. Несмотря на наличие некоторых практических и теоретических сложностей, связанных с применением этих видов страхования, в целом их обязательный характер отвечает целям защиты интересов лиц, которым может быть причинен вред в рамках деятельности страхователей.

Предложение об отмене обязательности указанных видов страхования мотивируется в пояснительной записке к Проекту тем, что заключение соответствующих договоров страхования не является обязательным для страховщика. Однако это характерно для обязательного страхования в целом (пункт 2 статьи 927 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ). Лишь некоторые законы об обязательном страховании предусматривают публичный характер соответствующего договора страхования. Таким образом, приведенный разработчиками довод не является достаточным для обоснования предлагаемого изменения. Иных доводов, которые обосновывали бы столь серьезное изменение действующего законодательства, в пояснительной записке не приводится.

В указанных статьях содержатся также положения, снижающие требования к срокам страхования, страховым суммам и другим параметрам страхования. В статье 6 Проекта предлагается исключить из Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (далее – Закон о кадастровой деятельности) указание на порядок контроля за осуществлением страхования. Предлагаемые изменения уменьшают уровень защиты лиц, которым может быть причинен вред в ходе деятельности страхователей, и по этой причине также вызывают возражения.

3. В дополнительном обсуждении нуждается положение пункта 10 статьи 4 Проекта, согласно которому размер выплаты из компенсационного фонда уменьшается на сумму страхового возмещения, подлежащего выплате страховщиком. Возмещение, «подлежащее выплате», необязательно будет фактически выплачено страховщиком. По этой причине для целей защиты лиц, которым может быть причинен вред, было бы целесообразным указать в данном пункте на снижение размера выплаты из компенсационного фонда на сумму страхового возмещения, «выплаченного» страховщиком.

4. Подпунктом 7 статьи 5 Проекта предложена новая редакция статьи 24.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несо-

стоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве). Пунктом 6 названной статьи в редакции Проекта расширяется перечень обстоятельств, при которых страховщик вправе отказать в выплате страхового возмещения. Это вызывает возражения, поскольку снижает уровень правовой защиты кредиторов и иных лиц, которым может быть причинен вред в рамках деятельности арбитражного управляющего. В перечень таких обстоятельств предлагается включить ситуации, которые не зависят от поведения кредиторов, участников юридического лица и других лиц, на защиту которых направлено соответствующее страхование. Таким образом, страхование в значительной степени перестает отвечать тем задачам, для которых оно было введено. Предлагаемые изменения не соответствуют и судебной практике, сложившейся при рассмотрении споров, связанных с этим видом страхования. Следует также отметить, что в действующей редакции Закона о банкротстве применяется механизм, который более эффективно распределяет риски, связанные с недобросовестным поведением арбитражного управляющего (в частности, с умышленным причинением вреда с его стороны). Речь идет о праве страховщика, выплатившего страховое возмещение лицам, которым причинен вред, обратиться к арбитражному управляющему с регрессным требованием.

Аналогичные замечания могут быть высказаны применительно к пункту 5 статьи 111.7 Закона о банкротстве в редакции Проекта (пункт 13 статьи 5 Проекта), согласно которому предлагается включить в Закон о банкротстве дополнительные основания для отказа страховщика от выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности оператора электронной площадки.

5. В пункт 8 статьи 111.7 Закона о банкротстве в редакции Проекта (пункт 13 статьи 5 Проекта) вносится правило, согласно которому страховщик, осуществивший страховое возмещение, имеет право регресса к страхователю (оператору электронной площадки), причинившему убытки. Право страховщика на регрессное требование к страхователю может быть обоснованным в ситуациях, когда страховой случай произошел по вине страхователя. Однако в анализируемом пункте это право предусмотрено для всех случаев страхового возмещения. Это делает страхование бессмысленным для страхователя, поскольку он, уплатив страховщику страховую премию, фактически не получает страховой защиты: все суммы, которые выплачены страховщиком лицам, которым причинен вред, страхователь должен будет выплатить страховщику в порядке регресса.

6. Подпункт 4 статьи 6 Проекта предполагает, что при осуществлении страхования ответственности кадастровых инженеров как в ин-

дивидуальном, так и в коллективном порядке страховщик выбирается решением саморегулируемой организации. Согласно действующей редакции Закона о кадастровой деятельности при осуществлении страхования в индивидуальном порядке страховщик выбирается непосредственно страхователем (кадастровым инженером). Таким образом, предлагаемые изменения приводят к ограничению права страхователей (кадастровых инженеров) на свободный выбор контрагента по договору при осуществлении ими страхования ответственности в индивидуальном порядке. Причины этого ограничения в пояснительной записке к Проекту не разъясняются.

7. Пунктом 3 статьи 7 Проекта предлагается включить в Закон о взаимном страховании статью 2.1, устанавливающую принципы объединения членов общества взаимного страхования. Положения этой статьи создают ряд ограничений для вступления новых членов в общество взаимного страхования. При этом некоторые предлагаемые статьей формулировки являются неясными и могут вызвать трудности при их практическом применении. В частности, не вполне ясны понятия «единая определенная территория», «единство отрасли производства товаров». Неточной является формулировка последнего абзаца названного пункта, из которой при буквальном прочтении следует, что взаимное страхование является добровольным только для граждан.

8. Серьезные возражения вызывает предложение, содержащееся в четвертом абзаце пункта 6 статьи 7 Проекта. Согласно этому положению некоммерческие организации, созданные в иных организационно-правовых формах, вправе приобрести статус общества взаимного страхования без образования отдельного юридического лица. Система российского законодательства о юридических лицах предполагает, что юридическое лицо создается в одной организационно-правовой форме. Совмещение организационно-правовых форм не допускается, поскольку это неизбежно приводило бы к противоречиям по тем или иным вопросам правового статуса юридического лица.

Следует также отметить, что наделение иных некоммерческих организаций правом осуществлять взаимное страхование расходится с принципом специальной правоспособности субъектов страхового дела, а также с наличием в законодательстве ряда дополнительных требований, предъявляемых к этим субъектам. Эти требования, в свою очередь, направлены на обеспечение финансовой устойчивости субъектов страхового дела и стабильности страховой отрасли в целом.

По этим причинам анализируемое предложение не может быть поддержано.

Изложенные в настоящем пункте Экспертного заключения возражения относятся также к пункту 7 статьи 7 Проекта, которым предлагается установить особенности получения организациями, созданными в иной организационно-правовой форме, статуса обществ взаимного страхования, и к абзацу одиннадцатому пункта 23 статьи 7 Проекта, которым определяется порядок отказа организации, созданной в иной организационно-правовой форме, от статуса общества взаимного страхования. Аналогичные возражения следует высказать применительно к подпункту «а» пункта 1 статьи 8 Проекта, к подпункту «а» пункта 3 статьи 8 Проекта.

9. Шестой абзац пункта 6 статьи 7 Проекта устанавливает требования к минимальному количеству членов, которого общество взаимного страхования должно достигнуть через три года после начала страховой деятельности. В то же время Проект не указывает на последствия, наступающие в случае, если эти требования не будут соблюдены. Кроме того, сами эти требования нуждаются в дополнительном обосновании: в частности, неясно, почему не может продолжать работу общество взаимного страхования, объединяющее не сто членов – физических лиц, а меньшее количество.

10. Абзац двенадцатый пункта 9 статьи 7 Проекта предполагает, что общество взаимного страхования обязано обеспечивать взаимное страхование своих членов. Это положение не позволяет соотнести статус члена общества и статус стороны договора страхования, заключенного между членом общества и самим обществом. В пояснительной записке к Проекту справедливо отмечается, что страхование в обществе взаимного страхования осуществляется на основании договора страхования. В таком случае одного лишь членства в обществе недостаточно для возникновения страховой защиты.

По этой причине Проект должен быть дополнен положениями, позволяющими ответить на вопрос о порядке заключения договора(ов) страхования между членом общества и обществом, о последствиях прекращения договоров страхования для членства в обществе и о последствиях прекращения членства в обществе для судьбы заключенных договоров страхования. Отдельные положения Проекта, посвященные последнему из упомянутых аспектов (пункт 11 статьи 7), являются недостаточными.

Аналогичные замечания могут быть высказаны применительно к пятнадцатому абзацу пункта 9 статьи 7 Проекта. Устанавливая, что члены общества обязаны выполнять обязанности страхователя по договору страхования, положения Проекта не позволяют ответить на вопрос о соотношении корпоративных прав и обязанностей членов об-

щества и прав и обязанностей страхователей (выгодоприобретателей) по договорам страхования.

11. Тринадцатый абзац пункта 9 статьи 7 Проекта устанавливает обязанность общества взаимного страхования «обеспечивать сохранность и целевое использование» имущества общества. В то же время Проект не позволяет ответить на вопрос о том, какое использование относится к целевому, а какое – нет. Указание на обеспечение сохранности имущества представляется некорректным, поскольку привносит в обязанности общества взаимного страхования не свойственный им элемент хранения. Следует также отметить, что задачи по обеспечению сохранности и по использованию денежных средств и имущества общества противоречат друг другу, поскольку «использование» денежных средств предполагает в том числе их трату.

12. Вызывают сомнения некоторые предлагаемые Проектом изменения, определяющие компетенцию органов управления общества взаимного страхования. В частности, согласно пункту 13 статьи 7 Проекта общее собрание членов общества взаимного страхования вправе отменить решение правления и директора общества. При этом Проект не устанавливает каких-либо конкретных оснований для такой отмены или ее сроков. Таким образом, контрагенты общества взаимного страхования не смогут полагаться на решения директора и правления общества, поскольку эти решения в любой момент могут быть отменены общим собранием членов общества.

В этом же пункте указано, что общее собрание членов общества утверждает условия договоров страхования и вносимых в них изменений. Представляется, что необходимость созыва общего собрания членов общества для согласования условий индивидуальных договоров страхования, заключаемых обществом, способно существенно затруднить деятельность общества.

Аналогичное замечание может быть высказано применительно к пункту 16 статьи 7 Проекта, где указано, что к полномочиям правления общества относится разработка условий договоров страхования.

13. Предлагая ряд весьма серьезных изменений в Закон о взаимном страховании, Проект оставляет без ответов некоторые важные вопросы, без решения которых невозможно успешное развитие взаимного страхования. Среди этих вопросов – проблема статуса имущества общества. Согласно статье 16 Закона о взаимном страховании страховые и иные взносы, совершаемые членами общества, являются источником формирования имущества общества взаимного страхования. Однако Законом не предусматривается формирование в обществе страхового капитала. Это, в свою очередь, создает неясность в том, на какие

цели может использоваться имущество общества, каковы параметры его финансовой устойчивости, какое количество рисков может принять на себя общество с учетом количества и характеристик имеющегося у него имущества, какие права имеют члены общества применительно к управлению его имуществом.

Сомнительным является и положение действующей редакции Закона о взаимном страховании о возможности внесения вступительных взносов в неденежной форме (пункт 1 статьи 18). Поскольку страховые обязательства общества взаимного страхования являются, по общему правилу, денежными, целесообразно было бы формировать страховой капитал исключительно за счет денежных взносов.

К Проекту также может быть высказан ряд юридико-технических замечаний.

14. Вызывает сомнения целесообразность сохранения в новой редакции Закона о взаимном страховании, предлагаемой Проектом, определения взаимного страхования (третий абзац пункта 1 статьи 7), поскольку оно дублирует положения пункта 1 статьи 968 ГК РФ.

15. В четвертом абзаце пункта 4 статьи 7 Проекта проводится противопоставление договора страхования и правил страхования, не вполне соответствующее положениям статьи 943 ГК РФ.

16. В четвертом абзаце пункта 4 статьи 7 Проекта указывается на обязанность общества взаимного страхования выплатить возмещение члену общества, уплатившему страховую премию (страховые взносы). Последствия неоплаты страховой премии (страховых взносов) определены в пунктах 3, 4 статьи 954 ГК РФ и могут быть дополнительно урегулированы договором страхования. В связи с этим ссылка на факт уплаты страховой премии в названном абзаце является избыточной.

Аналогичное замечание может быть высказано применительно к абзацу двенадцатому пункта 9 статьи 7 Проекта.

17. Согласно шестому абзацу пункта 4 статьи 7 Проекта виды страхования, которые вправе осуществлять общество взаимного страхования, определяются исходя из страхового интереса «каждого его члена». Эта формулировка нуждается в корректировке, поскольку изменение или отпадение страхового интереса у одного из членов общества не должно приводить к изменению деятельности общества в целом.

18. Седьмой абзац пункта 4 статьи 7 Проекта наделяет общество взаимного страхования правом «привлечения на договорной основе независимых специалистов» для ведения страховой деятельности. Это положение представляется избыточным, поскольку действующее законодательство не исключает возможности заключения обществом

взаимного страхования гражданско-правовых договоров, связанных со страховой деятельностью общества. Кроме того, указывая на «независимость» привлекаемых специалистов, Проект не определяет параметры этой независимости.

19. Понятие «общность (однородность) имущественных интересов членов общества», используемое в пятнадцатом абзаце пункта 6 статьи 7 Проекта, имеет оценочный характер и является не вполне точным.

20. Из абзаца пятого пункта 10 статьи 7 Проекта следует, что каждый член общества вправе инициировать созыв внеочередного общего собрания его членов. В то же время пункт 14 статьи 7 Проекта предполагает, что этим правом обладают лишь члены общества, составляющие не менее трети от общего числа членов.

21. Положение десятого абзаца пункта 17 статьи 7 Проекта является противоречивым и нуждается в корректировке.

22. Нечеткой является формулировка пятого абзаца пункта 23 статьи 7 Проекта.

23. Избыточным является предложение подпункта «в» пункта 3 статьи 8 Проекта об указании на гражданско-правовой характер ответственности, которая является предметом страхования, поскольку объекты страхования, в том числе страхования ответственности, определены в статьях 929, 931, 932 ГК РФ.

II. Проектом о внесении изменений в ГК РФ предлагаются изменения в статьи 123.2 и 968 ГК РФ. Некоторые положения Проекта о внесении изменений в ГК РФ могут быть поддержаны. К ним относятся положения о расширении видов страхования, которые вправе осуществлять общество взаимного страхования, об осуществлении страховании на основании договора страхования (пункты 1, 2 и 3 статьи 2 Проекта о внесении изменений в ГК РФ).

Вместе с тем к Проекту о внесении изменений в ГК РФ могут быть высказано следующее замечание, имеющее принципиальный характер.

В пункте 1 статьи 2 Проекта о внесении изменений в ГК РФ указано, что общество взаимного страхования вправе страховать имущественные интересы «названных в договоре» застрахованных лиц. Само по себе указание на возможность предоставления страховой защиты застрахованным лицам следует поддержать. Однако во избежание необоснованных формальностей целесообразно было бы указать в данном пункте на застрахованное лицо, которое может быть определено в соответствии с договором страхования.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и проект федерального закона «О внесении изменений в статью 123.2 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 968 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» нуждаются в существенной доработке и в представленном виде не могут быть поддержаны.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-8.1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (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 6 марта 2019 г. № А6-2326).

Проект внесен в Правительство Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации.

Проект разработан во исполнение абзаца третьего подпункта «о» пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации 14 марта 2016 г. (от 11 апреля 2016 г. № Пр-637ГС).

Проекты, аналогичные рассматриваемому, ранее дважды были предметом оценки Совета (см. экспертные заключения Совета от 4 мая 2018 г. № 176/оп-1/2018 и от 1 ноября 2018 г. № 181-6/2018).

Согласно Экспертному заключению Совета от 1 ноября 2018 г. № 181-6/2018 (далее – Экспертное заключение) Проект нуждается в доработке и в текущей редакции не может быть поддержан.

Проектом предлагаются изменения в Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Закон об ОСАГО). К Проекту прилагается пояснительная записка, в которой подробно изложены мотивы разработчиков.

Как указано в Экспертном заключении, некоторые положения Проекта могут быть поддержаны. К таким положениям относится пункт 2 статьи 1 Проекта, согласно которому в отношении одного автомобиля не может действовать более одного договора обязательного страхования. Может быть концептуально поддержан закрепленный в пункте 5 статьи 1 Проекта подход, согласно которому тариф по договору обязательного страхования должен определяться не характеристиками автомобиля, а статистикой аварийности и навыками управления водителей. Применительно к новой редакции Проекта может быть поддержано изложенное в пункте 3 статьи 1 Проекта предложение об увеличении размера страховой суммы по риску причинения вреда жизни и здоровью граждан до 2 000 000 рублей.

Сопоставление Проекта, представленного на рассмотрение в настоящее время, и Проекта, представленного ранее, показывает, что некоторые замечания, высказанные в Экспертном заключении, были учтены. В частности, учтено замечание, высказанное в пункте 5, о недопустимости введения дополнительных и недостаточно определенных оснований для освобождения страховщика от обязанности по уплате неустойки, суммы финансовой санкции и (или) штрафа. Кроме того, в результате доработки Проекта утратило актуальность замечание, высказанное в пункте 1, о потенциальных сложностях, которые могут возникнуть при выборе страхователем одного из предлагавшихся (в предыдущей редакции Проекта) вариантов определения страховой суммы по договору обязательного страхования.

В то же время большинство замечаний принципиального характера, сформулированных в Экспертном заключении, сохраняет свою актуальность. При этом меняются лишь пункты Проекта, в отношении которых могут быть сформулированы эти замечания. Так, замечание, высказанное в пункте 2, относится к подпункту «в» пункта 6 и пункту 10 статьи 1 Проекта в новой редакции. Замечание, высказанное в пункте 3, сохраняет актуальность применительно к подпункту «а» пункта 8 статьи 1 Проекта. Замечание, высказанное в пункте 4, по-прежнему актуально в отношении подпункта «б» пункта 8 статьи 1 Проекта.

Сохраняет актуальность без изменений замечание, сформулированное в пункте 6 Экспертного заключения.

В связи с изменениями, которые были внесены в Проект в ходе его доработки, могут быть высказаны следующие дополнительные замечания, имеющие принципиальный характер.

1. В подпункте «б» пункта 5 статьи 1 Проекта приводятся примеры факторов, которые существенно влияют на вероятность причинения вреда и могут учитываться страховщиками при расчете тарифа по договору обязательного страхования. В предшествующей редакции Проекта к таким факторам было отнесено неоднократное привлечение страхователя (лица, допущенного к управлению транспортным средством) к ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения. В действующей редакции Проекта указание на этот фактор исключено. Между тем подобное противоправное поведение является фактором, напрямую влияющим на увеличение степени риска.

2. Подпункт «б» пункта 5 статьи 1 Проекта в новой редакции дополнен абзацем, содержащим общую отсылку к «иным факторам», которые могут быть учтены страховщиком при определении размера страхового тарифа. Подобное ничем не ограниченное указание может привести к необоснованному и не всегда предсказуемому увеличению тарифов, что является недопустимым с учетом обязательного характера страхования.

Аналогичное замечание может быть сделано применительно к двенадцатому и тринадцатому абзацам подпункта «в» пункта 5 статьи 1 Проекта, где предусмотрена столь же общая отсылка к «иным существенно влияющим на величину страхового риска обстоятельствам».

Приведенное замечание тем более актуально, что из подпункта «з» пункта 5 статьи 1 Проекта исключены имевшиеся в предыдущей редакции Проекта абзацы, которыми предусматривались осуществление Банком России мониторинга применения страховщиками недопустимых факторов при установлении величины тарифа и выдача Банком России предписаний страховщикам об устранении этих нарушений.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» нуждается в доработке и в текущей редакции не может быть поддержан.

Приложение: Экспертное заключение Совета от 1 ноября 2018 г. № 181-6/2018.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 754963-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (в части изменения подходов к ценообразованию при заключении договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств)» внесен в Государственную Думу 16 июля 2019 г. и находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
1 ноября 2018 г.
№ 181-6/2018

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (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 10 октября 2018 г. № А6-11202).

Проект, аналогичный рассматриваемому, ранее был предметом оценки Совета. Согласно Экспертному заключению Совета от 4 мая 2018 г. № 176/оп-1/2018 (далее – Заключение) Проект нуждается в доработке и в текущей редакции не может быть поддержан.

Проектом предлагаются изменения в Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Закон об ОСАГО). К Проекту прилагается пояснительная записка, в которой подробно изложены мотивы разработчиков.

Как указано в Заключении, некоторые положения Проекта могут быть поддержаны. К таким положениям относятся пункт 2 статьи 1

Проекта, согласно которому в отношении одного автомобиля не может действовать более одного договора обязательного страхования, а также подпункт «в» пункта 12 статьи 1 Проекта, устраняющий ограничение ответственности страховщика по выплате неустойки и финансовой санкции. Может быть концептуально поддержан закрепленный в пункте 5 статьи 1 Проекта подход, согласно которому тариф по договору обязательного страхования должен определяться не характеристиками автомобиля, а статистикой аварийности и навыками управления водителей.

Сопоставление Проекта, представленного на рассмотрение в настоящее время, и Проекта, представленного ранее, показывает, что Проект был доработан. Некоторые замечания, высказанные Советом в Заключении, были учтены при доработке Проекта. В частности, было изменено определение страхователя (пункт 1 статьи 1 Проекта).

В то же время некоторые замечания принципиального характера, сформулированные в Заключении, сохраняют свою актуальность.

1. В пункте 2 Заключения высказывались сомнения в целесообразности предлагаемой Проектом замены добровольного страхования ответственности на суммы, превышающие страховые суммы по действующей редакции Закона об ОСАГО, обязательным страхованием (пункт 3 статьи 1 Проекта). В Заключении отмечалось, что более оптимальным вариантом решения проблемы совмещения обязательного и добровольного страхования ответственности было бы внесение в законодательство положений, регулирующих добровольное страхование ответственности владельцев транспортных средств. Это замечание может быть высказано и применительно к вновь представленному Проекту.

Необходимо дополнительно отметить, что согласно одиннадцатому абзацу пункта 3 статьи 1 и четвертому абзацу пункта 6 статьи 1 Проекта страховщик не вправе отказать страхователю в заключении договора страхования лишь применительно к минимальным параметрам такого страхования, то есть на минимальную страховую сумму и на минимальный срок. Следовательно, у страхователя отсутствует гарантированная возможность заключения договора страхования ответственности на более высокую, нежели минимальная, страховую сумму, а также на более длительный срок. Такое положение может нарушить права страхователей, которые в настоящее время имеют возможность в добровольном порядке заключить договор страхования ответственности на более высокую страховую сумму.

2. Сохраняет актуальность высказанное в пункте 4 Заключения замечание о категорическом несогласии с подпунктом «ж» пункта 8 ста-

тьи 1 Проекта. Названный пункт вводит ограничение ответственности страховщиков за нарушение предусмотренных Законом об ОСАГО обязанностей по выплате страхового возмещения либо направлению мотивированного отказа в определенные сроки. Практика рассмотрения споров, возникающих в связи с этим видом страхования, показывает, что начисление неустойки (пени) является эффективным способом стимулирования страховщиков к исполнению своих обязанностей в установленный Законом об ОСАГО срок. Предложения, содержащиеся в подпункте «ж» пункта 8 статьи 1 Проекта, могут существенно подорвать эту эффективность.

Аналогичные возражения могут быть высказаны применительно к положениям подпункта «а» пункта 12 статьи 1 Проекта.

3. Актуальным является замечание, высказанное в пункте 5 Заключения, относительно неразрешенных вопросов, относящихся к установке на автомобили телематических устройств (подпункт «а» пункта 10 статьи 1 Проекта).

4. Не было учтено замечание, содержащееся в пункте 6 Заключения, о неоправданном переносе на владельца транспортного средства риска технических сбоев в автоматизированной информационной системе, в результате чего он может быть лишен возможности заключить договор страхования (подпункт «б» пункта 10 статьи 1 Проекта).

5. Сохраняют актуальность высказанные в пункте 7 Заключения возражения относительно формулировки подпункта «б» пункта 12 Проекта, которой вводятся дополнительные основания для освобождения страховщика от обязанности уплаты неустойки, суммы финансовой санкции и (или) штрафа. Это дополнительное основание для освобождения страховщика от уплаты указанных выше сумм является нечетким и существенно ухудшает правовое положение потерпевшего.

Кроме того, изменения, внесенные в Проект в ходе доработки, позволяют высказать следующее дополнительное замечание.

6. Представляются некорректными положения шестого абзаца подпункта «б» пункта 5 статьи 1 Проекта, согласно которым при определении страховых тарифов в некоторых случаях учитывается привлечение к административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения страхователя. Поскольку к ответственности за нарушение Правил дорожного движения привлекаются конкретные водители, управляющие транспортным средством, привлечение к такой ответственности страхователя (например, юридического лица, с которым водители состоят в трудовых отношениях) не является возможным. Следовательно, упомянутый в названном абзаце фактор (привлечение к административной ответственности страхователя, а не водите-

лей) не позволяет адекватно рассчитать страховой тариф в случаях, когда в договоре страхования отсутствует условие о допуске к управлению только определенных водителей.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» нуждается в доработке и в текущей редакции не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-9/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (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 24 мая 2019 г. № А6-5885).

Проект разработан Министерством финансов Российской Федерации во исполнение абзаца третьего подпункта «о» пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации 14 марта 2016 г. (от 11 апреля 2016 г. № Пр-637ГС) и внесен в Правительство Российской Федерации.

Проекты, аналогичные рассматриваемому, ранее неоднократно были предметом оценки Совета. Согласно Экспертному заключению Совета от 21 марта 2019 г. № 186-8.1/2019 (далее – Заключение) Проект нуждается в доработке и в текущей редакции не может быть поддержан.

Как указано в Заключении, некоторые положения Проекта могут быть поддержаны. В частности, может быть концептуально поддер-

жан закрепленный в пункте 3 статьи 1 Проекта подход, согласно которому тариф по договору обязательного страхования должен определяться не характеристиками автомобиля, а статистикой аварийности и навыками управления водителей. Заслуживает поддержки изложенное в пункте 1 статьи 1 Проекта предложение об увеличении размера страховой суммы по риску причинения вреда жизни и здоровью граждан до 2.000.000 рублей.

Сопоставление Проекта, представленного на рассмотрение в настоящее время, и Проекта, представленного ранее, показывает, что целый ряд высказанных ранее замечаний был учтен. В частности, учтено замечание № 1 о необходимости учета привлечения страхователя к ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения при расчете тарифа по договору обязательного страхования. Учтено замечание о недопустимости возложения на лицо, желающее заключить договор страхования, неблагоприятных последствий в связи с возможными сбоями в электронной системе заключения договора страхования (пункт 7.2 статьи 15 Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Закон об ОСАГО). Учтено замечание о неоправданном сокращении размера неустойки, выплачиваемой в соответствии с пунктом 21 статьи 12 Закона об ОСАГО.

В то же время некоторые замечания принципиального характера, сформулированные в Заключении и предшествующих экспертных заключениях Совета, сохраняют свою актуальность. В частности, по-прежнему актуально замечание к пункту 4 статьи 16.1 Закона об ОСАГО (в редакции пункта 8 статьи 1 Проекта), относящееся к необоснованному ограничению размера неустойки, подлежащей выплате при несоблюдении срока возврата страховой премии (ее части). Сохраняет актуальность замечание о том, что в Проекте не определены имущественные отношения страховщика и страхователя по поводу оснащения транспортного средства телематическим устройством (пункт 5.1 статьи 15 Закона об ОСАГО, пункт 6 статьи 1 Проекта). Актуально замечание к последнему абзацу подпункта «б» пункта 1.1 статьи 9 Закона об ОСАГО (в редакции пункта 3 статьи 1 Проекта) о некорректности указания на привлечение к ответственности страхователя – юридического лица за правонарушения, ответственность за которые предусмотрена лишь для физических лиц.

Кроме того, несмотря на предлагаемые Проектом изменения, сохраняет актуальность замечание № 2. Согласно новой редакции пункта 6 статьи 9 Закона об ОСАГО факторы, в зависимости от которых стра-

ховщики устанавливают значения базовых ставок страховых тарифов, определяются самими страховщиками в соответствии с подзаконным актом – методикой расчета страховых тарифов. Подпункт 2 статьи 9 Закона об ОСАГО в редакции Проекта содержит указание на «иные обстоятельства», которые могут влиять на величину коэффициентов, применяемых для расчета тарифов. Таким образом, Проектом допускается по сути произвольное изменение тарифов страховщиками с учетом факторов, которые определяются ими самими и не поддаются прогнозированию со стороны лиц, заключающих договоры обязательного страхования. Содержащееся в подпункте 8 статьи 9 Закона об ОСАГО (в редакции Проекта) указание на то, что Банк России устанавливает факторы, которые не могут учитываться при расчете тарифов, представляется недостаточным. Можно высказать сомнения в том, что подобный перечень действительно сможет стать исчерпывающим, а его составление не будет происходить с определенным запаздыванием.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» нуждается в доработке и в текущей редакции не может быть поддержан.

Приложение: Экспертное заключение Совета от 21 марта 2019 г. № 186-8.1/2019.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 754963-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (в части изменения подходов к ценообразованию при заключении договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств)» внесен в Государственную Думу 16 июля 2019 г. и находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

Приложение см. Экспертное заключение Совета от 21 марта 2019 г. № 186-8.1/2019 (пункт 58 списка экспертных заключений).

Актуарная деятельность. Оценочная деятельность

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-8/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 713218-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации»

Проект федерального закона № 713218-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 21 июня 2019 г. № А6-7245).

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и членом Совета Федерации Н.А. Журавлевым.

Проект находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проектом предлагаются изменения в Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон).

В понятийный аппарат Закона включено определение отчета о результатах проверки актуарного заключения. Закон дополнен положениями, регулирующими порядок проведения работ по подготовке соответствующего отчета. Уточнены основания и последствия исключения ответственного актуария из саморегулируемой организации ак-

туариев. Проектом предлагается также уточнить понятия «заведомо ложное актуарное заключение» и «заведомо ложный отчет по результатам проверки актуарного заключения».

Кроме того, предлагаются изменения, направленные на уточнение круга лиц, которые вправе проводить актуарное оценивание. Такая возможность предоставляется юридическим лицам, имеющим в штате актуария. Одновременно в Закон вносятся положения, позволяющие исключить конфликт интересов при проведении актуарного оценивания актуарием, состоящим в штате организации.

Предлагаемые Проектом изменения направлены на повышение достоверности результатов актуарного оценивания и уточнение норм об ответственности. Эти цели, безусловно, могут быть поддержаны.

В той части, в которой положения Проекта относятся к частноправовому регулированию, они в целом не вызывают замечаний.

К числу важных положений Проекта, которые следует одобрить, можно отнести новую редакцию пункта 7 части 8 статьи 7 Закона, где уточняется используемое для целей Закона понятие «систематические нарушения». В настоящее время в Законе указано, что одним из оснований для принятия уполномоченным органом решения об исключении сведений об ответственном актуарии из единого реестра ответственных актуариев является «5) систематическое нарушение ответственным актуарием при проведении актуарного оценивания требований настоящего Федерального закона или федеральных стандартов актуарной деятельности». Однако понятие «систематического нарушения» ранее в Законе не раскрывалось. В соответствии с Проектом (подпункт «б» пункта 6 статьи 1) для целей применения Закона «под систематическим нарушением» будут пониматься «нарушения, выявленные в течение года уполномоченным органом не менее чем в двух актуарных заключениях и (или) отчетах о результатах проверки актуарного заключения, подготовленных ответственным актуарием по итогам обязательного актуарного оценивания».

Поддерживая Проект, тем не менее, следует высказать по нему ряд замечаний.

Во-первых, крайне важными представляются предложения Проекта по дополнению статьи 6 Закона новыми частями 8.1–8.4, содержащими положения о заведомо ложном актуарном заключении и заведомо ложном актуарном отчете. Вместе с тем, вероятно, вводимые понятия будут иметь значение для целей уголовного преследования. В пояснительной записке к Проекту не описаны правовые последствия дачи заведомо ложного актуарного отчета и заведомо ложного актуарного заключения, а также не указано на то, планируют ли раз-

работчики Проекта вносить соответствующие изменения в уголовное законодательство.

Во-вторых, пунктом 6 статьи 1 Проекта предусмотрено, что актуарное заключение и актуарный отчет признаются заведомо ложными по решению суда. Указываются лица, имеющие право на обращение в суд с заявлением о признании актуарного заключения (отчета) заведомо ложным. В то же время в Проекте, а также в пояснительной записке не уточняются особенности рассмотрения судом такого заявления. В частности, неясно, должно ли такое заявление рассматриваться по правилам, относящимся к установлению фактов, имеющих юридическое значение, или по иным правилам процессуального законодательства. В этой части Проект нуждается в доработке.

В-третьих, следует обратить внимание его разработчиков на необходимость более тщательной юридико-технической проработки положений Проекта.

Так, в Проекте содержится новая редакция пункта 6 части 8 статьи 7 Закона. Однако в действующей редакции Закона уже есть пункт 6 части 8 статьи 7 с точно таким же содержанием, которое предлагается в Проекте.

В Проекте предлагается новая редакция пункта 7 части 8 статьи 7 Закона, которая заслуживает поддержки. В то же время Проект не предполагает исключения пункта 5 части 8 статьи 7 Закона, в котором упоминается о систематических нарушениях, но без детализации этого понятия.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 713218-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» может быть поддержан с учетом необходимости устранения высказанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 ноября 2019 г.
№ 192-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части создания апелляционного органа совета по оценочной деятельности)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части создания апелляционного органа совета по оценочной деятельности)» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 30 октября 2019 г. № 36921-ИТ/Д22и).

Проект разработан Минэкономразвития России во исполнение пункта 33 раздела VII плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2019 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2019 г. № 2935-р (далее – план законопроектных работ).

Проект находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Проект предусматривает создание системы внесудебного урегулирования споров «в отношении результата рассмотрения жалоб заявителей

саморегулируемыми организациями оценщиков» и создание апелляционного органа совета по оценочной деятельности. Анализ положений Проекта приводит к выводу о его концептуальной неопределенности.

1. Проект создает процедуру обжалования, элементы которой не продуманы и не складываются в систему. Это относится, во-первых, к ключевому понятию, обозначающему документ, инициирующий процедуру. Согласно дополнению в статью 19.1 (часть 9) Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности) «апелляционный орган рассматривает письменные обращения физических и юридических лиц (далее – заявитель) о несогласии...». Далее по тексту Проекта (проект новой части 9 статьи 19.1 Закона об оценочной деятельности) это обращение приравнивается к апелляции, а сам создаваемый орган называется апелляционным. В пояснительной записке сказано, что рассмотрению подлежат жалобы, что не одно и то же. Необходимо также четко обозначить вводимую «ступенчатость» обжалования – жалоба на действия оценщика СРО и апелляция в апелляционный орган.

Во-вторых, нет ясности с субъектом обращения. Закон об оценочной деятельности физическими и юридическими лицами именует заказчиков оценки (клиентов) либо лиц, которые только намереваются стать оценщиками. Субъекты, которые осуществляют оценочную деятельность – это оценщики (члены саморегулируемых организаций). Одновременно в пояснительной записке к Проекту говорится об «обжаловании заинтересованными лицами», а согласно статьям 24.3, 24.4 Закона об оценочной деятельности под обжалованием заинтересованными лицами понимается обжалование любым лицом (в том числе самим оценщиком). В предлагаемой новой части 12 статьи 24.4 Закона об оценочной деятельности решения коллегиального органа управления саморегулируемой организации могут обжаловаться заявителем, в том числе членом саморегулируемой организации оценщиков, в остальных положениях этот момент не уточняется.

Системное толкование действующей редакции Закона об оценочной деятельности и предлагаемых изменений не приводит к однозначному выводу, имеют ли оценщики возможность обжаловать принимаемые в их отношении решения, а если имеют, то какие именно (только ли нарушения внешнего характера – в отношении клиентов, либо внутренние – например, неуплата взносов). Между тем вопрос о субъектах должен решаться однозначно, а не посредством толкования. Требования к содержанию апелляций будут установлены на подзаконном уровне, в то время как их содержание непосредственно связано с реализацией прав граждан. Таким образом, равенство прав сторон не обе-

спечивается (при том, что пункт 33 расположен в разделе VII плана законопроектной деятельности, который называется «Формирование благоприятной среды для предпринимательской деятельности»).

2. Другое концептуальное противоречие – квалификация создаваемого апелляционного органа совета по оценочной деятельности как независимого органа.

В пункте 33 раздела VII плана законопроектной деятельности предусматривается внесение изменений в Закон об оценочной деятельности (в части создания *независимой* системы досудебного урегулирования споров в отношении результатов рассмотрения жалоб заявителей саморегулируемыми организациями оценщиков). Однако создаваемую систему вряд ли можно отнести к независимым. Состав совета по оценочной деятельности утверждается руководителем уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности. Положение о совете по оценочной деятельности утверждается Минэкономразвития России. В приказ Минэкономразвития России от 5 ноября 2014 г. № 700 «Об утверждении положения о совете по оценочной деятельности и положения о его рабочих органах» будут внесены дополнения касательно апелляционного органа. Апелляционный орган наделяется квазисудебной компетенцией, при этом он должен функционировать на общественных началах (что подтверждает и финансово-экономическое обоснование к Проекту об отсутствии бюджетных расходов). В итоге создается заведомо неработающая система (поток жалоб не может рассматриваться регулярно и на высоком уровне, если вознаграждения за работу в апелляционном органе не предусмотрено).

3. Создаваемый апелляционный орган наделяется квазисудебной компетенцией, не предполагающей четкого и квалифицированного рассмотрения апелляций. Дополнение в статью 24.4 (части 12–15) Закона об оценочной деятельности предусматривает принятие апелляционным органом одного из шести возможных решений: об удовлетворении апелляции (полностью или в части), об отказе в удовлетворении апелляции, об отложении рассмотрения апелляции, о продлении рассмотрения апелляции, о прекращении рассмотрения апелляции, об отказе в рассмотрении апелляции.

При этом каких-либо оснований для принятия любого из названных решений Проект не содержит, тем самым расширяется поле усмотрения апелляционного органа. Учитывая, что законодательно апелляционный орган не связан какими-либо сроками рассмотрения апелляции (они только будут установлены на подзаконном уровне в положении об апелляционном органе, хотя и влияют на реализацию прав граж-

дан), как минимум два из возможных решений лишены смысла – как можно реализовать предусмотренные законом полномочия отложить или продлить рассмотрение апелляции, если сроков для рассмотрения апелляции законом не установлено. Из текста Проекта неясно также, чем отличаются (содержательно и процедурно) отказ в удовлетворении апелляции от отказа в рассмотрении апелляции или прекращения рассмотрения апелляции.

Таким образом, полномочия апелляционного органа не продуманы, их дифференциация ничем не обусловлена, а последствия не урегулированы.

4. Невозможно не отметить, что Проект изобилует орфографическими и стилистическими ошибками (например, дополнения в статью 15 (по *запросу*..., направля*емого* такой организацией в связи с *запросом*...»), в статью 22.2 Закона об оценочной деятельности – в порядке, установлен*ным*, и т.п.).

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части создания апелляционного органа совета по оценочной деятельности)» не может быть поддержан ввиду концептуальной неопределенности.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Банковское дело

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
17 января 2019 г.
№ 183-7/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях уточнения перечня банковских операций, порядка выдачи лицензий на осуществление банковских операций с драгоценными металлами и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и «О внесении изменений в статью 149 Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях уточнения перечня банковских операций, порядка выдачи лицензий на осуществление банковских операций с драгоценными металлами и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Проект) и проект федерального закона «О внесении изменений в статью 149 Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации

и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 7 декабря 2018 г. № п13-64915).

2. Принимая во внимание компетенцию Совета, определенную Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства», в настоящем Экспертном заключении не анализируется проект федерального закона «О внесении изменений в статью 149 Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», который не содержит положений, касающихся гражданского законодательства.

3. По Проекту Совет считает необходимым высказать следующие замечания.

Во-первых, в статье 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельстности» (в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ) неудачно использован термин «банковская гарантия». Данный термин ранее использовался в данном Федеральном законе постольку, поскольку прежние положения Гражданского кодекса Российской Федерации использовали этот термин. В настоящее время в Кодексе используется термин «независимая гарантия».

Использовать определение «банковская» гарантия для целей указания на то, что речь идет о независимой гарантии, выдаваемой банком, бессмысленно, поскольку в статье 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» говорится только о банковских операциях, и странно, поскольку, например, применительно к поручительствам определение «банковские» не используется.

Во-вторых, Проект предлагает внести изменения в статью 3 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития ВЭБ.РФ». Принимая во внимание статус данной организации, как он определен в данном Федеральном законе, представляется тем более недопустимым использовать для обозначения выдваемых ею гарантий термин «банковские гарантии».

x x x

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях уточнения перечня банковских операций, порядка выдачи лицензий на осуществление банковских операций с драгоценными металлами

и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» может быть поддержан с учетом сделанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Градостроительная деятельность

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято Советом
12 февраля 2019 г.
№ 184/оп-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 374843-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования деятельности саморегулируемых организаций в области негосударственной экспертизы проектной документации, негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий»

1. Проект федерального закона № 374843-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования деятельности саморегулируемых организаций в области негосударственной экспертизы проектной документации, негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий» (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 декабря 2018 г. № А6-14934).

Проект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и подготовлен к рассмотрению во втором чтении.

2. Проект не содержит норм гражданского права как таковых. Вместе с тем принятие Проекта в качестве федерального закона окажет са-

мое непосредственное влияние на безопасность процессов строительства, а также на безопасность и соответствие проектам уже построенных объектов, что будет иметь непосредственное отношение к вещным правам на недвижимое имущество и обязательственным правам, возникающим в процессе создания такого имущества.

В пояснительной записке обращается внимание на то, что Проект направлен на формирование общегосударственной модели саморегулирования в области проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий; на закрепление права экспертных организаций осуществлять негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий.

В основном предложенное Проектом регулирование сводится к замене аккредитации для организаций, проводящих негосударственную экспертизу, обязательным членством таких организации в соответствующей саморегулируемой организации.

3. Вопросы саморегулируемых организаций в области градостроительства уже рассматривались Советом в экспертных заключениях от 19 апреля 2010 г. (протокол № 80), от 16 июня 2010 г. (Протокол № 82) и 20 апреля 2015 г. № 141-4/2015. Позиции, высказанные Советом в этих экспертных заключениях, сохраняют силу и для указанного Проекта. Кроме того, Проект, подготовленный к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении, уже рассматривался Советом (см. Экспертное заключение от 1 ноября 2018 г. № 181-3/2018).

Предложенный вариант Проекта существенно отличается от предыдущего. В нем в значительной степени учтены замечания Совета, изложенные в Экспертном заключении от 1 ноября 2018 г. № 181-3/2018.

4. Вместе с тем не все замечания Совета учтены в предложенном варианте. Сохраняют силу следующие замечания:

4.1. Проектом предлагается изменить часть 12 статьи 55.5 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), предусмотрев положение о том, что стандарты и внутренние документы саморегулируемой организации вступают в силу не ранее, чем со дня внесения сведений о них в государственный реестр саморегулируемых организаций.

Во избежание безосновательного освобождения от ответственности самих членов таких саморегулируемых организаций, которые должны знать о таких стандартах и документах вне зависимости от факта их внесения в государственный реестр саморегулируемых организаций, следует указанную норму сформулировать следующим образом: «стандарты и внутренние документы саморегулируемой организации

вступают в силу для третьих лиц с момента внесения сведений о них в государственный реестр саморегулируемых организаций». Такой же подход закреплен в действующем законодательстве применительно к государственной регистрации договора (пункт 3 статьи 433 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Предложенное дополнение о том, что стандарты и внутренние документы саморегулируемой организации в срок не позднее, чем через три рабочих дня со дня их принятия подлежат размещению на сайте такой саморегулируемой организации в сети «Интернет», не устраняет необходимости распространения действия этих стандартов и документов на членов саморегулируемых организаций вне зависимости от факта публикации и/или внесения сведений о них в государственный реестр саморегулируемых организаций.

4.2. Проектом предлагается дополнить статью 55.6 ГрК РФ частью 1.1, в соответствии с которой в члены саморегулируемой организации может быть принято в том числе иностранное юридическое лицо.

Необходимо дополнить данную норму требованием о соответствии возможности членства такого иностранного юридического лица в саморегулируемой организации личному закону такого лица.

4.3. В нормах статьи 60 ГрК РФ о возмещении вреда, причиненного вследствие разрушения, повреждения объекта капитального строительства, нарушения требований безопасности при строительстве, сносе объекта капитального строительства, требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения в некоторых местах используется понятие «*вред, причиненный вследствие недостатков услуг по проведению негосударственной экспертизы*». Между тем в предложенном измененном варианте пункта 1 части 1 статьи 55.1 ГрК РФ используется понятие *«вред, причиненный вследствие ненадлежащего проведения негосударственной экспертизы»*. Следует устранить указанные различия в терминологии и единообразно использовать или термин «*вследствие ненадлежащего проведения негосударственной экспертизы*» или *«вследствие недостатков услуг по проведению негосударственной экспертизы»*. При этом следует иметь в виду, что согласно отечественной доктрине вред причиняется не результатом действия, а самим действием или бездействием.

ххх

Вывод: проект федерального закона № 374843-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях ре-

гулирования деятельности саморегулируемых организаций в области негосударственной экспертизы проектной документации, негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий» может быть поддержан с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-6/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства)» (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 20 сентября 2019 г. № А6-11158).

Проект разработан Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в соответствии с пунктами 10 и 11 Перечня поручений Правительства Российской Федерации

по градостроительной деятельности на 18 апреля 2018 г., направленного письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2018 г. № П9-21793, пунктом 2 Перечня поручений Правительства Российской Федерации по градостроительной деятельности на 25 апреля 2018 г., направленного письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 4 мая 2018 г. № П9-23198.

Проект направлен Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.

Проектом предлагается изменить ряд положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) и Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о саморегулируемых организациях).

Предлагаемые изменения направлены на упорядочение осуществления деятельности технических заказчиков в сфере строительства. Проект предусматривает внесение в ГрК РФ и Закон о саморегулируемых организациях ряда положений относительно членства технических заказчиков в саморегулируемых организациях, перечисления техническими заказчиками денежных средств в компенсационные фонды, а также внесения сведений в Единый федеральный реестр о членах саморегулируемых организаций и их обязательствах.

Изменения предусматривают:

обязанность саморегулируемых организаций по размещению средств компенсационного фонда (пункт 7 статьи 1);

дополнительные требования, предъявляемые к техническим заказчикам (пункт 8 статьи 1);

дополнительные требования, предъявляемые к иностранным гражданам, осуществляющим функции технического заказчика (пункт 9 статьи 1);

дополнительные основания отказа Национального объединения саморегулируемых организаций физическим лицам во включении в национальный реестр специалистов (пункт 9 статьи 1);

обязанность саморегулируемой организации по переводу средств компенсационного фонда, внесенных в качестве взноса вышедшим членом саморегулируемой организации, во вновь созданную саморегулируемую организацию (пункт 11 статьи 1);

положения о надзорных полномочиях саморегулируемой организации в отношении своих членов (технических заказчиков) (пункт 13 статьи 1);

положения о применении саморегулируемой организацией мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов (технических заказчиков) (пункт 14 статьи 1);

порядок возврата излишне уплаченных членом саморегулируемой организации взносов в компенсационный фонд (пункт 15 статьи 1);

порядок использования средств компенсационного фонда посредством их инвестирования (пункт 16 статьи 1);

перечень сведений, размещаемых в Едином федеральном реестре о членах саморегулируемых организаций и их обязательствах (пункт 17 статьи 1).

Ряд положений Проекта носит технический (уточняющий) характер.

Вопросы деятельности саморегулируемых организаций в области градостроительства уже рассматривались Советом в экспертных заключениях от 19 апреля 2010 г. (протокол № 80), 16 июня 2010 г. (протокол № 82), 20 апреля 2015 г. № 141-4/2015, 1 ноября 2018 г. № 181-3/2015, 12 февраля 2019 г. № 184/оп-4/2019. Позиции, высказанные Советом в этих заключениях, сохраняют силу и для настоящего Экспертного заключения.

Проект является предметом рассмотрения Совета в части норм, относящихся к области частного права. В этой части некоторые из предлагаемых изменений вызывают возражения, ввиду которых Проект может быть поддержан при условии учета высказанных замечаний.

1. Ряд предлагаемых Проектом изменений в части регулирования отношений по поводу членства технических заказчиков в саморегулируемой организации вызывает сомнения и нуждается в доработке.

В настоящий момент часть 2 статьи 55.15 ГрК РФ предусматривает, что члены саморегулируемой организации, в отношении которых применены меры дисциплинарного воздействия в виде приостановления права оказывать услуги в сфере строительства, продолжают осуществлять данные услуги по договорам, заключенным до принятия решения о применении указанной меры дисциплинарного воздействия. Проект не вносит по существу какие-либо изменения в данную норму, а только дополняет перечень услуг в сфере строительства услугами лиц, осуществляющих функции технического заказчика.

Данное изменение, предлагаемое Проектом, нуждается в дополнительном анализе.

Во-первых, дополнение перечня услуг в сфере строительства в части 2 статьи 55.15 ГрК РФ недостаточно. Указание на услуги по осуществлению функций технического заказчика нужно внести также и в часть 1 статьи 55.15 ГрК РФ, в противном случае предлагаемые изменения должны быть истолкованы так, что к техническим заказчикам можно применить только меру дисциплинарного воздействия в виде приостановления деятельности. Остальные меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные частью 4 статьи 10 Закона о саморегу-

лируемых организациях в действующей редакции, к техническим заказчикам не смогут быть применены.

Во-вторых, дополнение списка услуг в сфере строительства, предусмотренного частью 2 статьи 55.15 ГрК РФ, услугами технического заказчика допускает двоякое толкование, что может породить противоречивую судебную практику. Согласно пункту 22 статьи 1 ГрК РФ технический заказчик обязуется на основании договора на осуществление функций технического заказчика заключать от имени застройщика договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве и других услугах и работах в сфере строительства.

Учитывая специфику деятельности технического заказчика, следует отметить, что распространение на него общего правила части 2 статьи 55.15 ГрК РФ о неполном приостановлении деятельности может привести к тому, что технический заказчик не сможет исполнять обязательства по договорам, заключенным им после приостановления деятельности, но продолжит заключать договоры, указанные в пункте 22 статьи 1 ГрК РФ, на основании соглашений, заключенных до применения меры дисциплинарного воздействия. В результате применение меры дисциплинарного воздействия не будет иметь эффекта в отношении договоров, которые нарушают требования законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, требования технических регламентов, обязательных требований стандартов на процессы выполнения работ. В таком случае применение меры дисциплинарного воздействия в виде приостановления оказания услуги технического заказчика не только не повлияет на поведение технического заказчика, но и не защитит третьих лиц от заключения договоров, условия которых противоречат нормам публичного права.

Таким образом, целесообразно предусмотреть обязанность технического заказчика незамедлительно уведомить застройщика о применении к нему меры дисциплинарного воздействия в виде приостановления оказания услуг технического заказчика, что предоставит застройщику возможность воспользоваться способами защиты, предусмотренными договором и гражданским законодательством.

Необходимо также учесть, что предлагаемые изменения части 2 статьи 55.15 ГрК РФ нуждаются в грамматической и лексической доработке.

2. Предлагаемые изменения статьи 55.17 ГрК РФ нуждаются в дополнительной проработке и корректировке.

Согласно Проекту статья 55.17 ГрК РФ излагается в новой редакции и предусматривает создание «Единого федерального реестра сведений

о членах саморегулируемых организаций и их обязательствах». В соответствии с предлагаемой редакцией части 11 статьи 55.17 ГрК РФ ответственность за достоверность сведений данного реестра несет лицо, которое вносит в него такие сведения.

Из проектируемой части 11 статьи 55.17 ГрК РФ неясно, какую именно ответственность несет указанное лицо, является ли данная ответственность административной или гражданско-правовой, какое значение недостоверность внесенных в реестр сведений имеет для третьих лиц, заключающих договоры с членом саморегулируемой организации, какие конкретные последствия имеет внесение недостоверных сведений в данный реестр, является ли внесение недостоверных сведений в реестр основанием для взыскания убытков с лица, которое внесло такие сведения, обязаны ли саморегулируемая организация и национальное объединение саморегулируемых организаций проверять вносимые сведения и может ли ненадлежащая проверка внесенных сведений стать самостоятельным основанием для привлечения саморегулируемой организации к административной или гражданско-правовой ответственности.

Кроме того, нецелесообразным представляется освобождение саморегулируемых организаций и национальных объединений саморегулируемых организаций от ответственности за ненадлежащее исполнение обязанности по проверке достоверности сведений, внесенных в Единый федеральный реестр сведений о членах саморегулируемых организаций и их обязательствах.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства)» может быть поддержан при условии учета высказанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Закупки

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (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 25 декабря 2018 г. № А6-14783).

Проект разработан во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам VII съезда Торгово-промышленной палаты Российской Федерации от 25 марта 2016 г. № Пр-532, пункта 1.1 плана мероприятий («дорожной карты») по сокращению дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета в 2016 году, утвержденного Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым 25 апреля 2016 г. № 2848п-П13.

Проект по форме представляет собой поправки к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о закупках).

Проект состоит из 2-х статей и предполагает внесение изменений и дополнений в статьи 2, 5, 15, 34, 37 и 96 Закона о закупках (статья 1 Проекта). Статья 2 Проекта устанавливает правила введения в действие изменений и дополнений в Закон о закупках.

Общий объем Проекта – 8 стандартных страниц машинописного текста. К Проекту прилагается пояснительная записка, перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с принятием Проекта в качестве федерального закона, а также финансово-экономическое обоснование.

Проект посвящен совершенствованию правового регулирования отношений, возникающих в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также изменению полномочий Правительства Российской Федерации. Кроме того, в пояснительной записке указывается, что Проект направлен на снижение финансовой нагрузки на поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе являющихся субъектами малого предпринимательства и социально ориентированными некоммерческими организациями. Такие законопроектные решения являются обоснованными, не содержат противоречий нормам гражданского права и могут быть поддержаны.

При этом следует отметить, что согласно проектируемой части 5 статьи 2 Закона о закупках (пункт 1 статьи 1 Проекта) внесение изменений в Закон о закупках, а также приостановление, отмена или признание утратившими силу его положений могут осуществляться только отдельными федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

Предложенный подход вызывает сомнение, поскольку нет ясности, какова необходимость принятия данной нормы, непонятно, кому она адресована (фактически законодатель устанавливает правило самому себе). Из Проекта также не следует ответ на вопрос о том, какими будут последствия несоблюдения этого правила.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» может быть поддержан с учетом изложенного в настоящем Экспертном заключении замечания.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения осударственных и муниципальных нужд»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 15 февраля 2019 г. № П13-8622).

Как следует из пояснительной записки, Проект подготовлен во исполнение пункта 7 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 18 декабря 2018 г. № Пр-2426ГС по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации.

Проектом предлагается внести изменения 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 № 44-ФЗ).

Проектом предусматривается:

а) введение новых оснований для изменения цены контракта на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта капитального строительства, а также возможность изменять срок и цену контрактов, заключенных по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 6, 8, 22, 23, 29, 32, 34, 51 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ;

б) возможность заключения контракта с участником закупки, которому присвоен второй номер по итогам проведения конкурентной закупки в случае расторжения контракта с победителем закупки;

в) возможность проведения закупок товаров, работ, услуг, исходя из стоимости единицы, при условии невозможности определения объема товаров, работ, услуг.

Анализ представленного Проекта позволяет сделать вывод о том, что его идеи в целом могут быть поддержаны. Вместе с тем необходимо отметить следующее.

1. По тексту Проекта используются понятия «начальная цена единицы товара, работы, услуги», «сумма цен единиц товара, работы, услуги», «начальная сумма цен указанных единиц» наряду с уже существующим понятием «начальная (максимальная) цена контракта», а также с используемыми в части 2 статьи 34 Закона № 44-ФЗ понятиями «максимальное значение цены контракта», «ориентировочное значение цены контракта».

Как следует из пояснительной записки, такие изменения вводятся в целях предоставления заказчикам дополнительного права осуществлять закупки за единицу товара, работы и услуги вне зависимости от объекта закупки при условии невозможности определить объем товаров, работ и услуг на момент закупки.

С одной стороны, данное нововведение имеет большую практическую значимость, поскольку предоставляет заказчикам право на изменение общего объема поставляемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг) и, соответственно, цены контракта в сторону уменьшения, исходя из фактических заявок получателей на поставляемый (выполняемую, оказываемую) по контракту товар (работу, услугу) с учетом выполнения сроков поставок (работ, услуг) без изменения цены за единицу товара (работы, услуги).

С другой стороны, в предложенной редакции данное положение может запутать заказчиков, поскольку не совсем понятно, в каких случаях необходимо определять начальную максимальную цену контракта, а в каких случаях максимальное значение цены контракта.

Кроме того, предлагаемые Проектом положения могут вступить в противоречие с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), регулирующими существенные условия договора

поставки в части определения количества товаров. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 455 и статьей 465 ГК РФ существенными условиями договора поставки являются условие о наименовании товара и условие о количестве товара. Условие о количестве товара может быть согласовано путем установления в договоре порядка его определения. В связи с этим целесообразно включить в Закон № 44-ФЗ положения о порядке определения количества товаров по контракту, в случае, когда невозможно определить объем товаров на момент закупки.

Следовательно, положения Проекта должны быть согласованы с нормами ГК РФ.

Кроме того, требуют уточнения и такие понятия как «начальная сумма цен указанных единиц», «максимальное значение цены контракта», «ориентировочное значение цены контракта».

Например, неясно, что Проект понимает под «начальной суммой цен указанных единиц». Можно предположить, что речь идет о случаях, когда закупке подлежат несколько видов товаров, работ, услуг, которым соответствуют разные коды ОКПД 2 (КТРУ).

Поскольку закупки будут проводиться на снижение единичных расценок на работы и услуги и единичных цен на товары, целесообразно, чтобы контракт предусматривал ориентировочное (максимальное) значение цены контракта и ориентировочное (максимальное) количество товара. Исходя из этого, следует обратить внимание на то, что контракт должен заключаться по ориентировочному (максимальному) значению цены контракта, а исполняться по сниженным ценам за единицу товара, работы или услуги.

2. Проектом предлагается изменить часть 4 статьи 24 Закона № 44-ФЗ, которая устанавливает общее понимание аукциона как формы закупки, путем упоминания наряду с наименьшей ценой контракта также наименьшей суммы цен единиц товаров, работ, услуг, в случае, если количество поставляемых товаров, объем подлежащих к выполнению работ, оказанию услуг невозможно определить. Исходя из приведенного понимания «начальной суммы цен единиц товара», следует обратить внимание на то, что в случае проведения аукциона на приобретение единицы товара, работы, услуги, которым соответствует один ОКПД 2 (КТРУ), изменения оставляют в стороне «начальную цену единицы товара».

Необходимо отметить, что части 5 и 17 статьи 68 Закона № 44-ФЗ определяют победителя аукциона как лицо, помимо прочего, предложившее наиболее низкую общую цену запасных частей к технике, оборудованию и наиболее низкую цену единицы работы и (или) услуги по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудо-

вания, наиболее низкую цену единицы услуги. Целесообразно скоординировать существующие нормы.

3. В Проекте (подпункт «а» пункта 11 статьи 1) предлагается дополнить пункт 6 части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ словами «максимальное значение цены». Однако, исходя из пояснительной записки, речь должна идти о «максимальном значении цены контракта». Об этом косвенно свидетельствуют, помимо прочего, пункты 13 и 14 статьи 1 Проекта.

4. Подпунктом «в» пункта 17 статьи 1 Проекта предлагается изменить пункт 2 статьи 42 Закона № 44-ФЗ путем дополнения словами «поставки товара». Как следует из действующей редакции Закона № 44-ФЗ, редактируемые правила касаются оплаты работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (в этом случае точнее вести речь не о работах, а об услугах). Установлено, что допускается оплата такого контракта исходя из фактически выполненного объема данных работ, но не превышающего объема работ, подлежащих выполнению в соответствии с контрактом.

Как видно из содержания данной статьи, термин «поставка» в приведенном контексте неуместен.

Таким образом, целесообразно менять в целом правило, не замыкаясь на перевозке.

Равным образом данное замечание касается и подпункта «г» пункта 17 статьи 1 Проекта.

5. Неоднозначное отношение вызывает подпункт «е» пункта 18 статьи 1 Проекта, предусматривающий возможность списания в бюджет денежных средств участника закупки в размере обеспечения каждой третьей заявки в случае, если в отношении трех и более заявок в течение квартала принято решение о несоответствии их документации.

С одной стороны, данное правило позволяет влиять на поведение участника закупки, в том числе в тех случаях, когда заявка подается для «количества», для «вида» от лиц, которые являются лишь номинальными участниками закупки, что, как представляется, будет положительно сказываться на конкуренции, а также способствовать обжалованию действий комиссий заказчика в случае, если заявка была отклонена необоснованно. С другой стороны, обеспечение заявки в размере от ½ до 5 процентов начальной (максимальной) цены контракта (действующая редакция Закона № 44-ФЗ) может составлять немалые суммы.

В этой связи неизбежно возникает вопрос о природе названного взыскания. Вряд ли такое списание денежных средств может быть признано гражданско-правовой санкцией, поскольку в проектиру-

емой норме идет речь о передаче денег в бюджет соответствующего уровня. Очевидно, что это административно-правовая ответственность, однако основания и порядок ее применения требуют серьезной проработки, в том числе для обеспечения справедливого применения этой санкции.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в представленном виде не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 апреля 2019 г.
№ 187-6/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и статью 45 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и статью 45 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (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 12 марта 2019 г. № А6-2532).

Проект разработан Министерством финансов Российской Федерации и внесен в Правительство Российской Федерации во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 1 марта 2016 г. № ДМ-П13-1100.

Целью Проекта является снятие барьеров для участия малых и средних предприятий в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Проект состоит из 3 статей и предполагает внесение изменений в часть 2 статьи 2, часть 12 статьи 3.4, пункт 16 части 10 статьи 4, а также дополнение статьи 3.4 частями 31 – 44 и части 10 статьи 4 пунктами 17 и 18 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», внесение изменений в часть 8.2 статьи 45 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Проект, аналогичный рассматриваемому, ранее был предметом оценки Совета. Согласно Экспертному заключению от 1 ноября 2018 г. № 181-4/2018 (далее – Экспертное заключение) Проект не может быть поддержан.

Сопоставление Проекта, представленного на рассмотрение в настоящее время, и Проекта, представленного ранее (письмо Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (от 26 сентября 2018 г. № А6-10658), показывает, что учтены два замечания, высказанные в Экспертном заключении: в части момента вступления в силу предложенных изменений, а также в части перечня нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Проекта в качестве федерального закона.

В то же время все остальные замечания, в том числе принципиального характера, сформулированные в Экспертном заключении, сохраняют свою актуальность.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и статью 45 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не может быть поддержан.

Приложение: Экспертное заключение Совета от 1 ноября 2018 г. № 181-4/2018.

Председатель Совета П.В.Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
1 ноября 2018 г.
№ 181-4/2018

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в части установления требований к банковским гарантиям)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в части установления требований к банковским гарантиям)» (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 сентября 2018 г. № А6-10658).

Проект разработан Министерством финансов Российской Федерации и внесен этим Министерством в Правительство Российской Федерации во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 1 марта 2016 г. № ДМ-П13-1100 (пункт 87 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 1 марта 2016 г. № 1349п-П13).

Проект состоит из 1 статьи и предполагает внесение изменений в часть 2 статьи 2, часть 12 статьи 3.4, пункт 16 части 10 статьи 4, а также

дополнение статьи 3.4 частями 31–44 и части 10 статьи 4 пунктами 17 и 18 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Необходимо отметить, что некоторая часть положений Проекта посвящена уточнению специальных требований к участникам закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также синхронизации их правового регулирования с нормами 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 о закупках). Такие законопроектные решения могут быть поддержаны Советом.

Вместе с тем нельзя не обратить внимание на некоторые положения Проекта, которые вызывают существенные возражения с точки зрения их несоответствия положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

I. По пункту 1 статьи 1 Проекта.

Редакция пункта 1 статьи 1 Проекта неудачна в части дополнения словами «*исполнения договора*», поскольку исполнение договора регламентируется не Положением о закупке, а ГК РФ.

II. По подпункту «б» пункта 2 статьи 1 Проекта.

1. В части дополнения статьи 3.4 Закона о закупках частью 32.

1.1. Вызывает сомнение и никак не обосновывается установление дополнительных существенных условий для независимых гарантий по Закону о закупках, в частности, обязанности гаранта уплатить заказчику неустойку в размере 0,1 процента денежной суммы, подлежащей уплате, за каждый день просрочки исполнения обязательств гарантом. Не ясно, почему неустойка рассматривается в качестве существенного условия, будучи дополнительным обязательством, а также почему она должна предусматриваться в размере 0,1 процента денежной суммы, подлежащей уплате, за каждый день просрочки исполнения обязательств гарантом.

1.2. Условие, согласно которому исполнением обязательств гаранта по банковской гарантии является фактическое поступление денежных сумм на счет заказчика, противоречит положениям ГК РФ о договоре банковского счета. Поступление денежных сумм на счет заказчика не зависит от гаранта и регулируется договором банковского счета между заказчиком и обслуживающим его банком.

1.3. «Отлагательное условие, предусматривающее заключение договора предоставления банковской гарантии по обязательствам принципала, возникшим из договора при его заключении, в случае предоставления банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения договора»

как еще одно существенное условие гарантии вообще можно понять с большим трудом. Гарантия как односторонняя сделка, по мысли разработчиков Проекта, должна включать отлагательное условие, то есть вступать в силу только после того, как будет заключен договор о предоставлении этой гарантии, который заключается между принципалом (подрядчик по основному договору) и бенефициаром (заказчик). При этом в договоре о предоставлении банковской гарантии должны содержаться условия «по обязательствам принципала, возникшим из договора при его заключении». Возникает вопрос, о каком договоре идет речь, так как из содержания формулировки это не вполне понятно. Скорее всего, речь идет об основном договоре, поскольку бенефициар к договору о предоставлении банковской гарантии никакого отношения не имеет. Но, если это так, то о каких «обязательствах принципала, возникших из договора при его заключении», может идти речь? Как следует понимать идею о том, что действие гарантии необходимо отложить, пока в договоре о предоставлении гарантии не будут сформулированы условия «по обязательствам принципала, возникшим из договора», в котором бенефициар участвует в качестве заказчика. Ведь при заключении договора никаких обязательств еще нет, они возникают в результате заключения договора, а не в ходе его заключения. Каким образом «заключение договора о предоставлении банковской гарантии по обязательствам принципала, возникшим из договора при его заключении», может стать отлагательным условием «в случае предоставления банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения договора»?

2. Относительно дополнения статьи 3.4 Закона о закупках частью 33.

2.1. В нее добавлено еще одно существенное условие гарантии, а именно: «В случае, предусмотренном извещением об осуществлении конкурентной закупки с участием субъектов малого и среднего предпринимательства, документацией о такой закупке, *в банковскую гарантию включается условие о праве заказчика на бесспорное списание денежных средств со счета гаранта*, если гарантом в срок не более чем пять рабочих дней не исполнено требование заказчика об уплате денежной суммы по банковской гарантии, соответствующее условиям банковской гарантии и направленное до окончания срока действия банковской гарантии».

2.2. Проектом необоснованно вводится еще одно дополнительное существенное условие. Вместе с тем нет никаких законных оснований для предоставления заказчику (бенефициару) по данной гарантии права бесспорного списания денежных сумм по гарантии. Обоснованность или необоснованность отказа гаранта от выплаты по гарантии может быть установлена только в судебном порядке. Право бесспор-

ного списания денежных сумм по гарантии, предоставленное заказчику (бенефициару) по данной гарантии, вносит существенный дисбаланс в охрану интересов участников гражданского оборота.

2.3. Рассматриваемое право действует в случае, предусмотренном извещением об осуществлении конкурентной закупки *с участием субъектов малого и среднего предпринимательства*. Это положение представляет собой дискриминацию указанных субъектов в связи с их участием в процедурах, предусмотренных Законом о закупках. Между тем все обнаруженные несоответствия Проекта нормам ГК РФ касаются осуществления закупочных процедур именно с участием *субъектов малого и среднего предпринимательства*. Складывается впечатление, что разработчики постарались не допустить этих субъектов к соответствующим процедурам. Не следует ли прямо указать на то, что такие субъекты не могут участвовать в соответствующих закупочных процедурах?

2.4. При осуществлении конкурентной закупки с участием субъектов малого и среднего предпринимательства *документацией о такой закупке* в банковскую гарантию включается условие о праве заказчика на бесспорное списание денежных средств со счета гаранта. Оно представляет собой прямое противоречие статье 370 ГК РФ (в редакции Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ), в которой устанавливается *независимость гарантии от иных обязательств*.

3. Относительно дополнения статьи 3.4 Закона о закупках частью 34.

Суть этого нововведения заключается в том, что «Запрещается включение в условия банковской гарантии требования о представлении заказчиком гаранту судебных актов, подтверждающих неисполнение принципалом обязательств, обеспечиваемых банковской гарантией». Разработчики Проекта не мотивируют это предложение, хотя согласно пункту 1 статьи 374 ГК РФ требование бенефициара об уплате денежной суммы по независимой гарантии должно быть представлено в письменной форме гаранту с приложением указанных в гарантии документов. *В требовании или в приложении к нему бенефициар должен указать обстоятельства, наступление которых влечет выплату по независимой гарантии*. Следовательно, по логике авторов Проекта, гарант должен верить заказчику (бенефициару по гарантии) на слово, а попытка включить в условия банковской гарантии требования о представлении заказчиком гаранту судебных актов, подтверждающих неисполнение принципалом обязательств, обеспечиваемых банковской гарантией, будет означать нарушение императивной нормы закона. Имеются основания полагать, что запрет включения в условия банковской гарантии требования о представлении заказчиком гаранту судебных актов, подтверждающих неисполнение принципалом обязательств,

обеспечиваемых банковской гарантией, не соответствует пункту 2 статьи 375 и статье 376 ГК РФ.

4. Относительно дополнения статьи 3.4 Закона о закупках частью 39.

Основанием для отказа заказчиком в принятии банковской гарантии, предоставляемой в качестве обеспечения заявки на участие в конкурентной закупке с участием субъектов малого и среднего предпринимательства, или исполнения договора, заключаемого по результатам такой закупки, в частности, является: «2) несоответствие банковской гарантии условиям, указанным в частях 32 и 33 настоящей статьи» по ранее указанным мотивам, а также «3) несоответствие банковской гарантии требованиям, установленным в соответствии с настоящей статьей в извещении об осуществлении такой закупки, документации о такой закупке». С этим невозможно согласиться.

5. В части дополнения статьи 3.4 Закона о закупах частью 40.

Вызывает сомнения возможность использования независимой гарантии для обеспечения заявки на участие в конкурентной закупке с участием субъектов малого и среднего предпринимательства. Из части 40 вытекает, что уплата денежных сумм по банковской гарантии, предоставленной в качестве обеспечения заявки на участие в конкурентной закупке с участием субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляется в случае уклонения или отказа участника закупки заключить договор. Однако из смысла пункта 1 статьи 368 ГК РФ следует, что по независимой гарантии гарант принимает на себя по просьбе другого лица (принципала) *обязательство уплатить указанному им третьему лицу* (бенефициару) *определенную денежную сумму* в соответствии с условиями данного гарантом обязательства независимо от действительности обеспечиваемого такой гарантией обязательства. Следовательно, гарант уплачивает определенную денежную сумму на случай неисполнения или ненадлежащего исполнения денежного обязательства (платит за принципала). Уклонение или отказ участника закупки заключить договор не является денежным, поэтому независимая гарантия «превращается» в особую разновидность поручительства, в силу которого поручитель обязывается перед кредитором другого лица *отвечать за исполнение последним его обязательства полностью или в части. Однако договор поручительства может быть заключен в обеспечение как денежных, так и неденежных обязательств*, а также в обеспечение обязательства, которое возникнет в будущем (пункт 1 статьи 361 ГК РФ), либо становится мерой гражданско-правовой ответственности (статьи 15 и 393 либо статья 330 ГК РФ).

Аналогичная ситуация складывается и в случае «непредоставления или предоставления с нарушением условий, установленных на-

стоящим Федеральным законом, до заключения договора заказчику обеспечения исполнения договора (в случае если в извещении об осуществлении такой закупки, документации о закупке установлено требование к обеспечению исполнения договора)». Ведь и здесь речь идет не об обязанности оплаты, а об ответственности.

6. Относительно дополнения статьи 3.4 Закона о закупках частью 43.

Введение нормы о дополнительных требованиях к банковской гарантии, ее форме, а также к форме требования об осуществлении уплаты денежной суммы по банковской гарантии, которые, по мнению разработчиков Проекта, должны устанавливаться Правительством Российской Федерации, являются избыточными.

III. По подпункту «б» пункта 3 статьи 1 Проекта.

В части, касающейся дополнения части 10 статьи 4 Закона о закупках:

С точки зрения юридической техники часть 10 статьи 4 Закона о закупках не дополняется пунктом 18, а пункт 16 в прежней редакции считается пунктом 18 в связи с изложением пункта 16 в новой редакции и дополнением части 10 статьи 4 Закона о закупках пунктом 17.

IV. По пояснительной записке.

На стр. 2 указывается, что для планомерной подготовки заказчиков к реализации предлагаемых нововведений законопроектом предусмотрен переходный период для его вступления в силу до 1 июля 2018 года. Следует напомнить разработчикам Проекта о том, что он поступил в Совет только в октябре 2018 года, поэтому ни о каком переходном периоде речи быть не может. Кроме того, переходный период упоминается только в пояснительной записке, в самом Проекте о нем нет ни слова.

V. По перечню нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В указанном документе говорится, что принятие Проекта не потребует принятия нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, однако относительно внесения в статью 3.4 Закона о закупках части 43 предусматривается введение нормы о том, что дополнительные требования к банковской гарантии, ее форме, а также форме требования об осуществлении уплаты денежной суммы по банковской гарантии должны устанавливаться Правительством Российской Федерации.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в части установления требований к банковским гарантиям)» не может быть поддержан по изложенным в настоящем заключении соображениям.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Транспорт

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято Советом
12 февраля 2019 г.
№ 184/оп-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (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 декабря 2018 г. № А6-14459).

Проект внесен Министерством транспорта в Правительство Российской Федерации.

Проект разработан в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2017 г. № АД-П9-7382, данного на основании поручения Президента Российской Федерации от 25 октября 2017 г. № Пр-2165ГС.

2. Совет дважды рассматривал законопроекты с таким же наименованием и принимал по ним отрицательные экспертные заключения в связи с концептуальной непродуманностью законопроектов (от 26 июня 2017 г. № 166-3/2017, от 23 апреля 2018 г. № 175-6/2018).

Законопроекты совпадали по своему содержанию. Они предусматривали правила, согласно которым между владельцем объекта транспортной инфраструктуры (автостанции либо автовокзала) и лицом, осуществляющим регулярные перевозки по маршруту, на котором расположен данный объект, должен заключаться договор об оказании перевозчику на этом объекте платных, в том числе и обязательных, услуг. Неотъемлемой частью договора предлагалось сделать перечень платных услуг, которые в обязательном порядке должны оказываться пассажирам и перевозчикам на территории автовокзала (автостанции) за счет перевозчика (указывалось, что названный перечень, а также тарифы на обязательные платные услуги должны утверждаться федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за сферу транспорта). При этом перевозчику не могли бы навязываться только те платные услуги, которые в упомянутый перечень не включены, а значит, от услуг из этого Перечня и от их оплаты перевозчик не имел бы возможности отказаться.

По законопроектам Совет высказал следующие замечания:

1) предлагаемые нормы повлекут кардинальные изменения в структуре правоотношений между перевозчиками, автовокзалами (автостанциями) и пассажирами, что требует серьезного обоснования. Указывалось, что, без сомнений, целесообразно в нормативном порядке утвердить минимальный перечень обязательных услуг, которые должны оказываться на любой автостанции (автовокзале), однако законопроект не позволяет определить, по каким критериям такой перечень должен быть ограничен. При этом и пояснительная записка не говорит, какие именно услуги предполагается внести в этот перечень. Как следствие, включенными в него могут оказаться услуги, предназначенные исключительно для создания большего комфорта пассажирам и не интересующие при этом перевозчиков как таковых;

2) не сделано экономическое обоснование законопроекта, тогда как лишь при его наличии можно с уверенностью судить, каковы будут последствия принятия предлагаемого закона. Разработчики законов должны, во всяком случае, стремиться к тому, чтобы их предложения не повлекли негативных имущественных последствий для граждан, но именно в этом отношении законопроект вызывает серьезные сомнения;

3) существующая система оплаты услуг, оказываемых автовокзалами и автостанциями пассажирам и перевозчикам, не является совсем необоснованной экономически, поскольку очевидно, что чем че-

рез большее число автовокзалов и автостанций проходит перевозка, тем большая сумма должна отчисляться на оплату оказываемых ими услуг. Вопрос лишь в том, чтобы полученная одним из транспортных агентов сумма отчисления от стоимости билета была справедливо распределена между всеми автовокзалами и автостанциями, через которые проходит перевозка. При этом было указано, что действующая система оказания и оплаты дополнительных транспортных услуг может быть дополнена обязательным набором таких услуг (в основу которого должен быть положен разумный критерий);

4) принятие предложенного закона теоретически должно повысить качество услуг, оказываемых пассажирам, и ответственность за оказание и оплату этих услуг. Однако первым и наиболее заметным результатом реализации рассмотренных нововведений, скорее всего, станет существенное удорожание перевозок пассажиров автомобильным транспортом: тарифы на перевозки, которые, наверное, не будут снижены, будут дополнены тарифами на оказание услуг при таких перевозках. Либо у перевозчиков появятся дополнительные и некомпенсируемые производственные расходы, либо перевозчики будут искать любые пути, чтобы эти расходы уменьшить или каким-то образом компенсировать. Очевидно, что в первую очередь возмещение будет делаться за счет пассажиров: возложение на перевозчика обязанности оплачивать услуги, которые должны оказываться не ему непосредственно, а пассажирам, неизбежно вызовет у перевозчиков стремление покрыть свои дополнительные расходы, а значит, последует рост стоимости проезда для всех без исключения пассажиров, хотя соответствующими услугами в действительности воспользуются далеко не все из них;

5) есть основания полагать, что с принятием предложенного закона перевозчики фактически будут оплачивать содержание определенных объектов на территории автовокзалов и автостанций (таких, в частности, как пункты питания), прибыль от эксплуатации которых будет извлекать владелец объекта транспортной инфраструктуры;

6) целью законодателя должно быть не обеспечение владельцев автовокзалов (автостанций) гарантированным стабильным доходом, а избежание того, чтобы на пассажиров – особенно в условиях экономического кризиса – возлагались дополнительные расходы помимо платы за собственно проезд. А эти расходы неизбежны, поскольку агентское вознаграждение за продажу билетов будет взиматься по-прежнему, и при этом перевозчики, если обязать их оплачивать определенный перечень услуг автостанций (автовокзалов), переложат свои дополнительные расходы на пассажиров, увеличив тем самым стоимость проезда;

7) предлагаемые законопроектом новации (обязательный перечень услуг, оказываемых перевозчикам и пассажирам, а также заключение

самостоятельных договоров на оказание таких услуг) не являются чисто юридическими мерами – они должны отражать хорошо продуманные и просчитанные решения, от которых разработчики законопроекта, судя по всему, намеренно отказались. В связи с этим при проработке экономической основы рассматриваемого вопроса имеет смысл обратить внимание и на другие допустимые подходы к его решению. К примеру, если на владельца автостанции (автовокзала) законодательно налагается обязанность обеспечить для пассажиров и перевозчиков определенный набор услуг, выполнение этой обязанности, вероятно, может хотя бы отчасти финансироваться либо государством, издавшим соответствующее предписание, либо самим владельцем объекта инфраструктуры за счет извлекаемых им как предпринимателем доходов;

8) в качестве юридико-технического недостатка отдельно было отмечено, что делать перечень определенных услуг, если он утвержден нормативно, частью договора не имеет смысла – достаточно ссылки в договоре на соответствующий нормативно-правовой акт.

3. Проект в представленной редакции по сравнению с предшествующими вариантами изменен. Однако по существу Проект не переработан.

Главной новеллой Проекта является положение о том, что перечень обязательных платных услуг, оказываемых перевозчикам и пассажирам (который по-прежнему предполагается считать неотъемлемой частью договора оказания услуг), «должен *в том числе* включать услуги, связанные с обеспечением»:

а) прибытия автобусов в остановочный пункт, расположенный на объекте транспортной инфраструктуры, и отправления из такого пункта;

б) использования пассажирами и перевозчиками предназначенных для оказания им услуг помещений, зданий и сооружений на территории объекта транспортной инфраструктуры;

в) транспортной безопасности зданий, сооружений, территории объекта транспортной инфраструктуры.

Кроме того, Проект дополнен указанием на то, кем устанавливаются правила формирования тарифов и сборов на обязательные платные услуги.

В остальном Проект лишь перефразирован, но не доработан по существу. Поэтому ранее высказанные Советом замечания на законопроекты сохраняют актуальность.

В отношении новых положений Проекта также могут быть высказаны замечания.

Виды услуг, названные в упомянутом перечне, конкретизированы в недостаточной степени. К примеру, из текста Проекта нельзя понять, что имеется в виду под *транспортной* безопасностью объектов недвижимости, а значит, и какие услуги могут обеспечивать такую безопасность.

Более того, предложенный перечень является открытым, а значит, в нем могут оказаться любые услуги, в том числе и те, которые не должны обременять перевозчиков необходимостью их оплаты, поскольку по своему характеру должны относиться на счет владельцев автовокзалов (автостанций) как предпринимателей.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по-прежнему концептуально не продуман, вследствие чего в представленном виде не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 674420-7 «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесен в Государственную Думу 26 марта 2019 г. и находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-7/2019

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 26 декабря 2018 г. № 3Т-04/19484).

Законопроекты с аналогичным наименованием ранее дважды рассматривались Советом. В экспертных заключениях от 30 марта 2015 г. № 140-1/2015 и от 26 января 2009 г. (протокол № 66) Совет указал на существенные недостатки законопроектов.

В частности, в Экспертном заключении от 30 марта 2015 г. № 140-1/2015 отмечалось следующее.

1. Проект закона предусматривает, что 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. С другой стороны, указывается, что обязанность перед грузовладельцем доставить груз в пря-

мом смешанном сообщении берут на себя «перевозчики разных видов транспорта». Из этого не вполне ясно, является ли стороной договора прямой смешанной перевозки только последний перевозчик либо все перевозчики, участвующие в смешанной перевозке. Если в качестве стороны договора смешанной перевозки выступают все перевозчики, встает вопрос о правовой квалификации их отношений с грузовладельцем и между собой (в частности, возникает ли в этом случае обязательство с множественностью лиц на одной из сторон, или каждого из перевозчиков связывает с грузовладельцем самостоятельное обязательство). С учетом этого – во избежание разночтений – вопросы о субъектном составе договора прямой смешанной перевозки и о структуре обязательств, возникающих из этого договора, должны быть недвусмысленно разрешены (при этом положения законопроекта об ответственности перевозчиков, участвующих в прямой смешанной перевозке, перед грузоотправителем (отправителем), грузополучателем (получателем) должны быть логически связаны с избранной структурой субъектного состава возникающего обязательства).

2. Из законопроекта неясно, могут ли его положения применяться в ситуации, когда один или несколько этапов смешанной перевозки выполняются на основе договора фрахтования транспортного средства.

3. Законопроект не позволяет выяснить механизм заключения соглашений об организации прямого смешанного сообщения (в нем допущено смешение механизмов заключения нового соглашения и присоединения транспортных организаций к уже действующему соглашению).

4. Предлагаемая система организации прямых смешанных перевозок, основанная на полной свободе усмотрения каждой из участвующих в перевозке транспортных организаций, делает заключение таких соглашений маловероятным, что может противоречить интересам развития экономики страны.

5. Существенные условия соглашений об организации прямого смешанного сообщения определены в законопроекте недостаточно четко, они должны быть уточнены и упрощены.

6. Законопроект не ограничивает основания для отказа участника соглашения о прямых смешанных перевозках от такого соглашения и, следовательно, позволяет любому из контрагентов прекратить сложное обязательство по незначительному поводу.

7. Законопроект определяет пассажира как физическое лицо, заключившее договор перевозки пассажира в прямом смешанном сообщении. При этом остаются без внимания случаи заключения договора перевозки пассажира третьим лицом, в том числе при фрахтовании транспортного средства.

8. Законопроектом не решен вопрос о возможности и порядке распоряжения грузом (переадресовки груза) грузоотправителем.

Кроме того, по законопроекту груз должен выдаваться грузополучателю без предъявления им транспортной накладной. При этом неясно, каким образом должна осуществляться идентификация грузополучателя перевозчиком.

9. В доработке нуждаются положения о порядке передачи грузов с одного вида транспорта на другой (законопроектом не урегулированы вопросы хранения грузов в месте перевалки, не указано, за чей счет производится взвешивание груза при его передаче, не в полной мере решен вопрос о распределении между принимающим и сдающим перевозчиками в ходе передачи грузов обязанностей, которые соответствующими транспортными уставами (кодексами) отнесены на грузоотправителей (грузополучателей).

10. Вызывает сомнения положение законопроекта 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). Кроме того, следует уточнить состав лиц, подписывающих коммерческий акт, исходя из того, что при осуществлении прямых смешанных перевозок могут быть задействованы несколько перевозчиков, а также транспортные организации, которые осуществляют иные функции, связанные со смешанной перевозкой (хранение, перевалка груза и т.п.).

11. Из законопроекта 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.

12. Законопроект целесообразно дополнить указанием на то, что соглашения, ограничивающие предусмотренную законом ответственность перевозчиков, являются ничтожными.

13. Законопроектом предусмотрено, что с момента его вступления в силу утрачивают силу глава V Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и глава XIV Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации. Однако законопроект не в полной мере заменяет положения названных глав. В связи с этим необходимо подробное сопоставление вводимых в действие и отменяемых норм.

В настоящее время ряд высказанных прежде замечаний учтен. Однако и сейчас представленный Проект имеет существенные недостатки.

1. Поскольку в смешанной перевозке задействуются разные виды транспорта, определение понятия пассажир, предлагаемое в статье 2 Проекта, должно быть согласовано с положениями транспортных уставов и кодексов.

В статье 100 Воздушного кодекса Российской Федерации пассажиром признается не только физическое лицо, заключившее договор перевозки пассажира, но и физическое лицо, в целях перевозки которого заключен договор фрахтования воздушного судна (воздушный чартер). Аналогичное положение содержится в статье 177 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: пассажиром является физическое лицо, заключившее договор морской перевозки пассажира, или физическое лицо, в целях перевозки которого заключен договор фрахтования судна. Таким же образом понятие пассажир определяется в Уставе автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, а также в Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

Следовательно, не исключено, что и при перевозке в прямом смешанном сообщении пассажиром окажется лицо, перевозимое на зафрахтованных транспортных средствах.

С учетом этого определение понятия «пассажир», содержащееся в Проекте, должно быть скорректировано.

2. Согласно статье 5 Проекта заинтересованные транспортные организации могут заключать между собой соглашения об организации прямого смешанного сообщения. Для этого «предложение о присоединении» должно быть направлено одним из перевозчиков всем участникам предполагаемого соглашения.

Во-первых, можно только догадываться, «предложение о присоединении» к чему именно упоминается в данном случае.

Во-вторых, инициатор соглашения во всяком случае должен делать предложение заключить договор, то есть подлежащую обсуждению оферту. Однако предлагаемая редакция Проекта наводит на мысль, что названное соглашение – без всякого к тому основания – должно оформляться по правилам статьи 428 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), то есть как договор присоединения, принимаемый или отклоняемый в целом на основании заранее разработанной стандартной формы, не предполагающей корректировки со стороны акцептанта.

Следовательно, рассматриваемое положение статьи 5 Проекта требует уточнений.

Кроме того, представляется необходимым внести в Проект положение, согласно которому договор прямой смешанной перевозки в опреде-

ленных случаях – для обеспечения государственных или общественных интересов – заключался бы в обязательном порядке. При этом транспортные организации, обязанные участвовать в договоре прямой смешанной перевозки, должны определяться Правительством Российской Федерации или Министерством транспорта Российской Федерации.

3. Часть 2 статьи 5 Проекта предусматривает право любого из контрагентов в одностороннем порядке отказаться от соглашения об организации прямого смешанного сообщения. Указывается, что для этого он должен уведомить всех участников обязательства за три месяца до расторжения договора. Вместе с тем, как предполагается, на него будет возложена обязанность в течение названного срока выполнять перевозочные операции, а также операции по перевалке грузов и пересадке пассажиров впредь до выполнения обязательств из договоров перевозки, заключенных до прекращения действия соглашения (кроме того, он должен будет нести ответственность по обязательствам, связанным с перевозкой грузов и пассажиров в прямом смешанном сообщении).

Как представляется, такое регулирование перевозочных отношений допустимо лишь в случае, если соглашение об организации прямого смешанного сообщения заключается без указания срока его действия. Договоры, заключенные на определенный срок (по Проекту срок в данном случае – существенное условие сделки), не должны прекращаться в одностороннем порядке по произвольному заявлению контрагента.

Кроме того, из приведенных положений не вполне понятно, должна ли обязанность по выполнению названных обязательств, предусматриваемая для отказывающегося от договора лица, существовать в течение только трех месяцев. Можно утверждать, что отказ одного из контрагентов от названного соглашения должен прекратить действие этого соглашения (если только прочие участники соглашения не договорятся сохранить обязательство с соответствующим замещением выбывающего лица). Поэтому исполнение сделок, совершенных после заявления транспортной организации об отказе от договора, может предполагаться и после того, как соглашение об организации прямого смешанного сообщения будет расторгнуто и прекратит свое действие.

Для подобных случаев логично было бы указать, что перевозчик обременен названной обязанностью и после расторжения им договора – до полного исполнения упомянутых обязательств (тогда остальные участники договора должны нести солидарную с ним ответственность по неисполненным общим обязательствам в отношении третьих лиц – так же, как в подобных случаях на основании пункта 2 статьи 1050 ГК РФ отвечают участники договора о совместной деятельности). Тогда указание на срок существования обязанности оказывается лишним.

4. Статья 6 Проекта, посвященная существенным условиям соглашений об организации прямого смешанного сообщения, содержит избыточный перечень договорных условий, требующих непременного согласования. Так, едва ли нужно обязывать контрагентов согласовывать основания для изменения соглашения, порядок взаимодействия по хранению бланков единых транспортных документов, условия автоматизированного обмена информацией (наряду с условиями обмена информацией вообще) и т.п.

С точки зрения юридической техники неоправданным представляется обособление положений, включенных в часть 2 названной статьи, поскольку они также посвящены обязательным, а значит, существенным условиям сделки.

Кроме того, в части 2 статьи 6 Проекта указано, что некоторые условия договора должны согласовываться «в необходимых случаях», что ставит под вопрос существенность таких условий, поскольку обстоятельства, при которых они должны подвергаться согласованию, ясным образом не определены. Представляется, что квалифицировать такие условия как существенные нельзя.

Замечание того же рода относится и к указанию на существенность «иных положений», подлежащих согласованию в зависимости от условий работы того или иного пункта перевалки грузов. Эти «иные положения» – ввиду неясности их критериев – существенными не являются, перечислять их в одном ряду с существенными условиями договора неправильно.

5. Положения об ответственности транспортных организаций (статья 7 Проекта) также вызывают возражения ввиду их недостаточной полноты.

Они предусматривают, что ущерб, причиненный при перевозке груза, должен возместить перевозчик, обязанный выдать груз в пункте назначения, а ущерб, причиненный при перевозке пассажира, возмещается перевозчиком того вида транспорта, на котором был причинен ущерб. При этом на прочих перевозчиков предполагается возлагать субсидиарную ответственность в связи с нарушением прав пассажиров, грузоотправителей и грузополучателей, если только договором или законом для соответствующих случаев не установлена солидарная ответственность (по смыслу части 3 названной статьи субсидиарную ответственность перевозчики должны нести солидарно).

Кроме того, рассматриваемая статья Проекта предлагает регулирование для регрессных требований после выплат в пользу потерпевшего лица, но не дает ответа на вопрос, к кому должно предъявляться требование о возмещении вреда, причиненного пассажиру, в случае,

когда не удается определить перевозчика, непосредственно виновного в нарушении прав пассажира.

С учетом этого следует заметить, что из положений статьи 7 Проекта безусловного одобрения заслуживает правило части 2, согласно которому ответственность перевозчика соответствующего вида транспорта перед пассажиром, грузоотправителем и грузополучателем определяется, как если бы он являлся перевозчиком по договору перевозки соответствующим видом транспорта.

Основываясь на этом положении, в Проекте следовало бы недвусмысленно установить, что стороной договора прямой смешанной перевозки является первый перевозчик (принимающий груз или пассажира), который привлекает к исполнению своего обязательства соперевозчиков, возлагая на них соответствующие обязанности в порядке статьи 313 ГК РФ.

Ответственным за повреждение или утрату груза при таком подходе должен признаваться последний из перевозчиков, на котором лежит обязанность выдать груз грузополучателю (основанием его ответственности будет отсылочная норма, включенная сейчас в часть 2 статьи 7 Проекта).

При пассажирской же перевозке отвечать за вред должен перевозчик, на транспортном средстве которого были соответствующим образом нарушены права пассажира (а если по какой-то причине определить этого перевозчика невозможно, ответственность всех задействованных перевозчиков должна, видимо, определяться как солидарная).

В дополнение к тому соперевозчики могут быть солидарно связаны субсидиарной ответственностью перед лицом, права которого оказываются нарушенными при смешанной перевозке.

При этом в Проекте целесообразно говорить о вреде, а не об ущербе (оставляя тем самым возможность решить применительно к каждому виду транспорта в соответствующем транспортном кодексе или уставе, должна ли ответственность ограничиваться возмещением реального ущерба).

6. Статья 8 Проекта устанавливает, что перевозчики не отвечают за нарушение договора перевозки, если таковое произошло вследствие обстоятельств, которые перевозчик не мог предотвратить и устранение которых от него не зависело. Далее приводится открытый перечень обстоятельств (причин) такого рода, и в нем, кроме прочего, называются действия или бездействия грузоотправителей, грузополучателей и пассажиров. Использованная в Проекте грамматическая конструкция при этом такова, что действия или бездействия перечисленных лиц могут быть истолкованы как безусловное основание для освобождения перевозчика от ответственности, хотя во многих случаях сотрудники

перевозчика в состоянии пресечь определенные действия сторонних лиц и тем самым воспрепятствовать причинению вреда. С учетом этого, во избежание злоупотреблений на практике, соответствующее положение Проекта целесообразно уточнить.

Устранение обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, также не может служить безусловным основанием для освобождения от ответственности за вред, причиненный конкретному лицу (на это указывает, в частности, статья 1067 ГК РФ). Кроме того, устранение вредоносных обстоятельств не может рассматриваться как обстоятельство, непредотвратимое и неустранимое (таким образом, указание на него в части 1 статьи 8 Проекта, с точки зрения юридической техники, неправильно). Как следствие, в этой части Проект требует корректировки.

7. С принятием предложенного Проекта должны утратить силу глава V Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и глава XIV Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации. Однако положения Проекта не в полной мере замещают нормы названных законов, подлежащие отмене. Ввиду этого Проект требует соответствующих дополнений.

Кроме того, Проект должен быть доработан с учетом всех замечаний, которые были высказаны относительно прежней редакции законопроекта и приведены выше (в частности, более детальной регламентации требуют взаимоотношения соперевозчиков в процессе транспортировки грузов).

х х х

Вывод: проект федерального закона «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках» нуждается в значительной доработке.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-8/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 192177-7 «О перевозках транзитных грузов (товаров) через территорию Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона № 192177-7 «О перевозках транзитных грузов (товаров) через территорию Российской Федерации и 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 20 декабря 2018 г. № А6-14560).

Проект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы.

Проект подготовлен к рассмотрению во втором чтении.

Проектируемый закон представляет собой комплексный законодательный акт, включающий нормы разных отраслей права. В той части, в которой Проект содержит нормы гражданского права, ему могут быть адресованы следующие замечания.

1. В Проекте предпринимается попытка сконструировать новый договорный тип в сфере перевозки грузов: «договор на организацию

перевозки транзитных грузов (товаров)». Речь при этом не идет о договоре об организации перевозок, известном отечественному законодательству (статья 798 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), статья 10 Устава железнодорожного транспорта, часть 5 статьи 8 Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, статья 68 Кодекса внутреннего водного транспорта). В отличие от договоров об организации перевозок договор на организацию перевозки транзитных грузов (товаров) не предполагает заключения его сторонами договоров перевозки в отношении конкретного груза, а сам является своеобразной разновидностью договора перевозки. В отличие от договора перевозки проектируемый договорный тип по замыслу разработчиков характеризуется консенсуальным характером (что, впрочем, выражено в Проекте не вполне последовательно: если «клиент обязуется предъявить к перевозке транзитный груз», то «оператор транзитной перевозки обязуется в установленные сроки доставить вверенный ему клиентом... транзитный груз» – часть 2 статьи 10 Проекта).

Возможность и необходимость введения в российское гражданское право договора перевозки, сконструированного по консенсуальной модели, в качестве предусмотренного законом договорного типа заслуживает внимания. Однако воплощение такого замысла представляет собой гораздо более сложную задачу, чем полагают разработчики Проекта. Для оформления отношений между участниками перевозочного процесса традиционно используется целый ряд договорных типов: договор перевозки, договор об организации перевозок, договор транспортной экспедиции и др. Механическое дополнение сложившейся системы договорных типов еще одним выведет ее из равновесия, создаст проблемы для правоприменения и приведет к правовой неопределенности для участников перевозочного процесса. Отнесение каждого конкретного договора к тому или иному договорному типу долгое время будет вызывать трудности у судов, которые не обнаружат ясных ориентиров в проектируемом законе. Это будет означать, что стороны соответствующих договоров не смогут с уверенностью сказать заранее, какой именно договор ими заключен, не смогут прогнозировать правовую квалификацию своего договора судом. Терминологическая путаница, неизбежная при обозначении нового договорного типа словосочетанием, до смешения близким к «договору об организации перевозок», только усугубит положение.

Проект лишь упоминает «договор на организацию перевозки транзитных грузов (товаров)» и дает ему самое общее определение (часть 2 статьи 10). Развернутого регулирования этого договорного типа Проект не предлагает, тем самым оставляя участников перевозочного процес-

са и суды не только без ориентиров, которые помогали бы при квалификации конкретного договора по тому или иному договорному типу, но и без диспозитивных норм, которые могли бы применяться в отсутствие соглашения сторон по какому-то аспекту их отношений.

Проект перечисляет целый ряд условий, которые «определяются» или «устанавливаются» в договоре на организацию перевозок транзитных грузов (товаров) (части 3 и 4 статьи 10). Если таким образом Проект закрепляет перечень существенных условий, без согласования которых соответствующий договор не будет считаться заключенным, то перечень этот слишком широк. Если же такой цели Проект не преследует, то указанные положения излишни.

Наконец, к системным противоречиям ведет и создание нового договорного типа, опосредующего отношения между участниками перевозочного процесса, применительно именно к перевозке транзитных грузов. Этот вид перевозки не обладает спецификой, которая оправдывала бы построение для него особой системы договорных типов.

Кроме того, используемые для оформления процесса перевозки грузов договорные типы урегулированы ГК РФ. Однако рассматриваемый проект не предусматривает необходимости дополнения ГК РФ новыми правилами о договорах перевозки транзитных грузов.

2. В стремлении упорядочить отношения по перевозке транзитных грузов, насколько это возможно, Проект прибегает к инструменту, который нетипичен для договорного права и едва ли может использоваться для регулирования отношений между предпринимателями. В соответствии с частью 1 статьи 4 проектируемого закона «перевозка транзитных грузов (товаров) осуществляется на основании договора на организацию перевозки транзитных грузов (товаров)». Если это означает, что участники перевозочного процесса не могут оформить свои отношения посредством иных договорных типов, то здесь имеет место принудительная типизация договоров, существенно ограничивающая свободу договора без видимых оснований.

3. В соответствии с абзацем первым части 4 статьи 4 Проекта «перегрузка (перевалка) транзитных грузов (товаров), следующих железнодорожным транспортом в прямом международном сообщении, осуществляется в вагоны, предоставляемые перевозчиком». Если это означает, что участникам перевозочного процесса запрещается иначе структурировать свои отношения (например, договориться, что перегрузка (перевалка) будет осуществляться в вагоны, предоставляемые грузоотправителем или грузополучателем), то здесь имеет место ограничение свободы договора, основания которого неочевидны.

4. Проект объявляет договор на организацию перевозок транзитных грузов (товаров) и договор перевозки транзитных грузов (товаров)

публичными (часть 6 статьи 6). Независимо от оправданности такой меры, место соответствующего законоположения в системе нормативного акта выглядит случайным. Не вполне понятно, как эта норма соотносится с правилами статьи 5 о том, что лицо, намеренное участвовать в осуществлении перевозок транзитных грузов (товаров), обязано уведомить об этом уполномоченный орган. Проект не дает ответа на вопрос о том, каковы последствия заключения договоров о перевозке транзитных грузов лицами, не уведомившими уполномоченный орган в установленном порядке. В связи с этим открытым остается вопрос о том, распространяется ли норма о публичном характере соответствующих договоров только на тех, кто такое уведомление подал.

5. Одним из ключевых элементов регулирования, призванных служить достижению целей Проекта, является фиксация в определенном законом порядке предельных размеров провозных платежей, т.е. предельной суммы всех платежей, которые могут взиматься за услуги по перевозке транзитных грузов (товаров) и выполнение работ (услуг), связанных с перевозками транзитных грузов (товаров) по конкретному маршруту перевозки (статья 3, части 3, 4 и абзац второй части 6 статьи 13). Относящиеся к этому положения Проекта, характеризуются, однако, недостаточной ясностью и вызывают сомнения по существу.

В соответствии с частью 5 статьи 13 Проекта «стоимость услуг операторов транзитных перевозок определяется ими самостоятельно сроком не менее чем на один год». Не вполне понятно, как эта величина соотносится с предельным размером провозных платежей.

Проект запрещает устанавливать в договоре на организацию перевозки транзитных грузов (товаров) плату, превышающую предельный размер провозных платежей (абзац второй части 6 статьи 13). Однако последствия нарушения этого запрета Проектом не определяются.

Модель регулирования, избранная Проектом, вызывает сомнения и по существу. Поскольку договор на организацию перевозки транзитных грузов (товаров) объявляется публичным, лицо, выступающее на стороне оператора транзитной перевозки, не вправе отказаться от его заключения. Предельный размер провозных платежей включает в себя сумму всех платежей за услуги по перевозке транзитных грузов (товаров) и выполнению работ (услуг), связанных с перевозками транзитных грузов (товаров) (абзац четвертый части 3 статьи 13). Если хоть одна из работ (услуг), входящих в перевозочный процесс в данном конкретном случае, не является предметом тарифного регулирования, оператор транзитной перевозки несет риск того, что стоимость оказываемых им услуг превысит цену за них, ограниченную предельным размером провозных платежей. Между тем, возложение такого риска на субъекта гражданского права помимо его воли недопусти-

мо. Последствием подобного решения могут стать требования операторов транзитной перевозки к Российской Федерации о возмещении им разницы между предельным размером провозных платежей и действительной стоимостью оказанных в конкретном случае услуг.

Видимо, исходя именно из указанных соображений разработчики включили в Проект следующее правило: «Перевозчики и другие участники процесса транзитной перевозки при заключении договора с оператором транзитной перевозки не вправе превысить уровень стоимости оказываемых ими услуг за перевозку транзитных грузов (товаров) и выполнение работ (услуг), связанных с перевозками транзитных грузов (товаров), включаемых в предельный провозной платеж...» (абзац третий части 6 статьи 13). Если Проект исходит из того, что регулируемой должна стать цена всех работ (услуг), выполняемых в ходе перевозочного процесса, то независимо от обоснованности такого решения оно должно быть ясно выражено в тексте закона.

6. Проект фиксирует закрытый перечень оснований, по которым перевозчик, осуществляющий перевозки транзитных грузов (товаров), вправе отказать в согласовании заявки на перевозку (часть 5 статьи 4). Этот перечень у́же того, что закреплен в статье 11 Устава железнодорожного транспорта. Так, Проект не упоминает о праве на отказ в случае введения прекращения или ограничения погрузки, перевозки грузов по маршруту следования груза вследствие действия непреодолимой силы или в случае обоснованного отсутствия технических и технологических возможностей осуществления перевозки. Причины таких различий между Проектом и Уставом неочевидны, а лишение перевозчика права на отказ в согласовании заявки в случаях, когда осуществлению перевозки препятствует непреодолимая сила, можно объяснить разве что оплошностью разработчиков.

x x x

Вывод: проект федерального закона № 192177-7 «О перевозках транзитных грузов (товаров) через территорию Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть рекомендован к принятию только при условии его доработки с учетом отмеченных недостатков.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-11/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов № 607994-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)» и № 607995-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации»

Проект федерального закона № 607994-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)» (далее – Проект о внесении изменений в КоАП РФ) 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 января 2019 г. № А6-664).

Проект федерального закона № 607995-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» (далее – Проект о внесении изменений в ВК РФ) рассмотрен по инициативе Совета.

Проект о внесении изменений в КоАП РФ и Проект о внесении изменений в ВК РФ внесены в Государственную Думу депутатами Государственной Думы и находятся на стадии предварительного рассмотрения.

Согласно пояснительной записке целью Проекта о внесении изменений в КоАП РФ является усиление ответственности воздушных перевозчиков за отказ от исполнения договора перевозки, вызванный так называемым «овербукингом», то есть продажей билетов в количестве большем, нежели количество посадочных мест, имеющихся на воздушном судне.

В пояснительной записке к Проекту о внесении изменений в ВК РФ отмечено, что одной из важнейших проблем, связанных с «овербукингом», является сложность доказывания факта продажи перевозчиком билетов в избыточном количестве. У гражданина, столкнувшимся с этим явлением, отсутствует возможность получения документов, которые могли бы подтвердить общее количество билетов, проданных перевозчиком на соответствующий рейс.

Содержащийся в пояснительной записке довод о том, что пассажир, которому отказано в перевозке в связи с «овербукингом», может нести существенные расходы, а также испытывать серьезные эмоциональные переживания, представляется убедительным. Обоснованным является и мнение разработчиков Проекта о внесении изменений в КоАП РФ о том, что предусмотренные действующим законодательством (статьей 27 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», а также статьей 14.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) меры ответственности обычно оказываются недостаточными для того, чтобы защитить права пассажиров.

Таким образом, поставленные разработчиками цели заслуживают поддержки. В то же время Проект о внесении изменений в КоАП РФ в представленной редакции вряд ли способен эффективно решить обозначенную разработчиками задачу по защите интересов пассажиров в случаях продажи перевозчиками избыточного количества билетов на рейс.

В пояснительной записке справедливо отмечается, что на практике пассажиру крайне сложно определить причину допущенного перевозчиком отказа от исполнения договора перевозки. Этот отказ, помимо «овербукинга», может быть вызван и другими обстоятельствами. По этой причине разработчиками одновременно с Проектом о внесении изменений в КоАП РФ внесен Проект о внесении изменений в ВК РФ.

I. Проект о внесении изменений в ВК РФ предполагает внесение изменений в статьи 103, 107 и 108 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее – ВК РФ). Некоторые положения этого законопроекта могут быть поддержаны. В частности, обоснованными представляются изменения, вносимые в пункт 2 статьи 108 ВК РФ, а так-

же (с учетом замечаний) предложение о внесении в названную статью новых пунктов 3 и 4 (пункт 3 статьи 1 Проекта о внесении изменений в ВК РФ). Эти положения Проекта о внесении изменений в ВК РФ предполагают, что в случае вынужденного отказа пассажира от договора перевозки в связи с невозможностью предоставления ему места на рейс и дату, указанные в билете, пассажиру возвращается уплаченная за воздушную перевозку провозная плата. В случае вынужденного изменения пассажиром договора перевозки по той же причине с него не взимается доплата. Пассажиру предоставляется право обращения в федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия в сфере гражданской авиации и защиты прав потребителей, с заявлением об установлении причин невозможности предоставления ему места на рейс и дату, указанные в билете.

В то же время к Проекту о внесении изменений в ВК РФ может быть высказан ряд принципиальных замечаний.

1. Пункт 1 статьи 1 Проекта о внесении изменений в ВК РФ нуждается в серьезной корректировке. В текущей редакции он предполагает полный запрет на изменение договора воздушной перевозки пассажира по инициативе перевозчика. Этот запрет является, с одной стороны, избыточным, поскольку согласно пункту 1 статьи 310 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

С другой стороны, этот запрет может вступать в противоречие с рядом уже имеющихся норм обязательственного права. В частности, статья 451 ГК РФ предусматривает возможность изменения или расторжения договора вследствие существенного изменения обстоятельств. По общему правилу эта статья распространяется в том числе и на договор воздушной перевозки пассажира. При введении запрета, предлагаемого указанным пунктом Проекта о внесении изменений в ВК РФ, возникает вопрос о его соотношении с правилами, предусмотренными статьей 451 ГК РФ и иными положениями, допускающими изменение или расторжение договора при определенных обстоятельствах.

2. Аналогичные замечания могут быть высказаны применительно к пункту 2 статьи 1 Проекта о внесении изменений в ВК РФ, согласно которому расторжение по инициативе перевозчика договоров воздушной перевозки пассажиров и грузов не допускается, кроме случаев, прямо предусмотренных пунктом 1 статьи 107 ВК РФ. Запрет, предусмотренный указанным пунктом Проекта о внесении изменений в ВК РФ, имеет значительно более широкий правовой эффект, нежели цель, поставленная разработчиками Проекта о внесении изменений в ВК РФ и Проек-

та о внесении изменений в КоАП РФ (защита прав пассажиров в случае «овербукинга»). Следует также отметить, что этот запрет распространяется не только на договор перевозки пассажира, но и на договор перевозки груза. В то же время договор перевозки груза может заключаться с лицами, ведущими предпринимательскую деятельность. В этом случае контрагент перевозчика (грузоотправитель) не нуждается в особой защите, предоставляемой Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей». Кроме того, возникают сомнения в том, актуальна ли для договоров воздушной перевозки груза проблема «овербукинга».

3. Пунктом 3 статьи 1 Проекта о внесении изменений в ВК РФ вносится, в частности, новый пункт 4 в статью 108 ВК РФ. Согласно этому пункту пассажир вправе обратиться в федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия в сфере гражданской авиации и защиты прав потребителей, с заявлением об установлении причин невозможности предоставления ему места на рейс и дату, указанные в билете. Названные федеральные органы исполнительной власти обязаны установить причины отказа в перевозке пассажира в течение 15 рабочих дней. В пояснительной записке к Проекту о внесении изменений в ВК РФ не указано, обладают ли федеральные органы исполнительной власти достаточными полномочиями для того, чтобы выполнить требуемые от них действия в течение предлагаемого срока. В Проекте о внесении изменений в ВК РФ не предусмотрена обязанность перевозчика по предоставлению информации по запросу этих органов. Не ясен вопрос о том, каким образом пассажир может защитить свои интересы в случае, если указанный 15-дневный срок не будет соблюдаться. Таким образом, предусмотренный в Проекте о внесении изменений в ВК РФ механизм защиты прав граждан с помощью соответствующих федеральных органов исполнительной власти может оказаться неэффективным.

4. Согласно проекту пункта 4 статьи 108 ВК РФ (пункт 3 статьи 1 Проекта о внесении изменений в ВК РФ) в случае, если федеральные органы исполнительной власти установят, что причиной отказа пассажиру в перевозке был «овербукинг», договор воздушной перевозки считается измененным или расторгнутым по инициативе перевозчика в нарушение запретов, вводимых пунктами 1 и 2 статьи 1 Проекта о внесении изменений в ВК РФ.

Как указано выше, пункты 1 и 2 статьи 1 Проекта о внесении изменений в ВК РФ вызывают ряд принципиальных замечаний. В связи с этим ссылка на них в пункте 4 статьи 108 ВК РФ представляется нецелесообразной.

Кроме того, сам по себе вывод о том, что договор перевозки был расторгнут по инициативе перевозчика, является недостаточным для эф-

фективной защиты прав пассажиров. Одностороннее изменение или расторжение договора перевозки со стороны перевозчика в отсутствие предусмотренных законодательством оснований в любом случае является нарушением со стороны перевозчика его обязательств и предоставляет пассажиру право требовать возмещения убытков (статья 15 ГК РФ). В то же время на практике пассажиры, заинтересованные в защите своих прав, сталкиваются с трудностями, связанными с доказыванием самого факта наличия убытков, а также их размера. Кроме того, право на возмещение убытков не защищает интересы пассажира в случаях, когда формально убытки у него отсутствуют (например, перевозка пассажира осуществлена следующим рейсом, и пассажир прибыл в место назначения в заранее обусловленную дату). В этом случае затруднительным для пассажира может быть и обоснование требования о возмещении морального вреда.

Для более эффективной защиты интересов пассажиров целесообразно было бы ввести дополнительные меры гражданско-правовой ответственности перевозчика в случае отказа от исполнения договора перевозки по причине «овербукинга», например, в форме законной неустойки.

II. С учетом замечаний, высказанных к Проекту о внесении изменений в ВК РФ, к Проекту о внесении изменений в КоАП РФ может быть высказано следующее замечание, имеющее принципиальный характер.

Положения Проекта о внесении изменений в КоАП РФ устанавливают административную ответственность за необоснованное расторжение или изменение договора перевозки по инициативе перевозчика. В то же время положения Проекта о внесении изменений в КоАП РФ, а также положения Проекта о внесении изменений в ВК РФ не позволяют пассажиру доказать, что изменение или расторжение договора перевозки в рассматриваемой ситуации имели место именно по инициативе перевозчика. Таким образом, на практике положения Проекта о внесении изменений в КоАП РФ в большинстве случаев не смогут применяться.

Целесообразной была бы переработка предлагаемых положений, направленных на установление гражданско-правовой и административной ответственности перевозчика за отказ от исполнения договора перевозки, вызванный продажей избыточного количества билетов на рейс.

х х х

Вывод: проекты федерального закона № 607994-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных пра-

вонарушениях (в части ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)» и № 607995-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» не могут быть поддержаны, поскольку требуют существенной доработки.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 607994-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части ответственности перевозчика за незаконное прекращение или изменение договора воздушной перевозки пассажира)» снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 марта 2019 г.
№ 186-8.2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 634917-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части лицензирования деятельности в области авиации»

Проект федерального закона № 634917-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части лицензирования деятельности в области авиации» (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 февраля 2019 г. № А6-1492).

Проект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проект предусматривает отмену лицензирования деятельности по воздушным перевозкам как грузов, так и пассажиров.

Согласно пояснительной записке к Проекту целью его разработки является устранение дублирующих разрешительных процедур, а также снятие дополнительной административной нагрузки с хозяйству-

ющих субъектов. Объясняется это тем, что сертификат эксплуатанта, обязательно получаемый каждым воздушным перевозчиком, сам по себе является разрешительным документом для осуществления воздушных перевозок пассажиров и грузов, который фактически имеет то же значение, что и соответствующая лицензия.

Совет рассматривал законопроект, предполагающий отмену лицензирования воздушных перевозок (см. Экспертное заключение от 1 ноября 2018 г. № 181-5/2018), разработанный Министерством транспорта Российской Федерации в инициативном порядке.

Совет рекомендовал законопроект к принятию с учетом сделанного замечания. В Экспертном заключении отмечено, что законопроект предполагает исключить из Воздушного кодекса Российской Федерации (далее – ВК РФ), в частности, пункт 4 статьи 9, который предусматривает возможность возложения на лицо, претендующее на получение лицензии, обязанностей по выполнению социально значимых воздушных перевозок и (или) авиационных работ. При этом, поскольку в соответствии с законопроектом подлежит отмене лицензирование только перевозочной деятельности, оснований для прекращения действия нормы пункта 4 статьи 9 ВК РФ в отношении авиационных работ не имеется.

В Проекте указанное замечание не учтено. Из ВК РФ по-прежнему предлагается исключить не всю статью 9, посвященную лицензированию деятельности в области авиации, а только ее пункт 4, позволяющий обременить лицо, получающее лицензию, обязанностью выполнять социально значимые воздушные перевозки или определенные авиационные работы.

В пояснительной записке к Проекту указано, что предусмотренная пунктом 4 статьи 9 ВК РФ выдача лицензии в связи с возложением обязанности по авиационным работам не соответствует перечню видов деятельности, подлежащих лицензированию согласно статье 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Однако это утверждение ошибочно. Так, например, к лицензируемой деятельности относятся разработка, производство, испытание и ремонт авиационной техники. При выдаче лицензии на право заниматься такой деятельностью вполне может применяться обременение в виде обязанности выполнить строго определенные работы.

Таким образом, ранее высказанное Советом замечание относительно предлагаемого регулирования остается актуальным.

В связи с изложенным вызывает возражения и ряд других положений Проекта. Так, спорным является предложение исключить из статьи 65 ВК РФ нормы пункта 1 о контроле за соблюдением лицензионных

требований и пункта 3 о мерах воздействия при нарушении требований лицензии.

В качестве общей рекомендации, таким образом, следует указать на необходимость согласовать предлагаемые новации с положениями статьи 9 ВК РФ в целом.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 634917-7 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части лицензирования деятельности в области авиации» может быть рекомендован к принятию с учетом сделанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-4/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части порядка распределения доходов от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения, платным участкам такой автомобильной дороги»

1. Проекты федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части порядка распределения доходов от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения, платным участкам такой автомобильной дороги» направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 13 мая 2019 г. № А6-5071).

Законопроекты разработаны Министерством транспорта Российской Федерации и внесены в Правительство Российской Федерации.

2. Согласно проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» движение транспорта по платным автодорогам, а равно и по платным участкам автомобильных дорог допускается лишь при условии оплаты проезда в соответствии с правилами, установленными в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального, межмуниципального и местного значения.

Поскольку соответствующий этому запрет на частные дороги не распространяется, законодатель с принятием предлагаемого закона получит основание для установления административной ответственности за нарушение данного запрета.

3. Платная автомобильная дорога неизбежно обозначается в таком качестве с помощью соответствующих дорожных знаков, отметок на поверхности дороги или иным аналогичным способом, в связи с чем всем участникам дорожного движения еще до въезда на платную автодорогу становится абсолютно очевидно, что дальнейшее движение по данной дороге допускается не иначе как на возмездной основе.

Обстановка, в которой совершается движение в таких случаях, совершенно точно свидетельствует о том, что для движения необходимо заключение договора (как правило, заключение договора путем конклюдентных действий). О таком договоре упоминается и в части 1 статьи 40 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Россий-

ской Федерации» (далее – Закон о дорогах): «Проезд транспортного средства пользователя платной автомобильной дорогой или платным участком автомобильной дороги по платной автомобильной дороге или платному участку автомобильной дороги осуществляется *на основании договора* с владельцем автомобильной дороги либо в случае использования платной автомобильной дороги или автомобильной дороги, содержащей платные участки, на основании концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве соответственно с концессионером, частным партнером».

С учетом этого дополнительно фиксировать в законодательстве запрет на проезд по дорогам такого рода едва ли нужно.

В свою очередь введение довольно жесткой ответственности за неоплаченное пользование платными дорогами должно было бы сопровождаться фиксацией в законе гарантий соблюдения прав граждан и юридических лиц на пользование качественными автодорогами и столь же жесткой ответственности владельцев платных автомобильных дорог за нарушение требований к качеству дороги.

Содержание проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» не соответствует его наименованию, поскольку его правила направлены на установление определенного запрета, но какой-либо ответственности за его нарушение не предусматривают.

4. Вызывает возражение идея об административной ответственности за неоплаченный проезд по платной автодороге, поскольку в основе отношений, связанных с движением по такой автомобильной дороге, лежит *гражданско-правовой договор, за нарушение которого должна наступать не административная, а гражданско-правовая ответственность* (лицо, осуществляющее управление автодорогой, вправе требовать от другой стороны договора возмещения убытков, взыскания неустойки и пр.).

Общественная опасность деяния того водителя транспортного средства, который умышленно проезжает за знаки, обозначающие платную дорогу, но не оплачивает проезд, неочевидна или во всяком случае не настолько велика, чтобы устанавливать административную ответственность за это правонарушение. В случаях же, когда такое лицо действует неумышленно или его вина отсутствует вовсе (например, когда обозначающие въезд на платную дорогу знаки по каким-то причинам отсутствовали), о составе административного правонарушения не может идти и речи.

Изменение порядка проезда по платным автомобильным дорогам (введение «безбарьерного» проезда) с этой точки зрения нуждается не в установлении административно-правовых санкций за неоплаченный проезд, а в исключении из части 1 статьи 40 Закона о дорогах упоминания о том, что факт заключения договора подтверждается документом об оплате проезда.

Эта норма изначально была ошибочной, поскольку факт заключения договора в рассматриваемых случаях состоит собственно в целенаправленном проезде транспортного средства за ту видимую водителю границу, от которой начинается обозначенная специальными знаками платная автодорога (водитель транспортного средства тем самым акцептует адресованное неопределенному кругу лиц предложение воспользоваться услугой проезда по платной дороге). После введения «безбарьерных» автодорог указанная норма Закона о дорогах тем более будет вводить в заблуждение правоприменителя.

5. Указанные в настоящем Экспертном заключении серьезные общие замечания делают преждевременным высказывание замечаний по отдельным положениям законопроектов.

6. Проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части порядка распределения доходов от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения, платным участкам такой автомобильной дороги» к компетенции Совета не относится.

x x x

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» имеют концептуальные недостатки и не могут быть поддержаны.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-6/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования отношений, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования отношений, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (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 31 июля 2019 г. № НЗ-Д3-04/12283).

Проект разработан Министерством транспорта Российской Федерации в инициативном порядке.

Проект находится на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

Проектом предлагаются изменения в Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского

наземного электрического транспорта» (далее – Устав), а также в Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В пояснительной записке указано, что поводом для разработки Проекта стала правовая неопределенность относительно того, кто является сторонами публичного договора регулярных перевозок по регулируемым тарифам и, как следствие, несет обязанности и ответственность, установленные Уставом для перевозчика.

Кроме того, вносимые Проектом изменения обусловлены в пояснительной записке необходимостью урегулирования вопросов, связанных с осуществлением перевозок пассажиров трамвая в городе Волгограде. В связи с тем, что на маршрутах этих трамваев имеются подземные участки, разработчики Проекта предлагают внести в Устав изменения, связанные с определением периода ответственности перевозчика, а также изменить определения некоторых понятий, приведенных в статье 1 Устава.

Некоторые положения Проекта не являются в полной мере частноправовыми. Как следствие, их анализ не относится к компетенции Совета. Вместе с тем Совет считает возможным высказать ряд замечаний принципиального характера к тем положениям Проекта, которые имеют частно-правовой характер.

1. Подпунктом «б» пункта 2 статьи 1 Проекта предлагается изменить предусмотренное Уставом определение понятия «остановочный пункт», включив в него указание на возможность оборудования пропускного пункта. Как можно судить из пояснительной записки к Проекту, эти изменения призваны отразить специфику трамвайных маршрутов в городе Волгограде. Между тем сама по себе необходимость внесения изменений в Устав, являющийся федеральным актом, для учета особенностей одного из многих региональных маршрутов вызывает серьезные сомнения. Кроме того, определение, предусмотренное действующей редакцией Устава, не противоречит описанию подземных станций трамвая в городе Волгограде, приведенному в пояснительной записке.

Аналогичные сомнения могут быть высказаны применительно к подпункту «в» пункта 2 статьи 1 Проекта, которым предлагается включить в статью 2 Устава определение понятия «пропускной пункт». Представляется, что возможность существования остановочного пункта в виде подземной платформы, доступ на которую осуществляется через турникеты или иные устройства, расположенные перед спуском

на платформу, может при необходимости быть предусмотрена в региональных или технических актах.

Эти же соображения применимы к положениям подпункта «г» пункта 2 статьи 1 Проекта. Как сказано выше, указание в локальных актах на то, что остановочный пункт может включать в себя в том числе пропускной пункт, устраняет необходимость внесения уточнений в пункт 18 статьи 34 Устава, где урегулирован вопрос о периоде ответственности перевозчика.

2. Подпунктом «б» пункта 3 статьи 1 Проекта предлагается дополнить статью 19 Устава новым пунктом 5.2, согласно которому регулярные перевозки по регулируемым тарифам осуществляются на основании договора перевозки пассажира, заключаемого с пассажирами уполномоченным на это органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. В целях исполнения этих договоров указанные органы либо иные государственные или муниципальные заказчики заключают государственные (муниципальные) контракты, предусматривающие выполнение перевозок.

При этом подпунктом «б» пункта 5 статьи 1 Проекта вносятся изменения в статью 34 Устава, согласно которым ответственность перевозчика в отношении регулярных перевозок пассажиров и багажа по регулируемым тарифам несут юридические лица, индивидуальные предприниматели, с которыми заключены государственные или муниципальные контракты на выполнение работ, связанных с осуществлением таких перевозок.

Предлагаемые изменения вызывают самое серьезное несогласие, поскольку не соответствуют гражданско-правовой природе договора перевозки, а также общим принципам относительности обязательств и осуществления гражданских прав в своем интересе. Заключение договоров перевозки органами исполнительной власти (органами местного самоуправления) не соответствует полномочиям этих органов, так как осуществление регулярных перевозок пассажиров является предпринимательской деятельностью, к тому же сопряженной с необходимостью получения лицензий и иных особых разрешений. Кроме того, заключение указанными органами гражданско-правовых договоров без намерения принимать на себя какие-либо обязательства по ним может поставить вопрос о мнимости таких сделок (статья 170 Гражданского кодекса Российской Федерации). Наконец, согласно предлагаемым изменениям допускается ситуация, в которой пассажиры заключают договор перевозки с одним органом, а договор перевозки с «фактическим перевозчиком» заключает уже иная организация («иной государственный или муниципальный заказчик»). При

этом неясно, на чем могут быть основаны полномочия иного государственного или муниципального заказчика на заключение договора перевозки с лицом, фактически осуществляющим перевозку.

Предусмотренное в подпункте «б» пункта 5 статьи 1 Проекта предложение об установлении в статье 34 Устава правила о том, что ответственность перед пассажирами в описанной ситуации несут перевозчики, фактически осуществляющие перевозку, также вызывает возражения, поскольку неясно, какова природа подобной ответственности в ситуации, когда договор перевозки между пассажиром и перевозчиком отсутствует. Неясно также, почему от ответственности по договору перевозки с пассажиром освобождается его контрагент по договору перевозки – орган исполнительной власти (орган местного самоуправления), в то время как согласно пункту 2 статьи 793 Гражданского кодекса Российской Федерации ограничение или устранение установленной законом ответственности перевозчика являются недопустимыми.

3. Подпунктом «а» пункта 5 статьи 1 Проекта предлагается заменить слова «период посадки пассажира в транспортное средство и период высадки пассажира из транспортного средства» словами «момент входа пассажира в транспортное средство и момент выхода пассажира из транспортного средства». Это предложение не находит обоснования в пояснительной записке. В то же время предлагаемая замена сократит период ответственности перевозчика, поскольку «период посадки/высадки», очевидно, включает более длительный промежуток времени, нежели «момент входа/выхода». Следовательно, эти изменения ухудшают уровень защищенности пассажиров.

Анализируемое предложение вызывает возражения еще и потому, что противоречит заявленной в пояснительной записке цели по включению времени прохождения пассажира от турникета (пропускного пункта) до трамвая в период ответственности перевозчика. Термин «период посадки» может включать в том числе прохождение от турникета до платформы, в то время как словосочетание «вход в транспортное средство» этот период не включает.

К Проекту также могут быть высказаны некоторые юридико-технические замечания.

Пунктом 1 статьи 1 Проекта предлагается внести изменения в пункт 1 статьи 1 Устава, указав в ней конкретные виды транспорта, деятельность которых регулируется Уставом. Такое указание вряд ли целесообразно, поскольку в пункте 2 статьи 1 Устава уже имеется такое же перечисление конкретных видов транспорта.

Пунктом 4 статьи 1 Проекта предлагается внести изменения в пункт 5 статьи 20 Устава. Представляется, что единственной целью предлага-

емых изменений является отражение в тексте Устава предложения разработчиков Проекта о возможности заключения договора перевозки между пассажиром и органом исполнительной власти (органом местного самоуправления) с последующим заключением государственного (муниципального) контракта на осуществление перевозок. В связи с тем, что эта концепция не может быть поддержана, изменения пункта 5 статьи 20 Устава также являются нецелесообразными.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования отношений, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» не может быть поддержан по концептуальным соображениям.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-10/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проектам федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части порядка распределения доходов от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения, платным участкам такой автомобильной дороги»

Проекты федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги»,

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части порядка распределения доходов от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения, платным участкам такой автомобильной дороги» направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 27 сентября 2019 г. № А6-11506).

Законопроекты разработаны Министерством транспорта Российской Федерации и направлены в Правительство Российской Федерации.

Законопроекты рассматривались Советом 20 июня 2019 г. Совет не поддержал законопроекты, указав в Экспертном заключении от 20 июня 2019 г. № 189-4/2019 на их концептуальные недостатки (Экспертное заключение прилагается).

Анализ положений вновь представленного проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» показывает, что в сравнении с уже рассмотренным Советом законопроектом значимых изменений он не претерпел. Разработчиками было сделано единственное уточнение – не вполне объяснимое изъятие из предлагаемой редакции части 1 статьи 40 Закона о дорогах одного из нескольких упоминаний о платных участках автодорог.

Что касается проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги», то внесенные в него изменения сводятся к присвоению нового номера предлагаемой статье названного Кодекса, к упоминанию этого номера в ряде других статей законодательного акта, а также к примечанию, указывающему, что фиксация предусматриваемого правонарушения может осуществляться только специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме.

В пояснительной записке предлагаемый подход объясняется тем, что административная ответственность за неоплату проезда по платной автодороге предусматривается в законодательстве ряда европейских стран и США.

Можно, таким образом, констатировать, что при доработке законопроектов замечания Совета учтены не были, а значит, представленные проекты федеральных законов по-прежнему требуют изменений, предполагающих учет ранее сделанных замечаний.

Что касается проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части порядка распределения доходов от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения, платным участкам такой автомобильной дороги», то он к компетенции Совета не относится.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платной автомобильной дороге, платным участкам автомобильной дороги» сохраняют концептуальные недостатки и не могут быть поддержаны.

Приложение: Экспертное заключение Совета от 20 июня 2019 г. № 189-4/2019.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Водоснабжение

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-12/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 509085-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона № 509085-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 25 января 2019 г. № А6-690).

Проект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы.

Проект находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проектом предлагается внести ряд изменений и дополнений в Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон), а также иные законодательные акты Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке к Проекту его целями являются законодательное включение в состав процесса водоснабжения забора воды (добычи подземных вод), законодательное включение в состав

процесса водоотведения сброса сточных вод (как в водные объекты, так и в сооружения, предназначенные для приема сточных вод), регулирование очистки сточных вод с использованием объектов централизованной или нецентрализованной системы водоотведения, а также обращения с осадком сточных вод и водоподготовки (при осуществлении таких видов деятельности).

Проект ранее рассматривался Советом (см. Экспертное заключение от 12 октября 2018 г. № 180-4/2018 (далее – Экспертное заключение)).

Проект изменен субъектами законодательной инициативы в порядке пункта «а» части шестой статьи 112 Регламента Государственной Думы.

В Экспертном заключении Совет отметил следующие, в том числе концептуальные, недостатки.

1. Одним из основных нововведений, предусмотренных Проектом, является установление обязательного заключения договора между лицом, осуществляющим сброс сточных вод с использованием нецентрализованной системы водоотведения, и организацией, осуществляющей транспортировку сточных вод и их сброс в сооружения, предназначенные для приема сточных вод (часть 5 статьи 7 Закона в редакции Проекта).

В силу пункта 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) субъекты гражданско-правовых отношений приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе, они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора. Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанными положениями обусловлена и недопустимость понуждения к заключению договора, которая является частью принципа свободы договора (пункт 1 статьи 421 ГК РФ). Ограничение указанной свободы допустимо только в исключительных случаях.

Однако пояснительная записка к Проекту не содержит обоснования необходимости применения из перечня возможных правовых мер именно ограничения свободы договора. Более того, пояснительная записка указывает только на то, какие негативные последствия разработчики Проекта хотят предотвратить, вводя обязательное заключение договора с организацией, осуществляющей транспортировку сточных вод и их сброс (загрязнение окружающей среды или нарушения законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения).

Между тем для достижения указанной цели могут быть задействованы также и другие меры, в частности, такие, которые будут стимулировать развитие централизованной системы водоотведения, в том числе путем предоставления налоговых льгот или иных экономических стимулов как для субъектов, управляющих централизованными системами, так и для их возможных абонентов. Важно оценить также возможную эффективность применения административно-правовых санкций к тем обладателям нецентрализованных систем, которые не соблюдают требования законодательства об охране окружающей среды и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Представляется, что пояснительная записка к Проекту, в котором предлагается отступление от принципа свободы договора, должна содержать такое описание экономических показателей реализации различных подходов к решению проблемы загрязнения окружающей среды при сбросе сточных вод, из которого следовало бы, что предложенное разработчиками Проекта решение является оптимальным или единственно возможным.

Всякий раз, когда с помощью публично-правовых установлений вводится обязательность заключения того или иного договора, законодателю следует продумать последствия неисполнения этого требования.

Представляется, что заинтересованные в получении платы хозяйствующие субъекты, управляющие централизованными системами, обращаясь с требованиями о понуждении к заключению договоров с ними к большому количеству граждан и организаций, не смогут достичь желаемого эффекта. В тех случаях, когда владельцы нецентрализованных систем будут уклоняться от заключения договоров и, следовательно, от оплаты услуг по подключению к централизованной системе, такие лица неизбежно будут обходить закон, скрывать наличие соответствующего оборудования, а все это, разумеется, будет приводить в конечном счете к загрязнению окружающей среды.

Иными словами, при проработке правовых механизмов обеспечения владельцами нецентрализованных систем соблюдения экологических требований следовало соотнести негативные последствия отказа от обязательного заключения договора с системой штрафов и иных административных санкций за загрязнение окружающей среды. Вряд ли такие последствия отказа от обязательного заключения договора будут для владельцев нецентрализованных систем существенными.

Кроме того, предлагаемая разработчиками Проекта модель (обязательное заключение договора) вряд ли жизнеспособна еще и потому, что в Проекте не предусматривается установление каких-либо тарифов (расценок, ставок и т.п.) по договорам, обязательным к заключению.

2. Вызывает сомнение целесообразность принятия положений, регулирующих случаи компенсации ущерба при негативном воздействии на централизованную систему водоотведения сточных вод, принятых от абонента (часть 10 статьи 7 Закона в редакции Проекта). В Проекте предлагается закрепить правило, в соответствии с которым ущерб будет определяться расчетным способом и представлять собой плату за негативное воздействие. Но при этом сохраняется право организации, осуществляющей водоотведение, на компенсацию полной стоимости «ущерба централизованной системе водоотведения». Представляется, что такое регулирование может привести к необоснованному росту расходов абонентов и к неосновательному обогащению на стороне организации, осуществляющей водоотведение.

Как и в случае с соотношением между платой за негативное воздействие на окружающую среду и возмещением вреда окружающей среде, законодателю следует определиться с природой предлагаемых мер и описать их в законе соответственно такой природе, учитывая то обстоятельство, что для привлечения любого причинителя вреда к гражданско-правовой ответственности достаточно положений ГК РФ об обязательствах из причинения вреда (глава 59 ГК РФ).

3. Проект предусматривает, что собственник объектов, подключенных к централизованным системам, продолжает нести субсидиарную ответственность по обязательству об оплате услуг водоснабжения и водоотведения, если передал свой объект во владение или пользование третьему лицу (проектируемая часть 6^1 статьи 7 Закона).

Между тем из контекста проектируемой нормы не вполне ясно, заключил ли договор с организацией, оказывающей услуги по централизованному водоснабжению и водоотведению, сам собственник объекта или временный владелец объекта, например, арендатор. Если разработчики проекта имели в виду, что такой договор заключило лицо, принявшее у собственника объект во владение или пользование, то вводимое Проектом правило о субсидиарной ответственности собственника по долгам своего арендатора становится исключением из принципа, в соответствии с которым обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон (пункт 2 статьи 308 ГК РФ). Правового основания для введения такого исключения из общего правила не существует.

4. Проект предусматривает положение, в соответствии с которым вводится публичная ответственность (в данном случае административная) за неисполнение гражданско-правового обязательства (часть 13^1 статьи 15^1 Закона в редакции Проекта). Подобные положения могут существовать только в исключительных случаях. Следовательно, они

должны иметь четкую цель и подробное и аргументированное обоснование их введения. Однако пояснительная записка к Проекту вообще не содержит никакого обоснования предлагаемой нормы. В отсутствие понимания, для чего вводится соответствующее регулирование, указанное положение должно быть исключено из текста Проекта.

По результатам анализа представленного Проекта Совет приходит к следующим выводам.

1. Замечание, высказанное в пункте 1 Экспертного заключения, не учтено.

Из текста Проекта исключено правило об обязательном заключении договора между лицом, осуществляющим сброс сточных вод с использованием нецентрализованной системы водоотведения, и организацией, осуществляющей транспортировку сточных вод и их сброс в сооружения, предназначенные для приема сточных вод. Таким образом, разработчики Проекта, на их взгляд, исключают необоснованное ограничение свободы договора, которое имело место в предыдущей редакции Проекта.

Однако взамен указанного правила в Проект включены нормы, которые не добавляют ничего нового к действующему регулированию. В частности, в соответствии с абзацем вторым части 1 статьи 8 Закона в редакции Проекта лицо, являющееся собственником или иным законным владельцем нецентрализованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, обязано обеспечить надлежащую эксплуатацию таких систем (объектов).

Вместе с тем в ГК РФ уже давно существует норма о том, что собственник и иной законный владелец несут бремя содержания принадлежащего им имущества (статья 210 ГК РФ). Ничего нового по сравнению с указанным положением ГК РФ нормы Проекта не предлагают.

При этом стоит обратить внимание также на то, что в Проекте предлагается делегировать уполномоченному органу исполнительной власти Российской Федерации определение того, что входит в бремя содержания нецентрализованной системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения. Такое решение представляется недопустимым, так как на уровне подзаконного акта могут быть установлены такие требования к содержанию нецентрализованной системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, что у ее собственника или иного законного владельца не будет оставаться иных вариантов, кроме как заключать договор с организацией, осуществляющей транспортировку сточных

вод и их сброс в сооружения, предназначенные для приема сточных вод. Подобное регулирование будет означать возврат к первоначальному варианту Проекта и полному игнорированию замечания Совета, высказанного в Экспертном заключении.

Одновременно Совет повторно обращает внимание на то, что для достижения цели Проекта могут быть задействованы другие меры, в частности, такие, которые будут стимулировать развитие централизованной системы водоотведения, в том числе путем предоставления налоговых льгот или иных экономических стимулов как для субъектов, управляющих централизованными системами, так и для их возможных абонентов.

2. Замечание, высказанное в пункте 2 Экспертного заключения, учтено частично.

В частности, из Проекта (часть 10 статьи 7 Закона в редакции Проекта) исключен случай двойной ответственности абонента, который мог привести к необоснованному росту расходов абонентов и к неосновательному обогащению на стороне организации, осуществляющей водоотведение. Однако замечание Совета в части определения правовой природы платы за негативное воздействие осталось неучтенным. Из Проекта по-прежнему невозможно понять, является ли плата публичным платежом или гражданско-правовым внедоговорным обязательством. В свою очередь, пояснительная записка не дает четкого и ясного ответа на вопрос о правовой природе платы за негативное воздействие.

3. Замечание, высказанное в пункте 3 Экспертного заключения, учтено в полном объеме.

4. Замечание, высказанное в пункте 4 Экспертного заключения, не учтено в полном объеме.

x x x

Вывод: проект федерального закона № 509085-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан в связи с наличием замечаний концептуального характера.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

2.8. ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ ПРАВА

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-2/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменения в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 10 января 2019 г. № 24п-П12).

Проект разработан Министерством науки и высшего образования Российской Федерации в целях реализации положений Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 184-ФЗ «О принятии Протокола об изменении Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности» и направлен на имплементацию в российское законодательство положений принятого в 2005 г. в г. Женеве Протокола об изменении Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности от 15 апреля 1994 г. (далее – Соглашение ТРИПС).

Ранее Проект рассматривался на заседании Совета и получил отрицательную оценку как требующий доработки (Экспертное заключение от 12 октября 2018 г. № 180-3/2018).

Новый вариант Проекта существенным образом отличается от первоначального не только по форме, но и концептуально.

Рассмотрев Проект, Совет считает необходимым высказать следующие соображения.

1. Проект предусматривает введение в главу 72 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) новой статьи 1360.1 «Использование изобретения, относящегося к лекарственному средству для медицинского применения, без согласия правообладателя, в целях экспорта лекарственного средства».

В указанной статье предлагается установить порядок, согласно которому Правительство Российской Федерации вправе разрешать в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, использование изобретений, относящихся к лекарственным средствам для медицинского применения, в целях экспорта таких лекарственных средств. Такое разрешение Правительство Российской Федерации может давать без согласия патентообладателя, но с уведомлением его в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации.

Таким образом, очевидно, что прообразом этой статьи послужила действующая статья 1360 ГК РФ об использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца в интересах национальной безопасности. Именно из этой статьи взято правило о том, что Правительство Российской Федерации в определенных случаях имеет право «разрешить использование» соответствующих результатов интеллектуальной деятельности «без согласия патентообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации».

Вместе с тем ситуации, в которых должна действовать статья 1360 ГК РФ, существенно отличаются от ситуаций, для урегулирования которых принят Протокол об изменении Соглашения ТРИПС (Женева, 6 декабря 2005 г.), имплементируемый в российское законодательство рассматриваемым Проектом.

В статье 1360 ГК РФ речь идет о случаях, когда в интересах обороны и безопасности страны необходимо принятие срочных и экстраординарных мер (например, в случае эпидемии опасного заболевания, в условиях стихийного бедствия больших масштабов и т.п.). Предполагается, что в такой ситуации нет времени на обычную процедуру заключения лицензионного соглашения с правообладателем или получения принудительной лицензии через суд в случае его отказа. Поэтому Правительство Российской Федерации наделяется правом издать соответствующий акт индивидуального характера – распоряжение, в котором для конкретного случая будет предусмотрен порядок и пределы использования изобретения, полезной модели или промышленного об-

разца, а также размеры и порядок выплаты компенсации правообладателю за такое использование. Таким образом, содержание статьи 1360 ГК РФ свидетельствует о том, что хотя она предусматривает определенные ограничения исключительных прав, но вводит их в особом порядке, отличном от выдачи принудительных лицензий (статья 1362 ГК РФ).

В статье 31bis и в связанном с ней Приложении к Соглашению ТРИПС (размещенном после статьи 73) речь идет как раз о выдаче принудительных лицензий. Безусловно, сама процедура выдачи таких лицензий различна в разных правопорядках и число вводимых ограничений исключительного права ими не исчерпывается. В частности, статья 31 Соглашения ТРИПС устанавливает только самые общие принципы, которыми должны руководствоваться страны-участницы при выдаче принудительных лицензий и в других подобных случаях ограничений исключительного права. Она не только не регулирует при этом сам порядок (процедуру) выдачи таких лицензий, но даже не использует по отношению к ним термин «принудительная лицензия». Поэтому особенно важно, что в статье 31bis Соглашения ТРИПС говорится именно о принудительных лицензиях, причем предусмотрен целый ряд обязательных для стран-участниц условий их выдачи.

Представленный Проект не содержит никакого описания упомянутых условий, вводящих ограничения применения режима статьи 31bis Соглашения ТРИПС. Это приводит к тому, что положения Проекта можно толковать необоснованно широко.

Таким образом, для имплементации статьи 31bis Соглашения ТРИПС в российское законодательство необходимо установление ряда общих правил, которыми должны руководствоваться все заинтересованные стороны во всех подобных случаях. Хотя новая статья 1360.1 ГК РФ в редакции Проекта отсылает к международным договорам, этого явно недостаточно. Наиболее важные условия, касающиеся выдачи принудительных лицензий на производство лекарственных средств с целью их экспорта, следует предусмотреть непосредственно в статье 1360.1 ГК РФ. В этом случае детальное изложение порядка выдачи таких лицензий и выплаты вознаграждения на уровне подзаконного акта – постановления Правительства Российской Федерации – будет более обоснованным. В статье 1360.1 ГК РФ следует также указать, что соответствующий порядок должен устанавливаться с учетом норм международного права и в пределах, установленных соответствующим международным договором (Соглашением ТРИПС). При этом использование самого термина «принудительная лицензия» в статье 1360.1 ГК РФ представляется необязательным при условии, что ограничение исключительного права, вво-

димое нормой этой статьи, будет подчиняться тем правилам, которые установлены в статье 31bis и Приложении к Соглашению ТРИПС.

2. В тексте статьи 1360.1 ГК РФ в редакции Проекта имеется несоответствие статье 31bis Соглашения ТРИПС, которое должно быть устранено. В пункте 1 статьи 31bis говорится о предоставлении принудительной лицензии «*для целей производства* лекарственного средства (средств) и его экспорта», в то время как в статье 1360.1 ГК РФ о производстве лекарственного средства не говорится вообще, в результате чего создается впечатление, что речь в ней идет только об экспорте лекарственного средства. Соответственно, из имеющейся редакции не понятно, должно ли такое лекарственное средство быть произведено на территории Российской Федерации или оно может быть ввезено из-за рубежа. Также может создаться впечатление, что данная норма распространяется на правообладателей, осуществляющих производство соответствующего лекарственного средства на территории Российской Федерации. Все это способно привести к необоснованно широкому толкованию содержания данной статьи, о чем уже говорилось в пункте 1 настоящего Экспертного заключения.

3. Представляется также, что производство и экспорт лекарственных средств на основании правил, предусмотренных статьей 31bis Соглашения ТРИПС, по общему правилу не должны исключать необходимость предварительной попытки проведения переговоров с правообладателем о заключении лицензионного договора о соответствующем использовании его запатентованного результата на разумных условиях. Это общее правило для действия всех принудительных лицензий, которое, как представляется, должно соблюдаться и в этом случае.

4. Пункт 2 статьи 31bis Соглашения ТРИПС предусматривает, что если «принудительная лицензия выдается экспортирующим членом в рамках системы, описанной в настоящей статье и в Приложении к настоящему Соглашению», то им «выплачивается соответствующее вознаграждение» согласно пункту (h) статьи 31 Соглашения ТРИПС «с учетом экономической стоимости разрешенного экспортирующим членом использования для импортирующего члена». Таким образом, речь идет о выплате правообладателю экспортером именно вознаграждения, а не компенсации. Размер такого вознаграждения (скорее даже критерии, способы определения его размера) должен быть, очевидно, предусмотрен в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации.

5. Вызывает возражения терминология Проекта. В частности, в статье 1360.1 ГК РФ в редакции Проекта употреблено выражение «использование изобретения, относящегося к лекарственному средству для медицинского применения», которое больше нигде в четвертой

части ГК РФ не встречается. Там же говорится об использовании изобретения «в целях экспорта лекарственного средства», хотя при такой формулировке не понятно, на какие именно способы использования изобретения должно распространяться вводимое ограничение (статья 1358 ГК РФ). Возможно, данная формулировка могла бы выглядеть как «изготовление и иные действия, совершаемые в целях экспорта» лекарственного средства.

В пункте 1(а) Приложения к Соглашению ТРИПС дается определение лекарственного средства для целей статьи 31bis. Под ним понимается любой запатентованный товар либо товар, полученный в результате запатентованного процесса, относящийся к области лекарственных средств, который необходим для решения проблем общественного здравоохранения.

В статье 1363 ГК РФ упоминается об изобретении, относящемся к такому продукту, как лекарственное средство. Таким образом, используя терминологию четвертой части ГК РФ, можно сказать, что лекарственное средство – это продукт, в котором использовано изобретение или продукт, полученный запатентованным способом (пункт 2 статьи 1358 ГК РФ).

С учетом сказанного можно было бы использовать в статье 1360.1 ГК РФ выражение «лекарственное средство, в котором использовано изобретение, или лекарственное средство, полученное запатентованным способом». Название статьи могло бы выглядеть при этом, например, как «Использование изобретения для изготовления лекарственного средства в целях его экспорта в соответствии с международным договором Российской Федерации».

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан в представленном виде, и требует доработки в соответствии со сделанными замечаниями.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-3/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 573466-7 «О внесении изменения в статью 1229 Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 573466-7 «О внесении изменения в статью 1229 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 13 декабря 2018 г. № А6-14176).

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

Цель Проекта состоит в том, чтобы упростить принятие решения о распоряжении результатом интеллектуальной деятельности и средством индивидуализации в случае, если исключительное право на такой объект принадлежит нескольким правообладателям и при этом один из них не согласен с намерениями других правообладателей.

Совет, рассмотрев представленный Проект, считает необходимым высказать следующие соображения.

1. Содержание Проекта состоит в том, что в случае, если исключительное право на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации принадлежит трем и более правообладателям,

и согласие по распоряжению таким правом между ними не достигнуто, распоряжение указанным исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации осуществляется большинством правообладателей одним из способов, предусмотренных частью первой статьи 1233 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Это означает, что Проект предусматривает отступление от общего принципа совместного распоряжения исключительным правом, заложенного в пункте 3 статьи 1229 ГК РФ, и в тех случаях, когда сообладатели исключительного права на результат интеллектуальной деятельности (произведения, изобретения, селекционного достижения) или средство индивидуализации (товарного знака или знака обслуживания) не могут достичь соглашения по этому вопросу, предлагает переходить к принятию решения большинством сообладателей.

Представляется, что подход, предложенный Проектом, в корне неверен. Исключительное право как юридическая конструкция существенным образом отличается от вещных или корпоративных прав. Оно представляет собой аналитически неделимое единство правомочий и его принадлежность одновременно нескольким лицам становится возможной только вследствие участия всех его сообладателей в осуществлении этих правомочий. Поскольку расщепление исключительного права невозможно, то немыслимо и распоряжение им лишь частью соуправомоченных лиц. Предлагаемая в Проекте конструкция направлена, по существу, на исключение одного из сообладателей исключительного права из участия в решении вопроса о его дальнейшей судьбе, что равнозначно лишению его этого права.

2. Предложение Проекта о внесении соответствующего изменения выглядит как стремление оптимизировать (увеличить) число распоряжений исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

Достаточно очевидно, что такое представление не является обоснованным и сколько-нибудь убедительным ни с точки зрения правовой охраны нематериальных объектов как самостоятельной ценности, значение которой основывается напрямую на ценности личности – ее независимом автономном статусе и творческой активности, ни даже с точки зрения представлений о правовой охране результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации как простом средстве достижения некоторых внешних целей – в частности, максимального общественного материального благополучия и экономической эффективности.

Достаточно очевидно, что не всякое распоряжение исключительным правом экономически эффективно, из чего следует ложность тезиса о том, что большее число распоряжений автоматически приводит к боль-

шей эффективности исключительных прав в обороте, а также к большей эффективности самой системы исключительных прав как нормативной системы. Так, например, соправообладатель, отказывающий в своем согласии на распоряжение, может объективно более точно оценивать его эффективность, нежели другие соправообладатели, согласные с распоряжением. Отсюда вытекает, что целесообразность регулирования, имеющего целью упрощение порядка распоряжения исключительными правами, – и в частности, регулирования, имеющего целью упрощение порядка распоряжения исключительными правами, принадлежащими совместно нескольким лицам, – далеко не самоочевидна и требует глубокого обоснования. Особенно, когда такое регулирование претендует на роль универсального и предельно общего правила. Такое обоснование авторами Проекта не обеспечено.

3. Следует также учитывать, что предлагаемое Проектом решение не соответствует традиционно присущим гражданскому праву гарантиям автономии и независимости личности как субъекта оборота и носителя прав, делая по сути возможным ограничение дееспособности соправообладателей.

Облегчение принятия «окончательного решения по распоряжению результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации», когда оно не может быть принято вследствие того, что «один из соправообладателей не согласен с намерениями других правообладателей», предлагается осуществить путем игнорирования воли несогласного соправообладателя. Предлагаемое решение противоречит фундаментальному гражданско-правому принципу автономии воли, в соответствии с которым недопустимо вмешательство в правовую сферу индивида в отсутствие (хотя бы косвенного) согласия на это его самого или его предшественников в правовой позиции.

Возможность распоряжения общим правом большинством его сообладателей может быть предусмотрена их единогласным решением, и осуществленное в соответствии с таким решением распоряжение на основании воли большинства вопреки воле меньшинства не будет противоречить принципу автономии воли, поскольку оставшихся в конкретном случае в меньшинстве соправообладателей можно считать косвенно уже выразившими свою волю на то, чтобы быть связанными установленным без их участия обязательством. Равным образом, нельзя говорить о нарушении принципа автономии воли и в отношении правопреемников тех правообладателей, которые ранее согласились на установление возможности распоряжения большинством соправообладателей. Напротив, если сообладатель исключительного права принципиально и в качестве общего правила может быть лишен своего участия в принадлежности соответствующего общего результата интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации без его

на это воли, пусть и выраженной косвенно при согласовании порядка принятия решений по вопросу распоряжения таким общим правом, принцип автономии воли оказывается безнадежно нарушенным[14].

4. Проект исходит из того, что влияние каждого из сообладателей исключительного права на формирование совместной воли относительно судьбы общего нематериального актива определяется не размером участия в соответствующем юридическом сообществе, которое может зависеть во многих случаях от размера творческого вклада первоначального правообладателя в создание такого актива, а самим фактом такого участия, и определяется, таким образом, количеством участников – соправообладателей. Иными словами, для целей определения допустимости игнорирования воли сообладателя исключительного права в Проекте принимается во внимание не степень его участия в сообществе правообладателей, на которую он может повлиять (например, как автор при создании нематериального объекта), а количество соправообладателей, которое может изменяться вследствие универсального и сингулярного правопреемства в правовых позициях другого(их) соправообладателя(ей), что создает очевидную почву для злоупотреблений.

5. Наконец, необходимо отметить, что текст Проекта сформулирован очень небрежно, в нем содержатся затрудняющие понимание смысла грамматические и синтаксические ошибки, так что суждения о том, что в действительности имели в виду авторы, могут быть сделаны только благодаря толкованию Проекта в контексте пояснительной записки.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 573466-7 «О внесении изменения в статью 1229 Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан, как содержащий серьезные концептуальные просчеты, вступает в противоречие с действующими положениями гражданского права и способен привести к ущемлению законных интересов авторов и иных правообладателей.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект отклонен Государственной Думой (постановление от 19 сентября 2019 г.).

---

[14] Возможность заключения соглашения между соправообладателями о порядке распоряжения исключительным правом в настоящее время предусмотрена в пункте 3 статьи 1229 ГК РФ.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
18 апреля 2019 г.
№ 187-1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект постановления Пленума, 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 2 апреля 2019 г. № А6-3369).

Проект постановления Пленума заменяет собой целый ряд ранее принимавшихся постановлений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также учитывает все изменения в российском законодательстве об интеллектуальных правах вплоть до конца 2018 года и отражает все наиболее значительные вопросы, возникавшие на протяжении последних лет в судебной практике в связи с применением положений четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Принятие Проекта будет чрезвычайно полезно для установления единства судебной практики по целому ряду спорных вопросов.

Проект постановления Пленума состоит из 183 пунктов, его объем составляет 92 страницы, однако, объединение в одном документе всех

вопросов, связанных с применением четвертой части ГК РФ, следует оценить положительно, так как это способствует выработке единых подходов к решению сходных вопросов применительно к различным результатам интеллектуальной деятельности и средствам индивидуализации, а также служит препятствием возникновению возможных противоречий и разночтений. Ценность Проекта во многом определяется в том числе и его универсальностью.

В целом степень и качество проработанности Проекта постановления Пленума очень высоки. Его структура, концепция и основное содержание не вызывают замечаний.

Многие вопросы, получившие отражение в Проекте постановления Пленума, вызывали и продолжают вызывать доктринальные споры, по-разному разрешаются на практике. Совершенно очевидно, что позиции, сформулированные в Проекте по этим вопросам, являются результатом сознательных и выверенных компромиссов. Поэтому на этой стадии готовности Проекта нет смысла высказывать возражения по содержанию тех или иных конкретных решений. Все они имеют под собой определенные обоснования, справедливость которых может быть впоследствии подтверждена только практикой их применения.

По тексту Проекта имеются незначительные замечания в основном редакционного характера, которые приведены ниже в виде перечня по конкретным пунктам Проекта.

1. В пункте 32 дважды упоминается о том, что личные неимущественные права и иные права получают охрану в качестве интеллектуальных прав в случаях, предусмотренных ГК РФ.

2. Абзац седьмой пункта 35 и абзац второй пункта 36 о распределении доходов в соответствии с наследственными долями по существу повторяют друг друга.

3. В абзаце первом пункта 41 второе предложение содержит изложение содержания пункта 3 статьи 432 ГК РФ. Возможно, разъяснение применения данной нормы в рассматриваемом случае было бы целесообразно, если бы оно давалось с учетом специфики лицензионных договоров, но в таком виде оно излишне. К тому же содержащаяся в Проекте формулировка отступает от точного текста упомянутой нормы. Очевидно, в этом случае будет достаточно простой отсылки к пункту 3 статьи 432 ГК РФ.

4. В последнем абзаце пункта 83 слово «предусмотренным» нужно заменить на «предусмотренных».

5. В пункте 85 слово «персонаж» неоднократно употребляется в родительном падеже, но при этом не склоняется.

6. В абзаце седьмом пункта 126 целесообразно в словосочетание «или всех существенных признаков промышленного образца» после слова «или» добавить слово «помимо».

7. Абзац третий пункта 142 и абзац первый пункта 144 очень близки по формулировке, по сути повторяют друг друга.

8. В пункте 146 в последнем предложении приведено определение термина конфиденциальность информации, взятое из пункта 7 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Это определение не подходит для случая, упомянутого в статье 1465 ГК РФ о секретах производства (ноу-хау), поскольку оно сформулировано как требование к лицу, получившему доступ к определенной информации, не передавать ее третьим лицам без согласия ее обладателя, тогда как в статье 1465 ГК РФ речь идет о введении обладателем информации особого режима конфиденциальности (то есть секретности), препятствующего другим лицам получить доступ к этой информации. Целесообразно исключить данное определение из пункта 146.

х х х

Вывод: проект постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан с учетом высказанных замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
4 июня 2019 г.
№ 188-2.1/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством науки и высшего образования Российской Федерации (письмо от 15 апреля 2019 г. № МН-826/МЛ).

Проект разработан Центром компетенций (Фондом «Сколково») в целях реализации Плана мероприятий федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденного на заседании президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности 27 декабря 2018 г. (протокол № 6).

Проект находится на стадии внесения в Правительство Российской Федерации.

Как указывается в пояснительной записке, задачей Проекта является формирование правового регулирования правил оборота прав на

программы для ЭВМ и базы данных в соответствии с потребностями цифровой экономики, текущего и прогнозируемого состояния технического развития. В этих целях Проект предлагает уточнение терминологии, применяемой в действующем законодательстве к программам для ЭВМ и базам данных, а также ряд мер, направленных на повышение уровня охраны прав авторов и правообладателей, увеличение оборотоспособности таких результатов интеллектуальной деятельности.

Совет, рассмотрев представленный Проект, считает необходимым высказать следующие соображения.

1. В Проекте содержится предложение ввести в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) наряду с терминами «программа для ЭВМ» и «ЭВМ или иное компьютерное устройство» термины «компьютерная программа» и «компьютер или иное компьютерное устройство», которые больше соответствуют современному уровню технического развития, а также употребляются в международных соглашениях. Поскольку термины «программа для ЭВМ» и «ЭВМ» достаточно часто используются не только в ГК РФ, но и в других российских нормативных актах, предлагается употреблять в части четвертой ГК РФ оба указанных вида терминов, что позволит, по мнению разработчиков Проекта, избежать необходимости вносить соответствующие изменения во все другие нормативные акты.

Само по себе это предложение не вызывает принципиальных возражений. Однако его практическая реализация требует разработки какого-то единого подхода. В Проекте предлагается подпункт 2 пункта 1 статьи 1225 ГК РФ дополнить после слов «программы для ЭВМ» словами «, компьютерные программы». Это создает впечатление, что компьютерные программы – еще одно сокращенное название программ для электронно-вычислительных машин наряду с программами для ЭВМ. В действительности это не сокращение, а иное название того же объекта.

В названии статьи 1261 ГК РФ сохраняется термин «Программы для ЭВМ», однако в самом тексте статьи речь идет уже только о компьютерных программах. В то же время в пункте 2 статьи 1261 ГК РФ в редакции Проекта дается определение базы данных с использованием термина «электронная вычислительная машина (ЭВМ)» (то есть полностью повторяется то определение, которое сейчас включено в абзац второй пункта 2 статьи 1260 ГК РФ). В статье 1262 ГК РФ прежняя терминология полностью сохраняется (ЭВМ, программы для ЭВМ), за исключением нового абзаца шестого пункта 2, в котором употребляется термин «компьютерная программа».

Такой прием использован и по отношению ко всему остальному тексту части четвертой ГК РФ: термины «компьютерная программа»,

«компьютер» появляются только в тех положениях, в которые данный Проект вносит уточнения и изменения.

Представляется, что такой подход недостаточно последователен и вносит известную противоречивость в положения Кодекса, посвященные программам для ЭВМ и базам данных, а также использованию ЭВМ и иных компьютерных устройств. Необходимо подходить к решению данного вопроса с позиций единства содержания положений части четвертой, а также и остальных частей ГК РФ.

Возможно, наиболее простым решением было бы, если в подпункте 2 пункта 1 статьи 1225 ГК РФ было указано: «компьютерные программы (программы для электронных вычислительных машин, программы для ЭВМ)». При этом в тексте других статей четвертой части ГК РФ сохранилась бы прежняя терминология. Это позволило бы ввести более современный термин в ГК РФ и способствовало его закреплению во вновь принимаемых нормативных актах. В противном случае наиболее логичным представляется заменить «программу для ЭВМ» и «ЭВМ» после первого упоминания во всех других случаях на «компьютерную программу» и «компьютер».

2. В Проекте предусматривается существенное изменение статьи 1261 ГК РФ, в которую переносится из статьи 1260 ГК РФ определение базы данных, а также включаются новые пункты, касающиеся создания версий компьютерных программ (баз данных) и некоторых особенностей лицензионных договоров в отношении предоставления права использования компьютерной программы или базы данных.

2.1. Прежде всего вызывает сомнения конструкция данной статьи, включающая наряду с определениями программы для ЭВМ (компьютерной программы) и базы данных, вопросы о лицензионных договорах, в то время как все другие нормы об авторско-правовых договорах расположены в главе 70 ГК РФ значительно дальше (статьи 1285–1290).

2.2. В пункте 1 статьи 1261 ГК РФ в редакции Проекта к числу компьютерных программ отнесены программы в составе техники и мобильные приложения. В настоящее время в тексте статьи 1261 ГК РФ указано, что охраняются авторские права на все виды программ для ЭВМ (в том числе на операционные системы и программные комплексы). Безусловно, операционные системы и программные комплексы обладают определенной спецификой по сравнению с другими программами для ЭВМ, но их упоминание никак не означает, что другие виды программ могут не получить авторско-правовой охраны. В законе подчеркивается, что охраняются *все виды программ*. В связи с этим неясно, почему возникла потребность специально указать мобильные приложения и программы в составе техники (к тому же, что подразумевается под последними не совсем понятно).

В абзаце втором пункта 1 статьи 1261 ГК РФ в редакции Проекта также предлагается дать определения исходного текста, объектного кода и аудиовизуального отображения программы для ЭВМ. В пояснительной записке это мотивируется тем, что такие определения обеспечивают более точное закрепление правового режима программ для ЭВМ в законодательстве. На самом деле введение в ГК РФ соответствующих определений ничего не дает для правового анализа сущности программы для ЭВМ, поскольку эти определения носят технический характер. Помимо всего прочего предложенное понятие аудиовизуального отображения может вступить в противоречие с определением аудиовизуального произведения, содержащимся в пункте 1 статьи 1263 ГК РФ.

Необходимость внесения всех перечисленных дополнений не обоснована какими-либо примерами из практики, в которых отсутствие тех или иных определений в ГК РФ препятствовало бы осуществлению защиты авторских прав на конкретные программы для ЭВМ.

2.3. Пункт 3 статьи 1261 ГК РФ в редакции Проекта посвящен вопросу о закреплении авторских прав на так называемые «версии» программ для ЭВМ и баз данных, которые рассматриваются в Проекте как результат модификации (то есть производные произведения, созданные в результате переработки оригинальной программы для ЭВМ или базы данных). В пояснительной записке указано, что закрепление понятия «версия компьютерной программы или базы данных» должно обеспечить авторам и иным правообладателям «больший контроль над судьбой результатов интеллектуальной деятельности, в том числе при определении степени их переработки (модификации), а пользователям – большую правовую определенность в отношении вариантов программ и баз данных».

Для указанной цели предлагается считать версиями программ и баз данных те их модифицированные варианты, в отношении которых авторы или иные правообладатели используют уникальное символьное обозначение, позволяющее отличить такой вариант от других вариантов той же программы или базы данных. Версии программ для ЭВМ и баз данных на практике и сейчас отмечаются такими символьными обозначениями. В то же время с правовой точки зрения неясны до конца последствия внесения данного уточнения в закон. Например, если модификация конкретной программы для ЭВМ или базы данных не получила уникального символьного обозначения (и таким образом не является версией программы или базы данных), то должна ли она будет получить правовую охрану как производное произведение? В настоящее время это вытекает из общих требований статьи 1260 и подпункта 9 пункта 2 статьи 1270 ГК РФ. Фраза, включенная в пункт 3 статьи 1261

ГК РФ в редакции Проекта – «Авторские права действуют в отношении всех версий соответствующей компьютерной программы или базы данных» – лишена смысла, поскольку любые модификации программы для ЭВМ или базы данных, если они имеют творческий характер, должны охраняться авторским правом в соответствии с действующим законодательством (адаптация как разновидность модификации не охраняется только потому, что попадает в разряд случаев свободного использования).

Представляется, что вопрос, который действительно важен для внесения определенности в отношения между обладателями прав на программы для ЭВМ и базы данных и пользователями этих продуктов, требует дополнительной проработки. Очевидно нужно установить соотношение между содержанием статьи 1260 и пункта 3 статьи 1261 ГК РФ (например, оговорить в статье 1260, что в отношении компьютерных программ и баз данных ее правила о производных произведениях применяются с учетом специальных правил, установленных в статье 1261).

2.4. В статье 1261 ГК РФ в редакции Проекта целый ряд положений направлен на регулирование отношений в сфере распоряжения правами на программы для ЭВМ и базы данных. В пункте 1 статьи 1261 ГК РФ содержится фраза о том, что распоряжение правами на компьютерные программы осуществляется «в соответствии с правилами о распоряжении, предусмотренными для объектов авторского права, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». Из данного положения не вполне понятно, какие иные нормы могут применяться к указанным объектам. Если речь идет о неких специальных правилах, установленных для распоряжения правами на программы для ЭВМ и базы данных, то такая общая норма не нужна, поскольку соответствующие правила могут быть установлены непосредственно в главе 70 ГК РФ.

Упомянутые специальные правила включены в абзац второй пункта 3 и в пункт 4 статьи 1261 ГК РФ в редакции Проекта. В пункте 3 речь идет о том, что в лицензионном договоре может быть оговорено, какую именно версию программы для ЭВМ или базы данных лицензиат может использовать, а также может быть установлено, что лицензиат может использовать на протяжении действия договора и какие-то иные версии этой программы или базы данных, полученные в результате их обновлений. Автор или иной правообладатель при этом вправе самостоятельно определять момент, до которого лицензиату предоставляются версии программы для ЭВМ или базы данных, если иное не предусмотрено договором между правообладателем и пользователем.

В пункте 4 статьи 1261 ГК РФ сделана попытка установить порядок, в котором стороны лицензионного договора, предусматриваю-

щего возможность переработки (модификации) программы для ЭВМ или базы данных лицензиатом, могут договориться о тех критериях изменений, при которых результат такой переработки (модификации) будет рассматриваться как самостоятельный объект авторского права, а также предусмотреть порядок осуществления исключительного права на созданный самостоятельный объект авторского права после прекращения договора.

Безусловно, эти вопросы имеют существенное практическое значение. В то же время те положения, которые предусмотрены в пунктах 3 и 4 статьи 1261 ГК РФ в редакции Проекта, выглядят как излишнее регулирование договорных отношений. Соответствующие взаимоотношения должны определяться соглашением сторон и принципом свободы договора. Возможно, было бы целесообразно в интересах потребителей введение каких-то ограничений, например, установить, что лицензионный договор не может быть заключен на срок меньше 1 года или 2 лет, что такой договор должен содержать условия об обязанности лицензиара предоставлять бесплатные обновления, включая новые версии, в течение срока действия договора и т.п.

С этой точки зрения указание на то, что правообладатель по общему правилу сам определяет, сколько версий программы или базы данных он предоставит пользователю в пределах действия договора, как раз выглядит как открывающее возможности для злоупотреблений. Очевидно, было бы более правильным в качестве общего правила указать, что если в договоре не указано точно, на какие будущие версии программы или базы данных он распространяется, но при этом договор предусматривает предоставление лицензиаром обновлений, то он действует в отношении всех версий, которые будут выпущены правообладателем в пределах срока действия договора.

3. Абзац первый пункта 1 статьи 1280 ГК РФ предлагается дополнить после слова «(пользователь),» словами «в том числе на основании договора купли-продажи». Данное дополнение не нужно. Правила статьи 1280 ГК РФ предназначены как раз для случаев, когда на законных основаниях пользователем приобретен именно материальный носитель программы для ЭВМ или базы данных, что обычно происходит на основании договора купли-продажи. Если имеется лицензионный договор, то пользователь может руководствоваться этим договором, но если экземпляр попал к пользователю без лицензионного договора, то следует руководствоваться статьей 1280 ГК РФ.

Также излишним представляется включение в статью 1280 ГК РФ пункта 3.1, согласно которому «если лицу, правомерно владеющему экземпляром компьютерной программы или базы данных (пользовате-

лю), автором или иным правообладателем, либо иным лицом по соглашению с правообладателем, предоставляются версии такой программы или базы данных, пользователь получает право на использование таких версий на условиях простой (неисключительной) лицензии». Поскольку речь в данном случае идет о соглашении пользователя с правообладателем, то эти вопросы регулируются положениями пунктов 4 и 5 статьи 1286 ГК РФ.

4. Проектом предлагается внести изменения в пункт 5 статьи 1286 ГК РФ, в частности, установить, что если в лицензионном договоре, заключаемом в упрощенном порядке, не определена территория, на которой допускается использование соответствующей компьютерной программы или базы данных, такое использование допускается на территории действия права. Это дополнение можно поддержать. Хотелось бы также отметить, что целесообразно одновременно внести такое же изменение в абзац третий пункта 3 статьи 1286.1 ГК РФ, заменив в нем выражение «на территории всего мира» выражением «на территории действия права».

5. Предложение внести уточнение в абзац второй подпункта 6 пункта 5 статьи 1350 ГК РФ излишне, так как внесение изменений в положения патентного права выходит за пределы задач данного Проекта.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть концептуально поддержан при условии его доработки до внесения в Правительство Российской Федерации с учетом высказанных в настоящем Экспертном заключении замечаний.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-8/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (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 30 мая 2019 г. № А6-6217).

Проект разработан Министерством культуры Российской Федерации во исполнение пункта 49 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2018 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2017 г. № 2925-р.

Разработчиками Проекта предлагается внести в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) ряд изменений, направленных на защиту авторских и смежных прав за счет повышения эффективности мер по блокированию нелегального контента в сети «Интернет».

Заложенные в Проекте идеи и решения не вызывают возражений и выглядят вполне логичными. Вопрос о реальности сокращения срока в 3 рабочих дня, установленного в настоящее время в абзаце первом части 2 статьи 15.2 Закона об информации, до одного рабочего дня вызывает определенные сомнения, но не входит в компетенцию Совета.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» с учетом компетенции Совета может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-10/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 29 мая 2019 г. № П-13-28554).

Ранее Проект с аналогичным наименованием рассматривался Советом и получил отрицательную оценку из-за содержащейся в нем избыточности правового регулирования (Экспертное заключение от 23 апреля 2018 г. № 175-8/2018).

Проект разработан во исполнение подпункта «в» пункта 4 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618, и направлен на уточнение оснований для выдачи разрешения Правительством Российской Федерации на использование изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя в интересах защиты жизни и здоровья граждан. Для достижения этой цели предлагается статью 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) изложить в новой редакции.

1. Суть предлагаемых Проектом изменений сводится к тому, чтобы уточнить, что случаи, в которых Правительство Российской Федерации вправе разрешить использование изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия правообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации, охватывают не только обеспечение интересов обороны и безопасности, как это предусмотрено действующей редакцией статьи 1360 ГК РФ, но и защиту жизни и здоровья граждан.

В Экспертном заключении Совета от 23 апреля 2018 г. № 175-8/2018 отмечалось, что внесение таких изменений не требуется в связи с тем, что в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (статья 1), а также в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, понятие «обеспечение национальной безопасности» (используемое в названии статьи 1360 ГК РФ) охватывает задачи защиты жизни и здоровья граждан.

В новой редакции Проекта выражение «в интересах обороны и безопасности», используемое в действующей редакции статьи 1360 ГК РФ, предлагается заменить на выражение «в случае крайней необходимости, связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, охраны жизни и здоровья граждан».

Предлагаемая редакция неудачна прежде всего из-за использования выражения «в случае крайней необходимости». Этот термин используется как в действующем уголовном праве (статья 39 Уголовного кодекса Российской Федерации), так и гражданском праве (статья 1067 ГК РФ). В Уголовном кодексе под состоянием крайней необходимости понимается опасность, непосредственно угрожающая личности и правам данного лица или иных лиц, охраняемым законом интересам общества или государства. В статье 1067 ГК РФ речь идет о причинении вреда в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами. Очевидно, что два эти понятия, хотя они частично совпадают, в целом имеют различное содержание. Введение в статью 1360 ГК РФ понятия «крайней необходимости» предполагает некое третье ее значение, поскольку содержание данной статьи не может касаться случаев, когда опасность угрожает конкретному лицу или группе лиц, речь в ней идет об интересах общества или страны в целом. К тому же содержание понятия «крайней необходимости», используемое в проекте изменений статьи 1360 ГК РФ, нигде не раскрывается. Введение в ГК РФ термина, дублирующего уже существующий, но

с иным содержанием, нежелательно, так как может привести к негативным последствиям для практического применения.

2. В пояснительной записке к Проекту разработчики ссылаются на статью 31 Соглашения ТРИПС, как допускающую «возможность принудительного воздействия государства на недобросовестного правообладателя». В действительности в пункте (b) статьи 31 Соглашения ТРИПС говорится о том, что использование изобретения без разрешения патентообладателя, включая использование государством или третьими лицами, уполномоченными государством, «может быть разрешено только в том случае, если до начала такого использования предполагаемый пользователь делал попытки получения разрешения от обладателя прав на приемлемых коммерческих условиях и в течение разумного периода времени, и эти попытки не завершались успехом». Из этого общего правила в данном пункте статьи 31 сделано исключение, на котором, собственно, и основано действие статьи 1360 ГК РФ: упомянутое требование может быть снято государством-участником Соглашения ТРИПС «в случае чрезвычайных ситуаций в стране или других форс-мажорных обстоятельств, или в случае некоммерческого использования государством». Таким образом, Соглашение ТРИПС действительно допускает существование механизма ограничения прав патентообладателей в перечисленных в нем ситуациях, но при этом там ни слова не говорится о принудительном воздействии на недобросовестного правообладателя. В связи с этим следует привести содержание пояснительной записки в соответствие в реальным содержанием статьи 31 Соглашения ТРИПС.

В этом смысле следует также обратить внимание на то, что в пояснительной записке к Проекту цитируются положения пунктов (a), (c), (d), (e), (f), (i), (j), но почему-то не упоминается содержание пункта (h) статьи 31, согласно которому патентообладателю должно выплачиваться соответствующее вознаграждение, «учитывая обстоятельства каждого случая и принимая во внимание экономическую стоимость разрешения».

С учетом терминологии, используемой в статье 31 Соглашения ТРИПС, целесообразно заменить в статье 1360 ГК РФ слово «компенсация» на «вознаграждение».

На необходимость приведения используемой в ГК РФ терминологии в соответствие с положениями Соглашения ТРИПС Совет указывал в Экспертном заключении от 21 февраля 2019 г. № 185-2/2019 к проекту федерального закона «О внесении изменения в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», предусматривающего введение в главу 72 ГК РФ новой статьи 1360.1, наделяющей Правительство Российской Федерации правом разрешать использование

изобретения, относящегося к лекарственному средству для медицинского применения, в целях экспорта соответствующего лекарственного средства без согласия патентообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации (в соответствии с пунктом 2 статьи 31bis Соглашения ТРИПС). В пояснительной записке к проекту отмечалось, что используемый в проекте термин «компенсация» выбран в целях обеспечения единства терминологии с действующими положениями статьи 1360 ГК РФ. Однако единства терминологии целесообразно достичь в данном случае путем замены в статье 1360 ГК РФ термина «компенсация» на «вознаграждение», что будет более точно соответствовать содержанию статьи 31 Соглашения ТРИПС.

3. В предыдущей редакции Проекта содержалось положение, предусматривающее, что порядок принятия решения, предусмотренного статьей 1360 ГК РФ, а также порядок выплаты компенсации определяется Правительством Российской Федерации. В Экспертном заключении Совета от 23 апреля 2018 г. № 175-8/2018 указывалось, что такая формулировка вызывает серьезные сомнения в связи с тем, что в статье 1360 ГК РФ речь идет о выдаче Правительством Российской Федерации разрешений в индивидуальном порядке.

Проект в новой редакции содержит положение, устанавливающее, что методика определения размера компенсации и порядок ее выплаты утверждаются Правительством Российской Федерации. В связи с этим можно сделать вывод, что в представленном Проекте соответствующее замечание Совета было учтено.

x x x

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан в представленном виде, так как требует доработки.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: проект федерального закона № 842633-7 «О внесении изменения в статью 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации» внесен в Государственную Думу 22 ноября 2019 г. и находится на стадии предварительного рассмотрения.

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
5 сентября 2019 г.
№ 190-11/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по обращению предпринимателей о сложившейся судебной практике в сфере интеллектуальной собственности

Обращение предпринимателей о сложившейся судебной практике в сфере интеллектуальной собственности (далее – Обращение) направлено на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства депутатом Государственной Думы А.В. Чепой (письмо от 11 июля 2019 г. № ЧАВ-4/1058).

1. Обращение вызвано сложившейся судебной практикой, в соответствии с которой предприниматели, перепродававшие товары, нарушающие права на интеллектуальную собственность зарубежных правообладателей, привлекались к ответственности. На стр. 1 Обращения указано, что правообладателя представляет юридическая компания, «которая проводит «контрольные закупки» в мелких и средних торговых точках с целью выявления нарушения прав автора». Затем юридическая компания обращается к розничным продавцам с требованием выплатить возмещение, а в случае их отказа передает дело в арбитражный суд, который, как правило, встает на сторону истца. В итоге авторы Обращения приходят к выводу, что в настоящее время нормы части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)

не предусматривают состязательности в процессе, что изготовители, поставщики и оптовые продавцы освобождены от ответственности за выпуск и продажу контрафактной продукции, что эта ответственность полностью возложена на розничных продавцов, которые не могут доказать отсутствия вины в нарушении, а также не имеют права предъявлять регрессные требования.

2. Следует согласиться с авторами Обращения в отношении необходимости бороться с недобросовестным поведением участников рынка, включая правообладателей. В то же время необходимо заметить, что ни действующее законодательство, ни сложившаяся судебная практика не освобождают изготовителей, поставщиков и иных лиц от ответственности за ввоз и распространение контрафактной продукции, точно так же, как не лишают розничного продавца возможности требовать возмещения причиненных ему убытков в порядке регресса. В этом отношении представляется, что недостаточное знание существующих норм закона (в Обращении множество юридически некорректных утверждений) и имеющихся у предпринимателей возможностей защиты своих интересов в значительной мере осложняют для них осуществление такой защиты.

3. Рассматривая сделанные авторами Обращения предложения, необходимо отметить следующее.

3.1. В Обращении предлагается внести изменения в пункт 4 статьи 1515 ГК РФ*: «существует 2 вида компенсаций за нарушение исключительных прав: 1) в размере от десяти тысяч до пяти миллионов рублей, только в случаях, когда сумма доказанных в суде убытков автора права превышает 100000 рублей...»*.

Целью введения компенсации является освобождение истца от необходимости доказывать размер убытков в суде, а не введение дополнительной ответственности. В этой связи принятие указанного в Обращении предложения означало бы, что правообладатель либо после того, как он доказал в суде, что размер убытков превышает 100000 рублей, сможет требовать выплаты суммы, превышающей доказанные убытки (в противном случае лишается смысла существование этой компенсации), либо (если размер убытков меньше этой суммы) может вообще не получить ничего (например, в случае, когда факт нарушения установлен, но точный размер убытков доказать невозможно). Таким образом, данное предложение в одних случаях дает правообладателю чрезмерную защиту, а в других полностью лишает его защиты.

В то же время постановление Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. № 10 в пункте 61 уже содержит разъяснение, позволяющее избежать необоснованных требований правообладателя,

но не создающее отмеченных перекосов: «Заявляя требование о взыскании компенсации в размере от десяти тысяч до пяти миллионов рублей, определяемом по усмотрению суда, истец должен представить обоснование размера взыскиваемой суммы (пункт 6 части 2 статьи 131, абзац восьмой статьи 132 ГПК РФ; пункт 7 части 2 статьи 125 АПК РФ), подтверждающее, по его мнению, соразмерность требуемой им суммы компенсации допущенному нарушению, за исключением требования о взыскании компенсации в минимальном размере».

Таким образом, указанное предложение авторов Обращения представляется излишним, поскольку аналогичное разъяснение (только в более корректной форме) уже дано Верховным Судом Российской Федерации.

3.2. Предлагается «*добавить подпункт 3 в эту же статью. При малозначительности совершенного гражданского правонарушения судья может освободить лицо, совершившее нарушение в области исключительных прав, от ответственности и ограничиться устным замечанием. (Пример статьи 2.9 КоАП)*».

В данном предложении авторы Обращения, очевидно, смешивают публично-правовую и частноправовую ответственность.

Административно-правовая ответственность (разновидность публично-правовой ответственности) является ответственностью нарушителя перед государством, влекущей наказание со стороны государства за совершенное правонарушение. Устное замечание – это вид административной ответственности.

В отличие от этого гражданско-правовая ответственность за причинение вреда – это частноправовая ответственность нарушителя перед лицом, которому он причинил вред.

Согласно пункту 1 статьи 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Действующее законодательство не предусматривает ограничение ответственности минимальной суммой, в связи с этим суд не может лишить правообладателя права требовать полного возмещения причиненного ему вреда на том основании, что сумма убытков является небольшой.

Любое лицо вправе требовать возмещения убытков, даже если они являются небольшими. Иное означало бы прямое ограничение прав лица на судебную защиту. Таким образом, указанное предложение противоречит части 2 статье 19 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения,

имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В связи с вышесказанным данное предложение не может быть поддержано.

3.3. В Обращении указывается также на необходимость «*переименовать Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и контроля со стороны негосударственных органов». Этим самым предприниматели попадут под защиту не только от несогласованных с прокуратурой проверок со стороны государства, но и со стороны фирм, осуществляющих данного рода деятельность*».

Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» данный Федеральный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Никакие формы проверок со стороны частных лиц («негосударственных») этим Федеральным законом не предусмотрены. Таким образом, изменение наименования Федерального закона не изменит его предмет и то, что он не применяется к действиям частных лиц.

В то же время следует учитывать, что сами по себе частные лица проводить проверки не вправе, а случаи, которые упоминаются в Обращении – это, по всей видимости, проверки деятельности предпринимателей, осуществляемые полицией по заявлению правообладателей. В отношении же действий, осуществляемых при проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия, при осуществлении прокурорского надзора (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора), правосудия и проведении административного расследования, данный Федеральный закон не применяется в силу прямого на это в нем указания (см. часть 3 статьи 1), поскольку порядок осуществления таких действий определяется иным законодательством, в частности, Федеральным законом от 12 августа 1995 г.

№ 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Действия, совершаемые как реакция правоохранительных органов на информацию о совершенном правонарушении, не являются внеплановой проверкой и не могут осуществляться в порядке, предусмотренном для такой проверки, поскольку в таком случае выявить совершенное правонарушение было бы затруднительно.

При этом правоохранительные органы должны действовать в рамках установленных для них процедур, и допускаемые ими нарушения должны пресекаться, но эта задача не может быть решена путем изменения наименования указанного Федерального закона.

Исходя из сказанного, данное предложение не может быть поддержано.

3.4. Предлагается также «*внести уточнения в ст. 1515 ГК РФ, где добавить п. 6: «В случае продажи контрафактного товара, ответственность за нарушение исключительного права на товарный знак или объект интеллектуальной собственности ложится на лицо, являющееся производителем товара, или, если это невозможно выяснить, на того, кто первым запустил контрафактный товар в оборот»*.

Согласно пункту 3 статьи 1484 ГК РФ никто не вправе использовать без разрешения правообладателя сходные с его товарным знаком обозначения в отношении товаров, для индивидуализации которых товарный знак зарегистрирован, или однородных товаров, если в результате такого использования возникнет вероятность смешения.

Пункт 2 статьи 1484 ГК РФ устанавливает, что исключительное право на товарный знак может быть осуществлено для индивидуализации товаров, работ или услуг, в отношении которых товарный знак зарегистрирован, в частности, путем размещения товарного знака:

1) на товарах, в том числе на этикетках, упаковках товаров, которые производятся, предлагаются к продаже, продаются, демонстрируются на выставках и ярмарках или иным образом вводятся в гражданский оборот на территории Российской Федерации, либо хранятся или перевозятся с этой целью, либо ввозятся на территорию Российской Федерации;

2) при выполнении работ, оказании услуг;

3) на документации, связанной с введением товаров в гражданский оборот;

4) в предложениях о продаже товаров, о выполнении работ, об оказании услуг, а также в объявлениях, на вывесках и в рекламе;

5) в сети «Интернет», в том числе в доменном имени и при других способах адресации.

Таким образом, каждое из указанных действий является самостоятельным способом использования товарного знака, требующим получения согласия правообладателя.

Соответственно, изготовление контрафактного товара, его оптовая продажа, розничная продажа – самостоятельные нарушения, за каждое из которых лицо (производитель, оптовый или розничный продавец) может быть привлечено к ответственности.

Как разъясняет Верховный Суд Российской Федерации (пункты 56 и 71 постановления от 23 апреля 2019 г. № 10), использование результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации несколькими способами представляет собой по общему правилу соответствующее число случаев нарушений исключительного права. Требование о применении мер ответственности за нарушение исключительного права предъявляется к лицу, в результате противоправных действий которого было нарушено исключительное право. В случаях ряда последовательных нарушений исключительного права различными лицами каждое из этих лиц несет самостоятельную ответственность за допущенные нарушения.

Реализация предложения, содержащегося в Обращении, исключит ответственность для части нарушителей. Представляется, что это приведет к значительному росту объема контрафактной продукции на рынке и по этой причине такое предложение невозможно поддержать.

3.5. В Обращении также указано, что следует «*внести уточнение и единый подход, в отношении видеофиксации, поскольку требования к видеозаписи в ГПК и АПК различны. Отсутствие единого подхода, отрицательно сказывается на практике*».

Формирование единых подходов к видеофиксации правонарушения как способа доказывания может быть осуществлено на уровне разъяснений Верховного Суда Российской Федерации. Данное предложение может быть поддержано.

3.6. Предлагается также «*ужесточить контроль при осуществлении ввоза товара на территорию РФ через таможню, которая в свою очередь должна проверять товар на легальность и контрафактность*».

Осуществление таможенными органами полной проверки каждого товара на легальность и контрафактность практически нереализуемо, поскольку в действительности каждый товар может содержать в себе множество (десятки, а иногда и сотни) результатов интеллектуальной деятельности, созданных в разное время разными лицами. Значительная часть из этих результатов уже находится в общественном достоянии. Например, проверка легальности всего лишь одного номера журнала будет означать необходимость проверки прав издателя на каждый текст, каждый рисунок и фотографию, используемую в журнале, проверку правомерности и корректности цитат и т.д.

При этом следует иметь в виду, что контрафактность товара является юридической характеристикой, то есть определить контрафактность

только по внешнему виду невозможно. В этой связи таможенные органы не будут в состоянии выявить, какие из ввозимых товаров нарушают права правообладателей.

Возложение же на импортера обязанности представлять документы в отношении каждого результата интеллектуальной деятельности, используемого в каждом товаре, станет для него чрезвычайно тяжелым бременем и вряд ли может быть признано целесообразным.

В этой связи данное предложение не может быть поддержано.

3.7. В Обращении указывается, что необходимо «*ужесточить вопрос ответственности оптовых продавцов, которые в настоящий момент не подпадают под ответственность в рамках главы 4 ГК дабы наделить деликтной ответственностью каждого участника нарушения*».

Как указано выше, изготовление, оптовая продажа, розничная продажа контрафактной продукции являются самостоятельными нарушениями, и совершившие их лица могут быть привлечены к ответственности. Это подтверждается и судебной практикой: Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что требование о применении мер ответственности за нарушение исключительного права предъявляется к лицу, в результате противоправных действий которого было нарушено исключительное право, а в случаях ряда последовательных нарушений исключительного права различными лицами каждое из этих лиц несет самостоятельную ответственность за допущенные нарушения (пункт 71 постановления от 23 апреля 2019 г. № 10).

Таким образом, указанное предложение уже реализовано в действующем законодательстве.

x x x

Вывод: предложения по совершенствованию законодательства, содержащиеся в Обращении предпринимателей, не могут быть поддержаны.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
10 октября 2019 г.
№ 191-11/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 25 сентября 2019 г. № А6-11312).

Проект подготовлен Минэкономразвития России совместно с Роспатентом во исполнение пункта 20 раздела VIII плана мероприятий, направленных на стимулирование инновационного развития Российской Федерации на 2017-2018 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 1817-р, в целях совершенствования порядка проведения информационного поиска и экспертизы заявки по существу при государственной регистрации изобретений и полезных моделей. Проект внесен в Правительство Российской Федерации.

Проект рассматривался Советом. В Экспертном заключении от 25 июня 2018 г. № 178-5/2018 был высказан ряд замечаний по содержанию

Проекта и сделан общий вывод о том, что он не может быть поддержан в представленном виде и требует серьезной доработки.

В настоящее время Проект представлен в доработанном виде. Учтено замечание Совета о том, что для решения вопроса о соотношении компетенции государственного органа (Роспатента) и подведомственного ему учреждения (ФГБУ ФИПС) на уровне Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) достаточно включения в пункт 3 статьи 1246 ГК РФ указания на то, что перечисленные в нем юридически значимые действия федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности может осуществлять как непосредственно, так и через подведомственное государственное учреждение, действующее от его имени. Учтены замечания, касающиеся содержания и порядка предоставления государственных услуг ФГБУ ФИПС, а также в отношении нецелесообразности использования термина «государственные услуги» в ГК РФ. Из Проекта исключены отсылки к реестру РНИОО (реестр научных и образовательных организаций, осуществляющих предварительный информационный поиск и предварительную оценку патентоспособности изобретений и полезных моделей), поскольку наименование этого реестра, порядок его формирования и ведения не относятся к сфере и уровню действия ГК РФ.

В представленной редакции Проект не вызывает возражений.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

2.9. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
21 февраля 2019 г.
№ 185-9/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона № 589321-7 «О внесении изменения в статью 188.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 589321-7 «О внесении изменения в статью 188.1 Арбитражного процессуального 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 20 декабря 2018 г. № А-14613).

Проект внесен в Государственную Думу Законодательным собранием Ленинградской области и находится на стадии предварительного рассмотрения.

В соответствии с Проектом предлагается дополнить статью 188.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) частью 4 следующего содержания: «4. В случае, если при рассмотрении дела арбитражный суд обнаружит в действиях лиц, участвующих в деле, иных участников арбитражного процесса, должностных лиц или иных лиц признаки преступления, арбитражный суд сообщает об этом в органы дознания или предварительного следствия.».

Оценка указанного правила не входит в компетенцию Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Норм гражданско-правового характера Проект не содержит.

В то же время Совет отмечает, что рассматриваемая законодательная инициатива является своевременной, обоснованной и необходимой мерой ввиду следующих обстоятельств:

1. Современное процессуальное законодательство развивается в направлении совершенствования системы правосудия и унификации основополагающих институтов процессуального права. Обращение к нормам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) свидетельствует, что вносимые в статью 188.1 АПК РФ изменения аналогичны по содержанию нормам части 3 статьи 226 ГПК РФ («Частные определения суда»), а также части 4 статьи 200 КАС РФ («Частное определение суда»). Таким образом, дополнение статьи 181.1 АПК РФ нормой, в соответствии с которой арбитражные суды, как и суды общей юрисдикции, будут наделены полномочием при обнаружении в действиях лиц, участвующих в деле, иных участников арбитражного процесса, должностных лиц или иных лиц признаков преступления сообщить об этом в правоохранительные органы, позволит достичь единообразия в регулировании данных правоотношений в существующих процессуальных законах.

2. В статье 2 АПК РФ определены задачи судопроизводства в арбитражных судах, в числе которых: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере; справедливое публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом; укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Достижению указанных задач арбитражного процесса могут помешать, в частности, преступные действия, выражающиеся в фальсификации судебных доказательств, ответственность за совершение которых предусмотрена частью 1 статьи 303 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ). Судебное решение, вынесенное на основе сфальсифицированных доказательств, не способно осуществить защиту нарушен-

ных или оспариваемых прав и законных интересов, нарушает принцип законности и не может считаться справедливым.

3. Участники арбитражного процесса, осведомленные об отсутствии у арбитражного суда полномочий сообщать в правоохранительные органы о выявлении признаков преступления, тяготеют к предоставлению недостоверных доказательств, поскольку основным последствием таких действий, согласно нормам пункта 2 части 1 статьи 161 АПК РФ, является исключение оспариваемого доказательства с согласия лица, его представившего, из числа доказательств по делу. Вместе с тем преступление, предусмотренное частью I статьи 303 УК РФ, имеет формальный состав и считается оконченным в момент предъявления суду сфальсифицированного доказательства. Более того, как отмечается в науке, квалификация не меняется, также если доказательства не были приняты судом или не повлияли на разрешение дела[15]. Отсутствие у арбитражного суда полномочий реагировать на противоправные действия участников процесса, обладающие признаками преступления, приводит к высокой латентности данного вида преступлений и провоцирует совершение новых.

Таким образом, внесение изменений в статью 188.1 АПК РФ согласуется с тенденциями унификации и гармонизации процессуального законодательства, способствует достижению задач судопроизводства в арбитражных судах, обеспечивает действие принципа законности и является основной превентивной мерой совершения в арбитражном процессе преступлений, в частности, фальсификации судебных доказательств.

х х х

Вывод: возражений по проекту федерального закона федерального закона № 589321-7 «О внесении изменения в статью 188.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», как не содержащему норм гражданского права, не имеется.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

Справочно: законопроект принят в качестве Федерального закона от 12 ноября 2019 г. № 374-ФЗ «О внесении изменения в статью 188.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

---

[15] См. Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева (СПС «КонсультантПлюс»).

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
20 июня 2019 г.
№ 189-7/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона № 343379-7 «О внесении изменения в статью 445 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»

1. Проект федерального закона № 343379-1 «О внесении изменения в статью 445 Гражданского процессуального 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 15 мая 2019 г. № А6-5189).

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

2. В Проекте предлагается уточнить, что требования о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, путем предоставления обеспечения по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, относятся к категории требований о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья.

В соответствии с абзацем вторым части третьей статьи 445 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) в редакции Проекта «В случае отмены в кассационном или

надзорном порядке решений суда по делам о взыскании денежных сумм по требованиям, вытекающим из трудовых отношений, о взыскании вознаграждения за использование прав на произведения науки, литературы и искусства, исполнения, открытия, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, о взыскании алиментов, о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья (в том числе о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, путем предоставления обеспечения по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний), либо смертью кормильца, поворот исполнения решения допускается, если отмененное решение суда было основано на сообщенных истцом ложных сведениях или представленных им подложных документах.».

3. Проект базируется на правовом подходе, сформулированном Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 12 ноября 2018 г. № 40-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго части третьей статьи 445 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.С. Волосникова». Согласно указанному Постановлению предусмотренные Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» ежемесячные страховые выплаты застрахованным лицам в связи с наступлением страхового случая, являясь одним из видов обеспечения по страхованию, направлены на возмещение вреда, причиненного здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору. В этой связи поворот исполнения решений по делам о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, путем предоставления обеспечения по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний должен осуществляться по тем же правилам, что и поворот исполнения решения суда по делам о взыскании денежных сумм по требованиям, вытекающим из трудовых отношений, о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, то есть поворот исполнения по указанным категориям дел должен допускаться только в случаях, когда отмененное решение суда было основано на сообщенных истцом ложных сведениях или представленных им подложных документах.

4. Формально Проект не относится к компетенции Совета. Вместе с тем, поскольку предложенное в Проекте правило касается реализации гражданами конституционного права на судебную защиту, Совет считает необходимым высказать по нему свое мнение.

4.1. Совет поддерживает направленность Проекта.

В то же время нельзя исключать, что поворот исполнения судебных актов, отмененных (измененных) в кассационном или надзорном по-

рядке, будет по-прежнему осуществляться в судебной практике, исходя из ограничительного толкования понятия «возмещение вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья либо смертью кормильца».

Между тем норма абзаца второго части третьей статьи 445 ГПК РФ должна охватить более широкий круг страховых выплат, направленных на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью.

Речь идет, например, о случаях, когда на основании отмененного (измененного) в кассационном или надзорном порядке решения суда произведены страховые выплаты в целях возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью (страховое возмещение), причитающегося:

по обязательному государственному страхованию жизни или здоровья (например, в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации»),

по договору об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров, заключенному в соответствии с Федеральным законом 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»,

по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства, заключенному в соответствии с Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» или по договору добровольного страхования гражданской ответственности за вред, причиненный жизни или здоровью других лиц.

Указанные выплаты предназначены для содержания гражданина, здоровью которого причинен вред, и (или) его иждивенцев. Обратное взыскание при отмене исполненного судебного решения таких выплат может поставить гражданина в трудное материальное положение.

В этой связи в проекте абзаца второго части третьей статьи 445 ГПК РФ необходимо указать на страховые выплаты не только по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, но и на страховые выплаты по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья,

а также по обязательному или добровольному страхованию гражданской ответственности за причинение вреда жизни или здоровью.

При этом такое уточнение необходимо внести в абзац второй части 3 статьи 445 ГПК РФ после слов «либо смертью кормильца», поскольку в случае смерти потерпевшего производится страховое возмещение вреда, причиненного жизни, то есть вреда, причиненного смертью кормильца.

4.2. В абзаце втором части 3 статьи 445 ГПК РФ и в Проекте открытие ошибочно указано в числе охраняемых объектов интеллектуальных прав (см. пункт 1 статьи 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации).

х х х

Вывод: проект федерального закона № 343379-1 «О внесении изменения в статью 445 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» может быть поддержан с учетом замечаний, указанных в настоящем Экспертном заключении.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 *Телефон: (495) 606-36-39, факс: (495) 606-36-57*

Принято на заседании Совета
14 ноября 2019 г.
№ 192-6/2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством культуры Российской Федерации (письмо от 1 ноября 2019 г. № 17262-01.1-7-АМ).

Проект разработан Министерством культуры Российской Федерации в инициативном порядке и находится на стадии направления в Правительство Российской Федерации.

Проектом предлагается внести изменение в статью 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), дополнив ее частью 6^4 о возможности предъявления исков о защите авторских и (или) смежных прав по выбору истца в суд по месту его жительства (альтернативная подсудность), за исключением дел, рассматриваемых Московским городским судом в соответствии с частью 3 статьи 26 ГПК РФ (гражданские дела, связанные с защитой авторских и смежных прав в сети «Интернет», и по которым приняты предварительные обеспечительные меры).

Согласно пояснительной записке к Проекту его принятие обосновано резким увеличением количества дел о защите авторских и смеж-

ных прав, переданных в 2018 году по подсудности (по сравнению с 2016 и 2017 годами); существенными организационными и материальными затратами, которые несут правообладатели при предъявлении исков к нарушителям авторских и смежных прав, находящихся в других регионах страны; регулярным обращением правообладателей в Минкультуры России с просьбой защитить их права в административном порядке.

В связи с изложенным необходимо обратить внимание на следующее.

В настоящее время иски о защите авторских и (или) смежных прав предъявляются в суд в основном по общему правилу территориальной подсудности в соответствии со статьей 28 ГПК РФ по месту жительства ответчика либо по месту нахождения организации-ответчика.

Предусмотренная статьей 29 ГПК РФ альтернативная подсудность по выбору истца, позволяющая предъявить иск также по его месту жительства, установлена в отношении определенных исковых требований с целью защиты более слабой стороны возникших правоотношений.

Представляется, что авторы и правообладатели не являются более слабой стороной в таких правоотношениях и не нуждаются в предоставлении дополнительных процессуальных прав. Во всяком случае, убедительные доводы для такого вывода в пояснительной записке отсутствуют.

В Проекте не учитывается, что обращение авторов в Минкультуры России само по себе свидетельствует не столько о проблемах осуществления доступа к правосудию по месту нахождения ответчика, которое может осуществляться также с помощью средств видеоконференц-связи, сколько о неинформированности и незнании авторов о способах защиты их прав.

Между тем авторы и правообладатели помимо самостоятельной защиты своих прав вправе обратиться к специальным организациям, осуществляющим коллективное управление авторскими и смежными правами, с целью представительства и защиты их интересов (статья 1242 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Что касается увеличения количества дел, передаваемых по подсудности из одного суда в другой, то причины такой передачи в пояснительной записке не приводятся, а потому ссылка на это обстоятельство также не может свидетельствовать о действительном наличии каких-либо затруднений в судебной практике при определении подсудности возникших споров при том, что количество дел данной категории весьма незначительно.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменения в статью 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета П.В. Крашенинников

IV. О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 47538-6/5 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТЬ ПЕРВУЮ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (во втором чтении)

СПРАВКА
о результатах деятельности рабочей группы Совета по приведению проекта федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (во втором чтении) в актуальное состояние

1. Итоги деятельности рабочей группы

В ноябре 2018 г. Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) была создана рабочая группа по вещному праву, перед которой была поставлена задача довести проект Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» до состояния готовности к принятию во втором чтении.

Нормы, содержащиеся в данном законопроекте, были приняты 27 апреля 2012 года в первом чтении в составе общего проекта Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработанного Советом в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

К октябрю 2012 г. соответствующим Комитетом Государственной Думы были рассмотрены все официальные поправки, а сам проект был подготовлен ко второму чтению. Однако Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации было принято решение о дальнейшем рассмотрении и принятии данного общего проекта Федерального закона во втором и третьем чтениях в виде его отдельных положений в качестве самостоятельных законопроектов (постановление от 16 ноября 2012 г. № 1150-6 ГД).

В период с 2012 по 2017 годы были приняты во втором и третьем чтениях и введены в действие все законоположения общего проекта Федерального закона, кроме правовых норм, направленных на регулирование объектов недвижимости, а также права собственности и иных вещных прав, которые и составляют содержание проекта Федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – законопроект).

Данный законопроект, подготовленный ко второму чтению, оставался в «замороженном» состоянии без какого-либо движения в тече-

ние семи лет, несмотря на то, что на заседании круглого стола на тему: «Реформирование Гражданского кодекса Российской Федерации в части вещных прав», прошедшем в Государственной Думе 19 мая 2015 г., не было высказано принципиальных замечаний, разрушающих законопроект либо отторгающих его отдельные законоположения.

В то же время велась активная работа по реформированию Земельного кодекса Российской Федерации (например, Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ), принят и введен в действие новый Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». При этом не могли быть учтены содержащиеся в законопроекте новые законоположения о понятии и видах недвижимых вещей и их правовом режиме, а также предусмотренная им новая система вещных прав, в том числе на земельные участки и иные объекты недвижимости.

В ходе работы над законопроектом на многочисленных заседаниях рабочей группы была проанализирована каждая статья законопроекта (и каждая норма, в ней содержащаяся) и обсуждены возможные последствия ее применения в реальном имущественном обороте. В итоге была подтверждена обоснованность концепции законопроекта и основного массива содержащихся в нем норм.

Вместе с тем, по общему мнению членов рабочей группы, некоторые законоположения нуждаются в определенной корректировке в целях обеспечения их гармоничного сочетания с действующим сегодня законодательством, повышения эффективности деятельности федеральных и местных органов исполнительной власти по организации их применения, а также формирования стабильной и предсказуемой судебной практики.

2. Недвижимые вещи (объекты недвижимости)

В развитие положений законопроекта о понятии и видах объектов недвижимости (статья 130 ГК РФ в редакции законопроекта) предлагается признать основной недвижимой вещью земельный участок, а расположенные на нем и принадлежащие собственнику земельного участка здания, сооружения, объекты незавершенного строительства и иные объекты, прочно связанные с участком, – составными частями земельного участка. При таких условиях объектом гражданских прав и гражданско-правовых сделок является земельный участок со всеми его составными частями, который будет выступать в имущественном обороте как одна недвижимая вещь. Таким образом, в законопроекте предусматривается довести принцип единого объекта (земельный участок с его составными частями) до логического завершения.

Что касается зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, то они сохранят статус самостоятельных недвижимых вещей и объектов гражданского оборота только в том случае, если не будут принадлежать на праве собственности собственнику земельного участка, на котором они расположены. В подобной ситуации, как и в настоящее время, будет применяться принцип единства юридической судьбы: при переходе права собственности на здания, сооружения, объекты незавершенного строительства к новому собственнику переходят те права на земельный участок, которыми обладал их прежний собственник.

В целях расширения сферы действия принципа единого объекта в законопроект включено законоположение, наделяющее собственника земельного участка (при продаже здания, сооружения, объекта незавершенного строительства), а также собственника здания, сооружения, объекта незавершенного строительства (при продаже земельного участка) правом преимущественного приобретения соответствующего объекта недвижимости (статья 292 ГК РФ в редакции законопроекта).

Во избежание очевидных проблем в сферах государственной регистрации и налогообложения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, являющихся составными частями земельных участков, в переходных положениях законопроекта предусмотрено законоположение, согласно которому в отношении таких объектов сохраняется прежний порядок их кадастрового учета (с указанием на то, что они являются составными частями земельных участков), а также налогообложения (пункт 4 статьи 2 законопроекта).

Кроме того, как известно, к публично-правовым отношениям (в том числе к налоговым и административным отношениям) гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено соответствующим законом (пункт 3 сттатьи 3 ГК РФ).

Под помещением, как объектом недвижимости, признается часть здания или сооружения, стены или другие конструктивные элементы которого образуют трехмерный замкнутый контур. Помещения предназначены для проживания граждан (жилые помещения) либо для других целей, не связанных с проживанием граждан (нежилые помещения) и должны быть пригодны для соответствующих целей. Помещения, предназначенные для обслуживания иных помещений или общего имущества здания (вспомогательные помещения), не признаются самостоятельными недвижимыми вещами и входят в состав общего имущества здания, принадлежащего собственникам помещений на праве общей долевой собственности (статья 141.11 ГК РФ в редакции законопроекта).

К числу недвижимых вещей относится также машино-место, под которым понимается предназначенная для размещения автотранспорт-

ных средств часть здания или сооружения, границы которой определены в соответствии с законом, и право собственности на которую зарегистрировано в государственном реестре недвижимости. При этом к машино-местам допускается применение правил о помещениях, если это не противоречит закону или не вытекает из существа правоотношений (статья 141.15. ГК РФ в редакции законопроекта).

В законопроекте предъявляются некоторые дополнительные требования к такому объекту недвижимости, как объект незавершенного строительства. В частности, требуется, чтобы строительство осуществлялось с соблюдением требований законодательства, и работы по созданию соответствующего здания или сооружения были бы выполнены более чем на половину. Кроме того, если земельный участок, на котором ведется строительство, относится к государственной или муниципальной собственности, правом обратиться за государственной регистрацией права собственности на объект незавершенного строительства наделяется лишь лицо, не являющееся обладателем ограниченного вещного права на соответствующий земельный участок (статья 141.10. ГК РФ в редакции законопроекта).

Такой объект недвижимости, как единый недвижимый комплекс (ЕНК), в законопроекте четко разделяется на два отдельных вида. Во-первых, это ЕНК как совокупность принадлежащих одному собственнику (сособственникам) и объединенных общим назначением зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, которые находятся на одном или нескольких смежных земельных участках, не принадлежащих их собственнику (сособственникам) на праве собственности, при условии государственной регистрации права собственности на соответствующий ЕНК.

Во-вторых, это ЕНК как совокупность зданий и сооружений, объединенных общим назначением и технологически связанных между собой (линейный объект), который признается единым недвижимым комплексом независимо от расположения земельных участков, на которых размещены указанные здания и сооружения, и прав на эти участки (статья 131.1. ГК РФ в редакции законопроекта).

В ходе работы над законопроектом рабочей группой принято решение исключить из текста ГК РФ (пункт 1 статьи 130) норму, распространяющую действие правил о недвижимых вещах на воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты, поскольку в настоящее время указанные объекты детально регулируются специальным законодательством. Вместо этого в статью 130 ГК РФ предлагается включить общее положение, допускающее в случаях, предусмотренных законом, применение правил о недвижимости к движимым вещам (пункт 5 статьи 130 ГК РФ в редакции законопроекта).

Из числа объектов недвижимости исключается предприятие (статья 132 ГК РФ), сохраняющее при этом статус особого объекта гражданских прав, сделки с которым могут совершаться лишь в случаях и в порядке, предусмотренных ГК РФ и другими законами.

Законопроектом в текст ГК РФ вводится новая глава 6.1, которая (по аналогии с главой 7, посвященной ценным бумагам), содержит дательное регулирование отдельных видов недвижимых вещей (земельных участков, зданий и сооружений, объектов незавершенного строительства, помещений и машино-мест, единых недвижимых комплексов). Положения о каждом из указанных видов недвижимых вещей построены по следующему принципу: излагаются правила о возникновении соответствующих вещей, их физическом и юридическом изменении, а также о порядке прекращения отдельных видов недвижимости.

Ключевым аспектом, который подчеркивается в положениях об указанных видах недвижимых вещей, является государственная регистрация первоначального права на объект. Именно с момента такой регистрации соответствующие недвижимые вещи считаются существующими в качестве объектов гражданских прав.

3. Вещные права

Раздел II действующего ГК РФ «Право собственности и другие вещные права» будет полностью заменен в тексте ГК РФ новым разделом II «Вещное право», т.е. в этом случае мы можем говорить о новой редакции соответствующего раздела ГК РФ. При этом меняются как структура раздела и последовательность изложения правового материала, так и содержание многих правил, регулирующих право собственности и иные вещные права.

Структурно раздел II «Вещное право», как это предлагается в законопроекте, состоит из четырех подразделов: подраздел 1 «Владение», подраздел 2 «Общие положения о вещных правах», подраздел 3 «Право собственности» и подраздел 4 «Ограниченные вещные права».

В подразделе 1 «Владение» сосредоточены нормы о владении вещью (как титульном, т.е. имеющем под собой правовое основание, так и фактическом, т.е. при отсутствии каких-либо правовых оснований). Владение как таковое (а не право владения, как одно из правомочий собственника или субъекта иного вещного права на вещь, как это предусмотрено действующим законодательством) означает фактическое господство лица над вещью и сохраняется до тех пор, пока владелец имеет свободный доступ к объекту владения. Однако в целях защиты владения нарушенное владение не считается утраченным, если лицо в установленном поряд-

ке воспользовалось защитой владения (пункт 1 статьи 209 ГК РФ в редакции законопроекта).

Главная задача, которую призвано решить включение в ГК РФ норм о владении, заключается в предоставлении всякому владельцу вещи (как законному, так и фактическому) особой владельческой защиты. Такая защита владения может осуществляться владельцем самостоятельно (самозащита), путем обращения к уполномоченным государственным органам или органам местного самоуправления, а также в судебном порядке.

Владелец, утративший владение, вправе требовать от лица, у которого фактически находится спорная вещь, ее возврата. Такое требование о защите владения подлежит удовлетворению судом, если будет установлено, что соответствующая вещь выбыла из владения заявителя в результате хищения, самоуправства или иным путем помимо воли ее владельца.

Основная особенность иска о защите владения состоит в том, что лицо, его предъявившее, освобождается от необходимости предоставления доказательств наличия у него права собственности или иного вещного права на спорную вещь (как это имеет место в настоящее время в случае предъявления виндикационного иска), указанное лицо должно лишь доказать, что оно владело соответствующей вещью в течение года до нарушения, послужившего основанием для предъявления данного требования. Причем законный или добросовестный владелец вправе требовать защиты своего владения независимо от времени владения вещью (статья 217 ГК РФ в редакции законопроекта).

Что касается лица, к которому предъявлено требование о защите владения, то оно не может в качестве возражения ссылаться на то, что ему принадлежит право на спорную вещь, но вправе заявить встречное требование о защите вещного права на эту вещь при условии, что на время рассмотрения спора она будет передана на хранение определенному судом лицу (секвестр).

Обсудив правила, сосредоточенные в подразделе 1 «Владение», рабочая группа пришла к выводу о том, что они не нуждаются в какой-либо доработке.

Смысл включения в текст ГК РФ положений, сосредоточенных в подразделе 2 «Общие положения о вещных правах», состоит в том, что они образуют своеобразную «общую часть» вещного права, охватывающую в равной степени как право собственности, так и иные ограниченные вещные права.

Например, в статье 221 ГК РФ (в редакции законопроекта) содержатся понятие и признаки всякого вещного права. Вещное право предоставляет лицу непосредственное господство над вещью и является

основанием осуществления вместе или по отдельности правомочий владения, пользования и распоряжения ею в пределах, установленных ГК РФ. Вещное право непосредственно обременяет вещь и следует за вещью и не имеет срока действия, если иное не установлено самим ГК РФ. Утрата владения вещью не прекращает вещного права на нее. Вещное право защищается от его нарушения любым лицом.

В данной статье также имеются весьма важные положения, определяющие принципы правового регулирования вещных прав. Во-первых, вещным является лишь право, признанное таковым непосредственно ГК РФ, который должен включать в себя закрытый перечень вещных прав (numerus clausus). Во-вторых, исключительно ГК РФ должны определяться субъекты, объекты и содержание вещных прав, основания их возникновения и прекращения, а также правила их защиты. И только порядок осуществления вещных прав может регулироваться наряду с ГК РФ (только в случаях, прямо им предусмотренных) иными федеральными законами.

Общие положения о вещных правах включают и правила о четырех способах защиты вещных прав: истребование вещи из чужого незаконного владения, т.е. виндикационный иск (статьи 227–229 ГК РФ в редакции законопроекта); устранение нарушений вещного права, не связанных с лишением владения, т.е. негаторный иск (статья 230 ГК РФ в редакции законопроекта); освобождение вещи или иного объекта вещного права от ареста (статья 231 ГК РФ в редакции законопроекта) и признание вещного права (статья 232 ГК РФ в редакции законопроекта).

Изменения, внесенные рабочей группой в подраздел 2 «Общие положения о вещных правах», сводятся к следующему.

Во-первых, из текста статьи 224 ГК РФ «Приобретение вещных прав» (в редакции законопроекта) выделены положения, относящиеся к договору об установлении вещного права, и сосредоточены в отдельной статье «Договор об установлении вещного права (статья 224.1. ГК РФ в редакции законопроекта).

Во-вторых, в текст подраздела 2 включена новая статья «Особенности защиты вещных прав на недвижимые вещи» (статья 232.1. ГК РФ в редакции законопроекта). Согласно данной статье лицо, вещное право которого на недвижимую вещь было исключено из государственного реестра прав на недвижимость без законных оснований, вправе оспорить по суду зарегистрированное право другого лица на соответствующую недвижимую вещь путем предъявления к этому лицу требования о признании вещного права. Решение суда об удовлетворении такого требования будет служить основанием для восстановления

в реестре регистрационной записи о вещном праве заявителя на спорную недвижимую вещь.

Аналогичные последствия предусмотрены и в отношении решения суда об удовлетворении виндикационного иска (когда исключение регистрационной записи сопряжено с лишением владения недвижимостью).

Для тех же случаев, когда регистрация вещного права была прекращена в результате подлога, насилия или иных подобных действий помимо воли обладателя вещного права на недвижимую вещь, надлежащим и достаточным способом защиты будет служить иск о восстановлении регистрационной записи о праве на недвижимость.

Подраздел 3 «Право собственности» в основном содержит традиционные правила о содержании права собственности и его субъектах, об основаниях приобретения права собственности и об основаниях прекращения права собственности как на недвижимость, так и на движимые вещи.

К числу существенных новелл можно отнести правила о приобретении права собственности от неуправомоченного отчуждателя добросовестным приобретателем. В целом теперь добросовестное приобретение будет регулироваться в качестве самостоятельного основания приобретения права собственности (статья 242 ГК РФ в редакции законопроекта).

Данное обстоятельство влечет за собой необходимость пересмотра правил о приобретательной давности. В частности, из числа необходимых признаков давностного владения, дающего право приобретения права собственности в силу приобретательной давности (статья 234 в действующей редакции ГК РФ), исключено положение о добросовестности владения имуществом (поскольку его добросовестное приобретение будет являться самостоятельным основанием возникновения права собственности). А в связи с тем, что давностное владение утрачивает признаки добросовестности, лицо, считающее себя собственником имущества, будет вправе его истребовать от давностного владельца в любой момент до истечения приобретательной давности, а не только в пределах общего срока исковой давности, как это имеет место в настоящее время (статья 242 ГК РФ в редакции законопроекта).

Рабочая группа сочла необходимым уточнить некоторые положения данной статьи. Во-первых, из текста статьи исключено правило об особом тридцатилетнем сроке давностного владения для тех случаев, когда вещь выбыла из владения собственника помимо его воли. Таким образом, срок приобретательной давности составляет для движимых вещей пять лет, а для недвижимости – пятнадцать лет.

Во-вторых, давностный владелец наделен правом на защиту своего владения (в порядке, предусмотренном главой 14 ГК РФ в редакции

законопроекта) против всякого лица, а не только от действий третьих лиц, не являющихся собственниками или законными владельцами вещи, как это предусматривалось ранее.

Наряду с общими положениями о праве собственности (главы 17–19) в подразделе 3 содержатся также специальные правила, определяющие особенности права собственности на такие объекты, как земельные участки и иные природные объекты (глава 19.2), здания и сооружения (глава 19.3), жилые и нежилые помещения (глава 19.4).

Собственник земельного участка вправе владеть, пользоваться и распоряжаться им, совершать любые действия с земельным участком, если они не противоречат закону и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц. При этом он осуществляет свои права в отношении земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, а также с соблюдением природоохранных требований (пункты 1 и 2 статьи 286 ГК РФ в редакции законопроекта).

В законопроекте последовательно проводится принцип единого объекта недвижимости в отношении земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости. Согласно уточненной редакции пункта 1 статьи 287 ГК РФ (в редакции законопроекта) право собственности на земельный участок распространяется не только на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой, растения, обособленные водные объекты, но и на все составные части соответствующего земельного участка, включая здания, сооружения и объекты незавершенного строительства.

Предусмотрены также и определенные ограничения права собственности на земельный участок в пользу владельцев соседних земельных участков (так называемые соседские права), раскрывается содержание соответствующих соседских прав (статьи 293–294 ГК РФ в редакции законопроекта).

Принципиальный характер носят новые правила об ограничениях права собственности в публичных интересах без изъятия земельного участка у собственника (статья 295.2 ГК РФ в редакции законопроекта). Речь идет об ограничениях принадлежащих собственнику правомочий владения или пользования земельным участком (с сохранением за ним возможности распоряжения), вводимых нормативными актами уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления в целях обеспечения доступа на земельный участок других лиц без разрешения собственника (проход, проезд, ремонт инженерных сетей и т.п.), при обязательном условии выплаты собственнику земельного участка справедливой компенсации.

Регулируя особенности права собственности на помещения (как жилые, так и нежилые), законопроект предусматривает, что собственнику помещения принадлежит доля в праве собственности на общее имущество здания, включая вспомогательные помещения, а также на земельный участок, необходимый для использования здания, если иное не предусмотрено законом или соглашением с собственником земельного участка. Собственники нежилых помещений в зданиях, расположенных на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, вправе требовать выкупа соответствующего земельного участка в общую долевую собственность в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации (статьи 298, 298.6 ГК РФ в редакции законопроекта).

В подразделе 4 «Ограниченные вещные права» содержатся правила, предназначенные для регулирования новой системы ограниченных вещных прав (прав на чужие вещи). В статье 223 ГК РФ (в редакции законопроекта) содержится закрытый перечень ограниченных вещных прав, большинство которых отсутствует в действующем ГК РФ (статья 216). Указанный перечень включает в себя следующие ограниченные вещные права: право постоянного землевладения (глава 20); право застройки (глава 20.1); сервитут (глава 20.2); право личного пользовладения (глава 20.3); ипотека (глава 20.4); право приобретения чужой недвижимой вещи (глава 20.5); право вещной выдачи (глава 20.6); право оперативного управления (глава 20.7); право ограниченного владения земельным участком (ст. 297.1).

Право постоянного землевладения (эмфитевзис) представляет собой право владения и пользования чужим земельным участком, устанавливаемое бессрочно или на определенный срок для ведения сельскохозяйственного производства, лесного хозяйства, организации рыболовства, охоты, создания особо охраняемых территорий и геологических объектов, а также для иных предусмотренных законом целей, достижение которых связано с использованием природных свойств и качеств земельного участка (статья 299 ГК РФ в редакции законопроекта).

Право постоянного землевладения является бессрочным, но может быть установлено и на определенный срок (не менее 50 лет). По общему правилу, основанием возникновения права постоянного землевладения будет служить договор об установлении данного вещного права, заключаемый с собственником земельного участка. Указанное вещное право (как все иные вещные права на недвижимость) подлежит государственной регистрации (статья 299.2 ГК РФ в редакции законопроекта).

Рабочая группа сочла необходимым несколько расширить правомочия субъекта права постоянного землевладения за счет наделения его

правом сдавать соответствующий земельный участок в аренду (пункт 4 статьи 299.5. ГК РФ в редакции законопроекта). Кроме того, предусмотрено, что применительно к земельным участкам, находящимся в государственной или муниципальной собственности, размер платы за право постоянного землевладения устанавливается в соответствии с законом, а не по условиям договора об установлении этого вещного права, как это имеет место в остальных случаях (пункт 2 статьи 299.4. ГК РФ в редакции законопроекта).

Правом застройки признается право владения и пользования чужим земельным участком в целях возведения на нем здания или сооружения и его последующей эксплуатации (статья 300 ГК РФ в редакции законопроекта). Право застройки возникает на основании договора об установлении данного вещного права, заключаемого с собственником земельного участка, подлежит государственной регистрации и устанавливается на срок не менее 50 и не более 100 лет.

В течение всего срока действия договора об установлении права застройки возведенные на земельном участке здания и сооружения по общему правилу будут принадлежать лицу, имеющему право застройки, на праве собственности. Право застройки (как и право постоянного землевладения) может быть передано другому лицу или переходить к правопреемникам в порядке универсального правопреемства.

По мнению рабочей группы, обладатель права застройки должен быть наделен правом образовывать в принадлежащем ему здании помещения и распоряжаться ими, в том числе путем их отчуждения другим лицам. В этом случае собственникам помещений будут также принадлежать соответствующие доли в праве застройки.

Вместе с тем в случаях, предусмотренных законом или договором об установлении права застройки, здание или сооружение, возведенное на основании права застройки, может быть признано элементом (составной частью) права застройки. При таких условиях при отчуждении права застройки указанное право переходит к приобретателю вместе со зданием (сооружением) в качестве его составной части. Данное обстоятельство облегчает оборот права застройки, но ограничивает возможности правообладателя. К примеру, в случае образования помещений в здании (сооружении) субъект права застройки сможет передать указанные помещения другим лицам лишь во временное владение и пользование, но не отчуждать их в собственность (пункты 3 и 4 статьи 300 ГК РФ в редакции законопроекта).

Важное значение будет иметь также новое законоположение, предусматривающее, что у собственников помещений в здании, возведенном на основе права застройки на земельный участок, относящийся

к государственной или муниципальной собственности, возникает право общей долевой собственности на земельный участок (пункт 2 статьи 300.4. ГК РФ в редакции законопроекта).

Согласно статье 301 ГК РФ (в редакции законопроекта) земельный участок, здание или сооружение, не являющиеся составными частями земельного участка (служащая вещь), могут быть обременены правом ограниченного пользования управомоченного лица (сервитутом) для осуществления принадлежащего этому лицу права собственности на земельный участок, здание или сооружение, в том числе не завершенные строительством (господствующая вещь), если использование такого земельного участка, здания или сооружения по назначению невозможно без установления сервитута. Сервитут устанавливается по соглашению собственников служащей и господствующей вещей, а в случае спора между ними – судом.

Законопроект развивает положения о сервитутах и вводит новые правила, касающиеся платы за сервитут (статья 301.2), множественности сервитутов (статья 301.3), а также устанавливает и регулирует различные виды сервитутов: сервитут перемещения, строительные сервитуты, сервитут мелиорации, горный сервитут, коммунальный сервитут (статьи 301.6–301.10).

Такое ограниченное вещное право на недвижимое имущество, как право личного пользования (узуфрукт), может быть предоставлено собственником соответствующей недвижимости гражданину или некоммерческой организации. Это право не может быть передано другому лицу в порядке универсального правопреемства или по сделке (статья 302 ГК РФ в редакции законопроекта).

Субъект права личного пользования вправе владеть и пользоваться предоставленной ему недвижимой вещью в соответствии с ее назначением и требовать устранения всех прочих лиц, включая собственника этой вещи, от владения и пользования соответствующей недвижимостью.

К нормам, содержащимся в законопроекте, рабочая группа добавила правило о том, что обременение вещи, предоставленной в личное пользование, иными вещными правами допускается по соглашению между собственником, пользовладельцем и субъектом соответствующего вещного права, а при несогласии одного из этих лиц – по решению суда (пункт 5 статьи 302.3 ГК РФ в редакции законопроекта).

В законопроекте нашел отражение принципиально новый подход к правовому регулированию залоговых правоотношений в форме ипотеки (глава 20.4 в редакции законопроекта). Если залог в целом сохраняет свою обязательственно-правовую природу, и нормы об этом способе обеспечения исполнения обязательств, как и прежде, распо-

ложены в разделе 3 «Общая часть обязательственного права» ГК РФ (§ 3 главы 23), то правила об ипотеке помещены в раздел 2 «Вещное право», поскольку сама ипотека теперь будет урегулирована в качестве ограниченного вещного права. Что же касается норм о залоге, то они будут применяться к ипотеке лишь субсидиарно.

В силу ипотеки залогодержатель в целях удовлетворения своих требований за счет заложенной недвижимой вещи имеет право распорядиться этой вещью в порядке и на условиях, определенных законом и договором ипотеки (статья 303 ГК РФ в редакции законопроекта).

Законопроектом предусмотрено два вида ипотеки: акцессорная ипотека, при которой залоговое право устанавливается на недвижимую вещь в обеспечение исполнения обязательства с указанием в договоре ипотеки данных о существе, размере и сроках исполнения этого обязательства и независимая ипотека, при которой такие данные не указываются при том условии, что в договоре ипотеки будут определены предельная сумма, которая может быть получена залогодержателем из денежных средств, вырученных от продажи предмета ипотеки, в счет удовлетворения его требований, а также срок существования залогового права. Особо интересен такой способ установления независимой ипотеки, как обременение самим собственником (залогодателем) своей недвижимой вещи, удостоверенное закладной, без указания лица, в пользу которого установлено такое обременение. В этом случае право ипотеки на соответствующую недвижимую вещь будет считаться возникшим с момента внесения в государственный реестр недвижимости записи о залогодержателе (статья 303.1 ГК РФ в редакции законопроекта). Предметом ипотеки может служить не только собственно недвижимая вещь, но и право постоянного землевладения или право застройки.

Рабочей группой, исходя из принципа единого объекта, в текст законопроекта включены некоторые новые положения. В частности, в пункте 1 статьи 303.5 ГК РФ (в редакции законопроекта) предусмотрено, что в случаях, когда здания и сооружения являются составными частями земельного участка, ипотека устанавливается на земельный участок со всеми его составными частями.

Если залогодатель здания или сооружения приобретает в собственность земельный участок, на котором оно находится, предметом ипотеки становится земельный участок с его составными частями, о чем вносятся соответствующие изменения в запись о государственной регистрации ипотеки (статья 303.6 ГК РФ в редакции законопроекта).

Предусмотрена также возможность составления закладной в электронной форме (пункт 6 статьи 303.10 ГК РФ в редакции законопроекта).

Положения законопроекта о таких ограниченных вещных правах, как право приобретения чужой недвижимой вещи (глава 20^5 ГК РФ в редакции законопроекта) и право вещной выдачи (глава 20^6 ГК РФ в редакции законопроекта) оставлены рабочей группой без каких-либо изменений и дополнений.

Сфера применения права оперативного управления, которое в настоящее время предоставляется государственным и муниципальным учреждениям, а также казенным предприятиям (статья 296 ГК РФ в действующей редакции), значительно расширится. Во-первых, в связи с упразднением права хозяйственного ведения, в соответствии с законопроектом государственные и муниципальные унитарные предприятия теперь также будут признаны субъектами права оперативного управления. Речь идет по сути об особой разновидности права оперативного управления, включающего в свое содержание правомочие по самостоятельному (без согласия собственника) распоряжению движимым имуществом (статья 306.3 ГК РФ в редакции законопроекта). Во-вторых, согласно переходным положениям к законопроекту действие права оперативного управления будет распространяться и на земельные участки, которые в настоящее время принадлежат государственным или муниципальным предприятиям и учреждениям на законном основании (например, на праве постоянного (бессрочного) пользования, в силу договора аренды и т.п.)

4. Переходные положения

По мнению рабочей группы, между принятием соответствующего закона и введением его в действие должен быть приличный «зазор» по времени в целях привыкания к новой системе вещных прав и перестройки системы государственной регистрации недвижимости (не менее трех лет).

Исключение составляют правила о владении и владельческой защите, которые могут быть введены в действие непосредственно после официального опубликования соответствующего закона. Данное обстоятельство будет способствовать наведению порядка в имущественных отношениях по поводу недвижимости, в частности, позволит эффективно бороться с рейдерскими захватами зданий и сооружений и иными фактами самоуправства.

С момента вступления в силу данного закона «заработает» принцип единого объекта недвижимости: здания, сооружения и объекты незавершенного строительства, расположенные на земельных участках, принадлежащих их собственникам на праве собственности, утратят

статус самостоятельных недвижимых вещей и будут являться составными частями соответствующих земельных участков. В таких случаях в качестве объектов гражданских прав и сделок будут выступать соответствующие земельные участки с их составными частями.

Однако в отношении зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, утративших статус самостоятельных недвижимых вещей, будет сохранен порядок кадастрового учета соответствующих объектов недвижимости с той лишь разницей, что регистрационная запись должна будет содержать сведения о том, что указанные здания, сооружения, объекты незавершенного строительства являются составными частями земельных участков (пункт 2 статьи 2 законопроекта).

Ничего не изменится и в порядке налогообложения указанных объектов: в пункте 3 статьи 2 законопроекта предусмотрено, что признание в сфере гражданского оборота зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства составными частями земельных участков в сфере законодательства о налогах и сборах не влечет изменения состава объектов и порядка налогообложения (пункт 3 статьи 3 законопроекта).

Закрытый перечень ограниченных вещных прав не включает в себя такие ограниченные права на земельные участки, как право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения. В соответствии с переходными положениями к законопроекту обладатели данных вещных прав с момента введения в силу соответствующего закона будут признаны субъектами права постоянного землевладения в отношении занимаемых ими земельных участков. При этом эксплуатация расположенных на таких земельных участках зданий и сооружений, принадлежащих указанным лицам на праве собственности, а также возведение ими зданий и сооружений, строительство которых было начато или разрешение на строительство которых было получено до введения в действие норм, содержащих в законопроекте, будет допускаться без дополнительного установления права застройки земельного участка (пункт 12 статьи 2 законопроекта).

Рабочей группой исключены из текста переходных положений нормы, не допускающие заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях строительства. Изъяты также нормы, отменяющие действие правил о праве следования (пункт 1 статьи 617 ГК РФ) и о преимущественном праве арендатора на возобновление договора аренды (пункт 1 статьи 621 ГК РФ).

Проект № 47538-6/5
во втором чтении

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации

(О внесении изменений
в части первую, вторую, третью и четвертую
Гражданского кодекса Российской Федерации,
а также в отдельные законодательные акты
Российской Федерации)

Статья 1. Внести в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301; 1999, №28, ст. 3471; 2005, №1, ст.39; № 23, ст. 2380; 2006, № 31, ст.3437; № 45, ст.4627; № 50, ст. 5279; № 52, ст.5497; 2007, № 7, ст.834; 2008, № 17, ст.1756; 2009, № 1, ст.20; № 52, ст.6428; 2011, № 49, ст. 7041; 2015, № 29, ст. 4342; 2016, № 27, ст. 4248) следующие изменения:

1) статью 130 изложить в следующей редакции:

Статья 130. Недвижимые и движимые вещи

1. Недвижимой вещью (недвижимым имуществом, недвижимостью) является земельный участок. Расположенные на земельном участке здания, сооружения, объекты незавершенного строительства и иные объекты, прочно связанные с участком, являются его составными частями, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей.

2. Здания, сооружения и в предусмотренных настоящим Кодексом случаях объекты незавершенного строительства, имеющие прочную связь с землей, признаются недвижимыми вещами и являются объектами гражданского оборота, если они не принадлежат на праве собственности собственнику земельного участка, на котором расположены.

При переходе права собственности на такие здания, сооружения и объекты, не завершенные строительством, к новому собственнику переходят те права на земельный участок, которыми обладал прежний собственник.

3. Помещение (жилое или нежилое) может быть признано недвижимой вещью в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. Отнесение помещений к жилым, а также определение целевого назначение нежилого помещения осуществляются в порядке, предусмотренном законом.

Помещения, предназначенные для обслуживания других помещений или здания, сооружения в целом, не являются недвижимыми вещами и входят в состав общего имущества соответствующего здания, сооружения.

4. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими законами, часть здания или сооружения, предназначенная для размещения транспортных средств (машино-место), может быть признана недвижимой вещью.

Правила настоящего Кодекса о помещениях могут применяться к машино-местам, если иное не предусмотрено законом и не вытекает из существа правоотношений.

5. Вещи, не относящиеся к недвижимым, являются движимыми. Правила о недвижимых вещах могут применяться к движимым вещам в случаях, предусмотренных законом.;

2) статью 131 изложить в следующей редакции:

Статья 131. Государственная регистрация прав на недвижимость

1. Право собственности, право постоянного землевладения, право застройки, сервитут, право личного пользовладения (узуфрукт), ипотека, право приобретения чужой недвижимой вещи, право вещных выдач, право оперативного управления на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, изменение и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре недвижимости.

2. В случаях, предусмотренных законом, наряду с государственной регистрацией могут осуществляться специальная регистрация или учет отдельных видов недвижимого имущества.

3. Порядок государственной регистрации и основания отказа в регистрации прав на недвижимость устанавливаются в соответствии с настоящим Кодексом и законом о государственной регистрации недвижимости.

3) статью 132 изложить в следующей редакции:

Статья 132. Предприятие

1. Предприятие (имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности) может быть объектом гражданского оборота в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом и другими законами.

2. В состав предприятия как объекта прав могут входить все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая вещи, права (требования), долги, а также права на средства индивидуализации и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором.

3. Сделки с предприятием заключаются в письменной форме путем составления одного документа подписанного сторонами (пункт 4 статьи 434). Несоблюдение формы сделки с предприятием влечет ее недействительность.

4. Сведения о сделках, предметом которых является предприятие, подлежат обязательной публикации в порядке, предусмотренном законом, в том числе в средствах массовой информации, в которых подлежат публикации сведения о банкротстве.;

4) статью 133.1 изложить в следующей редакции:

Статья. 133.1. Единый недвижимый комплекс

1. Единый недвижимый комплекс – совокупность принадлежащих одному лицу на праве собственности (сособственникам на праве общей собственности) и объединенных общим назначением зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, которые находятся на одном или нескольких смежных земельных участках, не принадлежащих их собственнику (сособственникам) на праве собственности (пункт 3 статьи 130), признается объектом гражданского оборота как одна недвижимая вещь при условии государственной регистрации права собственности на единый недвижимый комплекс.

2. Совокупность зданий и сооружений, объединенных общим назначением и технологически связанных между собой (линейный объект), может быть признана единым недвижимым комплексом независимо от расположения земельных участков, на которых размещены указанные здания или сооружения, и прав на эти участки;

5) дополнить главой 6.1 следующего содержания:

Глава 6.1. Недвижимые вещи

Статья 141.2. Земельный участок как недвижимая вещь

1. Земельным участком является часть поверхности земли, границы которой определены в порядке, установленном законом, и в отношении которого осуществлен государственный кадастровый учет.

2. Земельный участок признается недвижимой вещью с момента государственной регистрации права собственности на него.

Статья 141.3. Образование земельных участков

1. Земельные участки могут быть образованы в результате раздела, объединения или перераспределения нескольких смежных земельных участков, а также в результате выдела из других земельных участков.

Земельные участки могут быть также образованы из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в случаях и в порядке, предусмотренных земельным законодательством.

2. При разделе земельного участка он прекращается как недвижимая вещь и из него образуется несколько новых земельных участков, за исключением случаев, установленных законом.

3. При объединении смежных земельных участков соответствующие земельные участки прекращаются как недвижимые вещи, а вместо них образуется новый земельный участок.

4. При перераспределении нескольких смежных земельных участков соответствующие земельные участки прекращаются как недвижимые вещи и вместо них образуется несколько новых земельных участков, если иное не установлено законом.

5. Выдел земельного участка осуществляется в случае выдела доли в праве общей долевой собственности на земельный участок. При выделе земельного участка образуется новый земельный участок. При этом земельный участок, из которого осуществлен выдел, сохраняется в измененных границах.

6. Целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признается целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образованы такие земельные участки, если иное не установлено законом.

7. Порядок и условия образования земельных участков в части, не урегулированной настоящим Кодексом, определяются земельным законодательством.

Статья 141.4. Особенности изменения границ и прекращения земельных участков в связи с изменением водных объектов или другими изменениями рельефа

1. При естественном наносе (намыве) земли водным потоком, а равно при естественном обмелении водного объекта общего пользования, при условии, что такое изменение сохраняется не менее трех лет, площадь такого земельного участка может быть увеличена в порядке и на условиях, установленных земельным законодательством.

2. При полном или частичном затоплении земельного участка на границе водного объекта общего пользования, а также при других изменениях рельефа в результате природных явлений, повлекших невозможность использования земельного участка или его части по назначению, при условии, что такие изменения сохраняются не менее трех лет, земельный участок может быть признан прекратившим свое существование или его границы могут быть изменены в случаях, порядке и на

условиях, установленных земельным законодательством. При этом земельный участок прекращает свое существование или его границы считаются измененными с даты затопления или с даты других изменений рельефа, подтвержденной в установленном законом порядке.

3. Отношения, связанные с искусственным образованием земельных участков, регулируются законом.

Статья 141.5. Здания и сооружения как недвижимые вещи

Здания и сооружения признаются недвижимыми вещами, в случае, если они не являются составными частями земельного участка (статья 130). Здания и сооружения являются недвижимыми вещами с момента государственной регистрации права собственности на них.

Статья 141.6. Раздел и объединение зданий (сооружений). Образование зданий путем консолидации помещений

1. Здания (сооружения) как недвижимые вещи могут быть образованы в результате их раздела на несколько зданий (сооружений), или в результате объединения нескольких зданий (сооружений) в одно здание (сооружение).

В результате объединения зданий (сооружений) образуется одно здание (сооружение), а объединяемые здания (сооружения) прекращаются как недвижимые вещи.

В результате раздела здания (сооружения) образуется несколько зданий или сооружений, а разделяемое здание (сооружение) прекращается как недвижимая вещь.

2. Здание как недвижимая вещь также может быть образовано в результате прекращения прав на все расположенные в таком здании помещения либо перехода этих прав к одному лицу (консолидация помещений). В результате консолидации все помещения прекращаются как недвижимые вещи с момента государственной регистрации права собственности на здание.

3. Здание прекращает существование как недвижимая вещь в случае выделения помещений с момента государственной регистрации права собственности на них.

4. Положения настоящей статьи применяются к зданиям, сооружениям и помещениям, которые являются недвижимыми вещами (статья 130).

Статья 141.7. Признание здания или сооружения составной частью земельного участка

1. Здание (сооружение) прекращается как недвижимая вещь и считается составной частью земельного участка, в случае, когда собствен-

ник такого здания (сооружения) приобретает право собственности на земельный участок, на котором оно расположено, либо собственник земельного участка, на котором расположено здание (сооружение), приобретает право собственности на соответствующее здание (сооружение).

2. Здание (сооружение) прекращается как недвижимая вещь и считается составной частью земельного участка с момента внесения соответствующих изменений в единый государственный реестр недвижимости.

Статья 141.8. Прекращение здания (сооружения) в связи со сносом или разрушением

Здание или сооружение прекращается как недвижимая вещь в связи с его сносом или разрушением с даты такого сноса или разрушения, подтвержденной в установленном законом порядке.

Статья 141.9. Изменение размеров здания или сооружения

Изменение размеров здания (сооружения), в том числе в результате реконструкции, не влечет прекращения здания (сооружения) и образования нового здания (сооружения) как недвижимой вещи, если иное не установлено законом и не вытекает из существа правоотношений.

Статья 141.10. Объект незавершенного строительства

1. Объект незавершенного строительства является составной частью земельного участка, за исключением случая, предусмотренного пунктом 2 настоящей статьи.

2. Лицо, не являющееся собственником или обладателем ограниченного вещного права на земельный участок, относящийся к государственной или муниципальной собственности, и предоставленный этому лицу на основании договора, вправе обратиться к уполномоченному органу с заявлением о государственной регистрации права собственности на объект незавершенного строительства при условии, что строительство осуществлялось с соблюдением требований закона, и работы по созданию соответствующего здания или сооружения выполнены более чем на половину. В таком случае заявление о государственной регистрации права на объект незавершенного строительства подается в течение трех лет с момента прекращения основанного на договоре права на земельный участок. По истечении этого срока в единый государственный реестр недвижимости вносится по заявлению соответствующего публично-правового образования запись об объекте незавершенного строительства как о составной части земельного участка.

3. Объект незавершенного строительства считается недвижимой вещью с момента государственной регистрации права собственности на него.

4. Правила настоящей статьи применяются, если иное не установлено законом.

Статья 141.11. Помещения как недвижимые вещи

1. Помещением признается обособленная часть здания или сооружения, стены или другие конструктивные элементы которого образуют трехмерный замкнутый контур.

Помещения предназначены для проживания граждан (жилые помещения) либо для других целей, не связанных с проживанием граждан (нежилые помещения), и должны быть пригодны для соответствующих целей.

2. Помещения, предназначенные для обслуживания иных помещений или общего имущества здания (вспомогательные помещения), не признаются самостоятельными недвижимыми вещами. Вспомогательные помещения входят в состав общего имущества здания.

3. Помещение признается недвижимой вещью с момента государственной регистрации права собственности на него.

4. В случае государственной регистрации права собственности на помещения в здании, земельный участок, занятый таким зданием, входит в состав принадлежащего собственникам помещений общего имущества здания, если иное не установлено настоящим Кодексом или иным законом.

5. Правила настоящего Кодекса о помещениях подлежат применению к жилым помещениям, если иное не установлено жилищным законодательством.

Статья 141.12. Общее имущество здания (сооружения)

1. В случае, когда в здании (сооружении) имеются помещения, признаваемые недвижимыми вещами (пункты 1–3 статьи 141.11), остальное имущество здания, в частности, вспомогательные помещения, лестничные площадки, лестницы, холлы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, специально предназначенные для размещения инженерных коммуникаций, иное обслуживающее более одного помещения в данном здании оборудование (технические подвалы), крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции этого здания, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения, – является общим имуществом, принадлежащим собственникам помещений на праве общей долевой собственности, если иное не предусмотрено законом.

2. Если иное не предусмотрено законом, правила об общем имуществе здания (пункт 1 настоящей статьи) применяются к земельному участку, занятому таким зданием и необходимому для его использования.

3. Доля в общем имуществе здания (в том числе, доля в праве на это имущество) не подлежит отчуждению. При отчуждении помещения к новому собственнику переходит соответствующая доля в праве собственности на общее имущество здания. Выдел в натуре доли в праве общей собственности на общее имущество здания не допускается.

Статья 141.13. Образование помещений

1. Образование помещений в здании, в котором ранее не имелось помещений в качестве самостоятельных объектов недвижимости (выделение помещений), осуществляется путем кадастрового учета соответствующих помещений и регистрации права собственности на них в государственном реестре недвижимости (пункт 3 статьи 141.6).

2. Государственная регистрация права собственности на помещение во вновь возведенном здании, не являющемся составной частью земельного участка, может быть произведена только после государственной регистрации права собственности на здание, в котором расположено данное помещение, если иное не установлено законом.

3. Помещения также могут быть образованы по требованию одного из сособственников путем выдела в счет доли в праве собственности на земельный участок, на котором расположено здание, являющееся его составной частью, либо на здание, признаваемое в соответствии с настоящим Кодексом недвижимой вещью (пункт 3 статьи 141.6). В этом случае здание, в котором выделяются помещения, в качестве соответственно составной части земельного участка или недвижимой вещи прекращается.

4. Переустройство и перепланировка помещения не влечет образования нового помещения.

5. Образование помещений в объектах незавершенного строительства не допускается.

Статья 141.14. Прекращение помещений

Помещения прекращаются в случае сноса или разрушения здания, в котором они расположены, с даты такого сноса или разрушения, подтвержденной в установленном законом порядке. За собственниками помещений сохраняется право общей долевой собственности на земельный участок.

Статья 141.15. Машино-место

1. Машино-местом как недвижимой вещью признается предназначенная для размещения автотранспортных средств часть здания или сооружения, границы которой определены в соответствии с законом и право собственности на которую зарегистрировано в государственном реестре недвижимости.

2. Если иное не установлено законом, собственникам машино-мест принадлежит общее имущество здания или помещения, в котором расположены машино-места (в частности, стены, потолки, проезды, въездные ворота) в долях, пропорциональных площади машино-мест в общей площади соответствующего здания или помещения.

3. К машино-местам подлежат применению правила настоящей главы о помещениях, если это не противоречит закону или не вытекает из существа правоотношений.

Статья 141.16. Образование, прекращение и изменение состава единого недвижимого комплекса

1. Единый недвижимый комплекс (статья 133.1) может быть образован путем создания входящих в соответствии с проектной документацией в состав единого недвижимого комплекса зданий и сооружений или путем объединения существующих недвижимых вещей.

2. Объединение нескольких недвижимых вещей в единый недвижимый комплекс (формирование недвижимого комплекса), раздел единого недвижимого комплекса на отдельные недвижимые вещи (расформирование недвижимого комплекса), исключение из единого недвижимого комплекса отдельных недвижимых вещей или включение в него отдельных недвижимых вещей (изменение состава единого недвижимого комплекса) осуществляются собственником (собственниками) недвижимых вещей и считаются завершенными с момента внесения в единый государственный реестр недвижимости соответствующих регистрационных записей.

3. С момента государственной регистрации права собственности на единый недвижимый комплекс входящие в его состав объекты (статья 131.1) прекращаются как недвижимые вещи.

4. При прекращении единого недвижимого комплекса, а также при исключении отдельных зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства из единого недвижимого комплекса такие здания, сооружения, объекты незавершенного строительства признаются недвижимыми вещами с момента внесения в единый государственный реестр недвижимости записи о прекращении единого недвижимого комплекса или изменении его состава, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 1 статьи 130 настоящего Кодекса.

5. При приобретении собственником (собственниками) единого недвижимого комплекса права собственности на занятый им земельный участок (земельные участки) единый недвижимый комплекс прекращается с момента регистрации права собственности на земельный участок (земельные участки).

К линейным объектам правила настоящего пункта не подлежат применению.».

6) абзац пятый статьи 208 изложить в следующей редакции:

«требования о сносе самовольной постройки, сохранение которой создает угрозу жизни и здоровью граждан, либо самовольной постройки, возведенной на земельном участке, строительство на котором запрещено законом;»;

7) раздел II части первой Гражданского кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции:

Раздел II. Вещное право

Подраздел I. Владение

Глава 13. Понятие и виды владения

Статья 209. Понятие владения

1. Владение означает фактическое господство лица над объектом владения (статья 211) и сохраняется до тех пор, пока владелец имеет свободный доступ к объекту владения.

В целях защиты владения нарушенное владение не считается утраченным, если лицо в установленном порядке воспользовалось защитой владения.

2. Владение может осуществляться на основании права на объект владения, включающего правомочие владения.

Приобретение права на объект владения не означает приобретения владения этим объектом (статья 212), если законом не установлено иное.

Передача объекта владения лицом, которому принадлежит право на этот объект, включающее правомочие владения, другому лицу не означает прекращения этого права, если иное не предусмотрено законом или договором.

3. Если в отношении объекта владения существует несколько прав, включающих правомочие владения, владельцем считается лицо, осуществляющее фактическое господство над объектом владения.

4. Владение вещью не подлежит государственной регистрации.

Статья 210. Субъекты владения

1. Владение доступно любому лицу.

2. Владение одним объектом одновременно несколькими лицами не допускается, если иное не предусмотрено законом, договором или не вытекает из существа отношений между этими лицами.

3. Участники общей собственности могут владеть принадлежащим им объектом одновременно.

4. Не являются владельцами лица, которые имеют доступ к объекту владения в силу родственных или трудовых отношений с владельцем, в том числе работники юридического лица – владельца данного объекта.

Статья 211. Объекты владения

1. Объектами владения являются вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги.

Вещи, определяемые родовыми признаками, признаются объектами владения при их индивидуализации.

2. Вещь, находящаяся в процессе создания, может быть объектом владения.

3. Вещи, ограниченные в гражданском обороте, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота, могут находиться во владении других лиц, если иное не установлено законом.

4. Владение частью недвижимой вещи допускается, если можно определить границы этой части.

Статья 212. Приобретение владения

1. Владение приобретается установлением фактического господства над вещью, в частности, в результате ее вручения приобретателю или поступления вещи во владение приобретателя иным способом.

2. Владение может быть приобретено односторонними действиями приобретателя, если лицо, передающее владение, создало условия для свободного доступа приобретателя к объекту владения.

В случаях, предусмотренных законом, доступ приобретателя к объекту владения может быть обеспечен судом или иным уполномоченным государственным органом.

3. Приобретение владения может подтверждаться составлением передаточного акта или иного документа, подтверждающего приобретение владения.

Лицо, названное в таком акте или документе, считается владельцем, пока судом не установлено иное.

4. В случаях, предусмотренных законом или соглашением либо вытекающих из существа отношений сторон, приобретение владения может подтверждаться обладанием знаком (символом) объекта владения.

5. Факт приобретения или утраты владения может быть установлен судом.

Статья 213. Законное владение

1. Владение признается законным, если оно осуществляется на основании:

1) права собственности или иного вещного права, включающего правомочие владения;

2) соглашения с собственником или с обладателем иного вещного права, включающего правомочие владения.

2. Владение признается законным, пока судом не установлено иное.

Статья 214. Добросовестное владение

1. Владение, осуществляемое при отсутствии оснований, предусмотренных пунктом 1 статьи 213 настоящего Кодекса, признается добросовестным, если владелец не знал и не мог знать о том, что он приобретает владение незаконно либо о том, что основание законного владения отпало.

2. Владение признается добросовестным, пока судом не установлено иное.

Глава 14. Защита владения

Статья 215. Право на защиту владения

1. Защита владения осуществляется путем возврата вещи во владение лицу, которое его лишилось.

2. Право на защиту своего владения имеет любой владелец независимо от того, принадлежит ли ему право на объект владения, включающее правомочие владения.

В случаях, установленных законом, к защите владения могут прибегать лица, не являющиеся владельцами.

3. Защита владения может осуществляться владельцем самостоятельно (самозащита), посредством обращения к уполномоченным государственным органам или органам местного самоуправления в случаях, предусмотренных законом, а также в судебном порядке.

4. Самозащита владения может осуществляться любым способом, не противоречащим статье 14 настоящего Кодекса.

5. За защитой владения в судебном порядке могут обращаться лица, достигшие четырнадцати лет, в том числе лица, признанные судом ограниченно дееспособными.

6. Владелец вправе требовать признания недействительным не соответствующего закону ненормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления, нарушающего его владение.

7. Владелец вправе требовать от лица, самоуправными действиями которого нарушено владение, возмещения причиненного вреда (статья 1064).

8. При универсальном правопреемстве правопреемник приобретает и право на защиту владения, утраченного правопредшественником.

Статья 216. Требование о защите владения

1. Требование владельца о защите владения подлежит удовлетворению судом, если установлено, что вещь выбыла из его владения в результате хищения, самоуправства или иным путем помимо воли владельца.

2. Требование о защите владения предъявляется лицом, утратившим владение последним.

3. Требование о защите владения предъявляется к лицу, у которого фактически находится вещь.

4. Владелец, сохраняющий владение вещью, вправе требовать от лица, действия которого направлены на лишение владения вещью или препятствуют владению, прекращения таких действий.

Статья 217. Распределение бремени доказывания при защите владения

1. Лицо, заявившее требование о защите владения, должно доказать, что оно владело соответствующей вещью в течение года до нарушения, послужившего основанием для предъявления данного требования, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи.

При определении срока владения заявитель вправе прибавить ко времени своего владения время владения предшествовавших владельцев при условии, что владение было приобретено каждым из них по воле предыдущего.

2. Правила, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи, применяются также при предъявлении требования владельцем в соответствии с пунктом 6 статьи 215 настоящего Кодекса.

3. Законный владелец (статья 213) и добросовестный владелец (статья 214) вправе требовать защиты своего владения независимо от времени владения вещью.

4. В защите владения может быть отказано, если лицо, к которому предъявлено соответствующее требование, докажет, что владение вещью было утрачено по воле владельца.

Статья 218. Возражения против требования о защите владения

1. Лицо, к которому предъявлено требование о защите владения, вправе заявить встречное требование о защите вещного права на эту вещь при условии предварительной передачи спорной вещи во владение лица, определенного судом (секвестр), если иное не установлено законом или не вытекает из существа правоотношений.

2. Все расходы по встречному требованию несет лицо, его заявившее, за исключением случаев, когда первоначальное требование о защите владения признано судом необоснованным.

3. Предъявление третьим лицом требования о защите вещного права к лицу, к которому предъявлено требование о защите владения, не приостанавливает рассмотрения требования о защите владения.

Статья 219. Срок исковой давности по требованию о защите владения

Срок исковой давности по требованию о защите владения составляет один год. Течение срока исковой давности по указанному требованию начинается со дня утраты владения, а в случае, указанном в пункте 4 статьи 216 настоящего Кодекса, – со дня совершения действий, направленных на лишение владения или препятствующих владению.

Статья 220. Расчеты при удовлетворении требования о защите владения

Если судом принято решение о возврате объекта владения истцу, одновременно может быть разрешен вопрос о возврате доходов и возмещении расходов по правилам статьи 229 настоящего Кодекса.

Подраздел 2. Общие положения о вещных правах

Глава 15. Основные положения

Статья 221. Понятие вещного права

1. Вещное право предоставляет лицу непосредственное господство над вещью и является основанием осуществления вместе или по отдельности правомочий владения, пользования и распоряжения ею в пределах, установленных настоящим Кодексом.

Вещное право непосредственно обременяет вещь и следует за вещью.

Вещные права не имеют срока действия, если иное не установлено настоящим Кодексом.

Утрата владения вещью не прекращает вещного права на нее.

Вещное право защищается от нарушения его любым лицом.

2. Вещными являются права, признанные таковыми настоящим Кодексом.

3. Субъекты, объекты и содержание вещных прав, основания их возникновения и прекращения, а также правила их защиты определяются настоящим Кодексом.

Осуществление вещных прав регулируется настоящим Кодексом, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, – также иными законами.

4. Изменение по соглашению сторон установленных правил об осуществлении вещных прав допускается в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

Статья 222. Объекты вещных прав

1. Объектами вещных прав являются вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги.

Вещи, определяемые родовыми признаками, становятся объектами вещных прав при их индивидуализации.

2. В случае приобретения сложной вещи вещное право возникает на каждую из составляющих ее вещей.

3. Раздел или объединение вещей, обремененных вещными правами, не влечет прекращения этих прав, если иное не предусмотрено законом или соответствующим соглашением.

4. Раздел вещи, обремененной ограниченным вещным правом, включающим правомочие владения, в том числе в целях выдела в натуре доли в праве общей собственности на эту вещь, без согласия обладателя ограниченного вещного права не допускается, если иное не установлено настоящим Кодексом или иным законом.

Статья 223. Виды вещных прав

1. Вещными правами являются право собственности и ограниченные вещные права.

Ограниченные вещные права устанавливаются на вещь, находящуюся в собственности другого лица.

2. К ограниченным вещным правам относятся:

право постоянного землевладения (глава 20);

право застройки (глава 20^{1});

сервитут (глава 20^{2});

право личного пользовладения (глава 20^{3});

ипотека (глава 20^{4});

право приобретения чужой недвижимой вещи (глава 20^{5});

право вещной выдачи (глава 20^{6});

право оперативного управления (глава 20^7);

право ограниченного владения земельным участком (статья 297^1).

3. К отношениям, связанным с принадлежностью одного ограниченного вещного права двум или нескольким лицам, соответственно применяются правила об общей собственности (глава 19^1), если иное не установлено настоящим Кодексом или не вытекает из существа ограниченного вещного права. Раздел вещи, на которую установлено это право, и выдел из нее доли в натуре по требованию этих лиц не допускаются.

Статья 224. Приобретение вещных прав.

1. Вещные права приобретаются по основаниям, предусмотренным статьей 8 настоящего Кодекса, в соответствии с правилами настоящего Кодекса об отдельных видах вещных прав.

2. Вещные права на недвижимые вещи подлежат государственной регистрации (статьи 8^1, 131) и возникают с момента такой регистрации, если иное не установлено настоящим Кодексом.

3. При переходе вещного права, подлежащего в соответствии с настоящим Кодексом государственной регистрации, от одного лица к другому лицу прекращение этого права у одного лица и его возникновение у другого лица подлежат государственной регистрации.

Статья 224.1. Договор об установлении вещного права.

1. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, основанием возникновения ограниченного вещного права является заключаемый собственником вещи договор об установлении вещного права.

Вещное право, предусмотренное договором об установлении вещного права, подлежит государственной регистрации и считается возникшим с момента такой регистрации.

2. Договор об установлении вещного права, не содержащий предусмотренных настоящим Кодексом условий (статьи 297.1, 299.2, 300.2, 301, 301.1, 302.2, 304.3, 305 настоящего Кодекса) не считается заключенным.

3. В случае противоречия между условиями договора об установлении вещного права и сведениями единого государственного реестра недвижимости порядок и условия осуществления ограниченного вещного права определяются регистрационной записью.

Статья 225. Осуществление вещных прав

1. Вещные права осуществляются с соблюдением прав и охраняемых законом интересов других лиц.

Лица, владеющие соседними недвижимыми вещами, при осуществлении принадлежащих им вещных прав должны соблюдать ограничения, установленные в соответствии с настоящим Кодексом в пользу соседей (соседские права), в том числе поддерживать свои недвижимые вещи в надлежащем состоянии.

Особенности осуществления вещных прав на земельные участки и иные недвижимые вещи могут устанавливаться настоящим Кодексом, а в случаях им предусмотренным, и иными законами.

Установленное в интересах общества на основании закона и в предусмотренном им порядке ограничение вещных прав на недвижимую вещь, которая вследствие своей культурной или исторической ценности отнесена в соответствии с законом к объектам культурного наследия, а равно ограничение какого-либо из правомочий, входящих в состав вещного права на такую вещь, подлежат внесению в единый государственный реестр недвижимости и следуют за вещью.

2. Правомочия лица, имеющего ограниченное вещное право, осуществляются преимущественно перед соответствующими правомочиями собственника.

3. При коллизии правомочий владения, пользования или распоряжения, входящих в содержание ограниченных вещных прав на одну вещь, преимуществом пользуется то ограниченное вещное право, которое возникло ранее, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

4. Если иное не установлено настоящим Кодексом, вещные права прекращаются по основаниям и в порядке, предусмотренном для права собственности.

Глава 16. Защита вещных прав

Статья 226. Способы защиты вещных прав

1. Защита вещных прав осуществляется способами, предусмотренными настоящим Кодексом, в том числе путем:

истребования вещи из чужого незаконного владения в соответствии со статьями 227–229 настоящего Кодекса (виндикационный иск);

устранения нарушений вещного права, не связанных с лишением владения, в соответствии со статьей 230 настоящего Кодекса (негаторный иск);

освобождения вещи или иного объекта вещного права от ареста в соответствии со статьей 231 настоящего Кодекса (исключение из описи);

признания вещного права в соответствии со статьей 232 настоящего Кодекса.

2. Собственник не вправе истребовать вещь из владения лица, имеющего ограниченное вещное право на эту вещь, включающее правомочие владения, если иное не установлено настоящим Кодексом.

3. На лицо, обращающееся за защитой вещного права, возлагается бремя доказывания того, что данное право ему принадлежит.

Статья 227. Истребование вещи из чужого незаконного владения

1. Собственник вправе истребовать вещь из чужого незаконного владения (виндикационный иск).

Лицо, имеющее ограниченное вещное право, включающее правомочие владения, вправе истребовать вещь из чужого незаконного владения на тех же основаниях и по тем же правилам, что и собственник вещи (статьи 227–229).

2. Собственник также вправе истребовать вещь из чужого незаконного владения в пользу лица, имеющего ограниченное вещное право, включающее правомочие владения. Это право собственника отпадает, если лицо, имеющее ограниченное вещное право, уже предъявило виндикационный иск.

Статья 228. Истребование вещи у добросовестного приобретателя

1. Если вещь возмездно приобретена у лица, которое не имело права ее отчуждать, о чем приобретатель не знал и не мог знать (добросовестный приобретатель), то собственник вправе истребовать эту вещь от приобретателя в случае, когда она была утеряна собственником или лицом, которому вещь была передана во владение, либо похищена у того или другого, либо выбыла из их владения иным путем помимо их воли.

2. Если вещь приобретена безвозмездно у лица, которое не имело права ее отчуждать, собственник вправе истребовать эту вещь во всех случаях.

3. Если недвижимая вещь приобретена у лица, право которого не было зарегистрировано, собственник вправе истребовать такую недвижимую вещь во всех случаях.

4. Деньги, а также ценные бумаги на предъявителя не могут быть истребованы от добросовестного приобретателя, даже если они выбыли из владения собственника или лица, которому они были переданы во владение, помимо их воли.

Статья 229. Расчеты при возврате вещи из незаконного владения

1. При истребовании вещи из чужого незаконного владения собственник вправе также потребовать от лица, которое знало или должно было знать, что его владение незаконно (недобросовестный владелец),

возврата или возмещения всех доходов, которые это лицо извлекло или должно было извлечь за все время владения; от добросовестного владельца – возврата или возмещения всех доходов, которые он извлек или должен был извлечь со времени, когда он узнал или должен был узнать о неправомерности владения или получил из суда уведомление о предъявлении к нему виндикационного иска.

2. Владелец, как добросовестный, так и недобросовестный, в свою очередь вправе требовать от собственника возмещения произведенных необходимых затрат на вещь с того времени, с которого собственнику причитаются доходы от вещи.

Если добросовестный владелец произвел необходимые затраты на вещь до момента, когда он узнал или должен был узнать о неправомерности владения или получил из суда уведомление о предъявлении к нему виндикационного иска, он также вправе требовать возмещения этих затрат, если они превышают доходы, которые он извлек или должен был извлечь за тот же период.

3. Добросовестный владелец вправе оставить за собой произведенные им улучшения, если они могут быть отделены без повреждения вещи. Если такое отделение улучшений невозможно, добросовестный владелец имеет право требовать возмещения произведенных на улучшение затрат, но не свыше размера увеличения стоимости вещи.

Статья 230. Устранение нарушений вещного права, не связанных с лишением владения

1. Собственник или лицо, имеющее ограниченное вещное право, вправе требовать устранения любых нарушений его права, которые не связаны с лишением владения (негаторный иск).

2. Собственник вещи вправе предъявлять негаторные иски к лицам, имеющим ограниченные вещные права на эту вещь, если последние, осуществляя свои права, выходят за их пределы.

3. Лицо, имеющее ограниченное вещное право, включающее в свое содержание правомочие владения, вправе предъявить негаторный иск к собственнику или к лицу, имеющему ограниченное вещное право, если собственник или такое лицо нарушает защищаемое вещное право.

Статья 231. Освобождение вещи от ареста (исключение из описи)

1. Требование об освобождении вещи от ареста (исключении из описи) может быть предъявлено лицом, чье вещное право нарушено в результате наложения ареста на вещь.

2. Требование об освобождении вещи от ареста предъявляется к лицу, в интересах которого наложен арест, а также к должнику или иному лицу, по требованию к которому наложен арест.

3. Если вещь, на которую наложен арест, подлежит принудительной продаже, при предъявлении требования об освобождении вещи от ареста суд может приостановить продажу этой вещи.

4. Правила настоящей статьи не распространяются на оспаривание ареста, наложенного в целях обеспечения требования к самому собственнику вещи или лицу, имеющему на нее ограниченное вещное право.

Статья 232. Признание вещного права

1. В целях защиты оспариваемого вещного права может быть предъявлено требование о признании вещного права.

2. Ответчиком по требованию о признании вещного права является лицо, чьи права могут быть затронуты этим вещным правом истца.

3. Сведения о предъявлении требования о признании вещного права должны быть внесены в единый государственный реестр недвижимости по заявлению истца.

Статья 232.1. Особенности защиты вещных прав на недвижимые вещи

1. Лицо, вещное право на недвижимую вещь которого было без надлежащих оснований исключено из единого государственного реестра недвижимости, вправе требовать признания за ним вещного права на эту вещь. Такое требование может быть заявлено к лицу, чье право на недвижимую вещь зарегистрировано в едином государственном реестре недвижимости.

Решение суда об удовлетворении такого требования является основанием для восстановления в едином государственном реестре недвижимости записи о соответствующем праве.

2. Решение суда об удовлетворении виндикационного иска (статья 227, 228) является основанием для восстановления записи в едином государственном реестре недвижимости о праве собственности истца.

3. Требование о восстановлении записи о вещном праве на недвижимое имущество подлежит удовлетворению, если запись о вещном праве была прекращена в результате подлога, насилия или иным образом помимо воли заявителя.

4. Правила настоящей статьи подлежат применению также к требованиям обладателей вещных прав на недвижимое имущество, если иное не установлено настоящим Кодексом и не вытекает из существа этих прав.

Подраздел 3. Право собственности
Глава 17. Общие положения о праве собственности

Статья 233. Содержание права собственности

1. Собственник обладает наиболее полным господством над вещью и вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащей ему вещи любые действия, если это не противоречит закону и не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц, а также устранять любое незаконное воздействие третьих лиц на эту вещь.

2. Собственнику принадлежат правомочия владения, пользования и распоряжения вещью.

Статья 234. Бремя содержания вещи

1. Собственник несет бремя содержания принадлежащей ему вещи, если иное не предусмотрено законом или договором.

2. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом или иными законами, на собственника может быть возложена обязанность содержать принадлежащую ему вещь в надлежащем состоянии и нести связанные с этим расходы.

Статья 235. Риск случайной гибели вещи

Риск случайной гибели или случайного повреждения вещи несет ее собственник, если иное не предусмотрено законом или договором.

Статья 236. Субъекты права собственности

1. Вещь может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

2. Особенности приобретения и прекращения права собственности на вещь, владения, пользования и распоряжения ею в зависимости от того, находится вещь в собственности гражданина или юридического лица, в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, могут быть установлены законом.

3. Законом определяются виды вещей, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. В случае установления запрета на нахождение определенных видов вещей в собственности граждан и юридических лиц соответствующая вещь, находящаяся на момент установления такого запрета в собственности граждан или юридических лиц, подлежит выкупу соответствующим публично-правовым образованием в порядке, установленном законом.

4. Участки земли и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

5. Права всех собственников защищаются равным образом.

Статья 237. Право собственности граждан и юридических лиц

1. В собственности граждан и юридических лиц могут находиться любые вещи, за исключением отдельных видов вещей, которые в соответствии с законом не могут им принадлежать.

2. Количество и стоимость вещей, находящихся в собственности гражданина или юридического лица, не ограничиваются, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены законом в целях, предусмотренных пунктом 3 статьи 1 настоящего Кодекса.

Статья 238. Право государственной собственности

1. Государственной собственностью в Российской Федерации являются вещи, принадлежащие на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и вещи, принадлежащие на праве собственности субъектам Российской Федерации (собственность субъекта Российской Федерации).

2. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса.

3. Вещи, находящиеся в государственной собственности, могут быть закреплены за государственными предприятиями и учреждениями в соответствии с настоящим Кодексом (статьи 306–306[5]).

4. Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области или автономного округа.

5. Разграничение государственной собственности на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность осуществляется в порядке, установленном законом.

К отношениям по разграничению и перераспределению государственной и муниципальной собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в связи с разграничением или перераспределением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного са-

моуправления гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законом.

6. Органы и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса, обязаны обеспечивать сохранность имущества, относящегося к государственной собственности, и принимать меры по защите права государственной собственности в случаях его нарушения. Исковая давность по требованиям о защите права государственной собственности начинает течь в соответствии с положениями пункта 1 статьи 200 настоящего Кодекса, но не позднее 1 января года, следующего за годом, в котором такое право было нарушено.

Статья 239. Право муниципальной собственности

1. Имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью.

2. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса.

3. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть закреплено за муниципальными предприятиями и учреждениями в соответствии с настоящим Кодексом (статьи 306–306[5]).

4. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

5. Органы и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса, обязаны обеспечивать сохранность имущества, относящегося к муниципальной собственности, и принимать меры по защите права муниципальной собственности в случаях его нарушения. Исковая давность по требованиям о защите права муниципальной собственности начинает течь в соответствии с положениями пункта 1 статьи 200 настоящего Кодекса, но не позднее 1 января года, следующего за годом, в котором такое право было нарушено.

Глава 18. Приобретение права собственности

§1. Общие положения

Статья 240. Основные положения

1. Право собственности может быть приобретено на вещь впервые или независимо от права предшествующего собственника, в том числе в силу приобретательной давности (первоначальное приобретение права собственности), либо на вещь, находящуюся в собственности другого лица (производное приобретение права собственности).

В случае производного приобретения права собственности на вещь ограниченные вещные права, установленные до перехода права собственности, сохраняются, если иное не предусмотрено законом.

2. Право собственности на новую вещь, созданную лицом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов, в частности, путем переработки принадлежащих ему материалов, приобретается этим лицом.

Право собственности на вновь создаваемую недвижимую вещь возникает в порядке, установленном статьей 243 настоящего Кодекса.

3. Право собственности на плоды, продукцию, доходы, полученные в результате использования вещи, приобретается в соответствии с правилами статьи 136 настоящего Кодекса.

4. В случаях и в порядке, предусмотренных настоящим Кодексом, лицо может приобрести право собственности на бесхозяйную вещь, а именно на вещь, которая не имеет собственника, собственник которой неизвестен либо от которой собственник отказался.

Статья 241. Добросовестное приобретение

1. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, основанием возникновения права собственности может служить приобретение вещи добросовестным приобретателем (статья 228). 2. Добросовестный приобретатель признается собственником приобретенной им по сделке движимой вещи, если эта вещь не может быть истребована у него по основаниям, предусмотренным статьями 227 и 228 настоящего Кодекса. При наличии судебного спора право собственности у добросовестного приобретателя возникает в случае отказа собственнику в иске об истребовании движимой вещи из владения добросовестного приобретателя и считается возникшим с момента приобретения вещи.

3. Добросовестный приобретатель признается собственником приобретенной им по сделке недвижимой вещи с момента государственной регистрации его права собственности, если эта вещь не может быть истребована у него в соответствии со статьями 227, 228, 232.1 настоящего Кодекса. При наличии судебного спора право собственности у такого добросовестного приобретателя возникает в случае отказа собственнику в иске об истребовании недвижимой вещи из владения добросовестного приобретателя и считается возникшим с момента его государственной регистрации. Если право собственности добросовестного приобретателя на недвижимую вещь не было зарегистрировано, такое решение суда является основанием для его государственной регистрации.

Статья 242. Приобретательная давность

1. Лицо, не являющееся собственником вещи, но открыто и непрерывно владеющее как своей собственной недвижимой вещью в течение

пятнадцати лет либо движимой вещью в течение пяти лет, приобретает право собственности на эту вещь (приобретательная давность).

2. Течение срока приобретательной давности начинается с момента начала владения вещью (пункт 1 настоящей статьи).

Лицо, ссылающееся на давность владения, может присоединить ко времени своего владения время владения предшествовавших владельцев при условии, что владение приобретено каждым из них по воле предыдущего.

3. Собственник вещи или лицо, имеющее ограниченное вещное право, включающее в свое содержание правомочие владения, вправе истребовать вещь у давностного владельца при наличии условий, предусмотренных статьями 227 и 228 настоящего Кодекса, в течение всего срока, установленного пунктом 1 настоящей статьи.

К требованиям, предъявляемым на основании абзаца первого настоящего пункта, не применяются правила статей 196, 200, 202 и 205 настоящего Кодекса.

4. До приобретения права собственности на вещь в силу приобретательной давности лицо, владеющее вещью как своей собственной, имеет право на защиту своего владения против всякого лица в порядке, предусмотренном главой 14 настоящего Кодекса.

5. Правила настоящей статьи подлежат применению также к отношениям, связанным с фактическим владением участками земли, которые относятся к государственной и муниципальной собственности и не прошли кадастровый учет.

Уполномоченный орган на основании заявления владельца такого участка земли обязан сформировать земельный участок.

§2. Приобретение права собственности на недвижимые вещи

Статья 243. Основные положения

1. Право собственности на недвижимую вещь возникает с момента государственной регистрации (статьи 8^{1}, 131), если иное не предусмотрено законом.

2. Собственник недвижимой вещи, чье право в силу закона возникло без государственной регистрации, вправе распоряжаться указанной вещью только после государственной регистрации права собственности на нее, если иное не предусмотрено законом.

3. Право собственности на недвижимую вещь в силу приобретательной давности возникает при наличии условий, предусмотренных пунктом 1 статьи 242 настоящего Кодекса, с момента истечения срока приобретательной давности.

4. Член жилищного, жилищно-строительного, дачного, гаражного или иного потребительского кооператива, другие лица, имеющие право на паенакопления, полностью внесшие свой паевой взнос за квартиру, дачу, гараж, иное помещение, предоставленное этим лицам кооперативом, приобретают право собственности на указанное имущество.

Статья 244. Самовольная постройка

1. Самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные на земельном участке, не предоставленном соответствующему лицу, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные или созданные без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений и (или) указанные градостроительные и строительные нормы и правила установлены на дату начала возведения или создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки.

Не является самовольной постройкой здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не должен был знать о действии указанных ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка.

2. Лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой – продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки.

Использование самовольной постройки не допускается.

Самовольная постройка подлежит сносу или приведению в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом (далее – установленные требования), осуществившим ее лицом либо за его счет, а при отсутствии сведений о нем лицом, в собственности или законном владении которого находится земельный участок, на котором возведена или создана самовольная постройка, или лицом, которому такой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен во временное владение и пользование, либо за счет соответствующего лица, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи, и случаев, если снос самовольной постройки или ее приведение

в соответствие с установленными требованиями осуществляется в соответствии с законом органом местного самоуправления.

3. Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности или законном владении которого находится земельный участок, на котором создана постройка, при одновременном соблюдении следующих условий:

в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нем данного объекта;

на день обращения в суд постройка соответствует установленным требованиям;

сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом.

В случае удовлетворения требования собственника земельного участка соответствующее здание или сооружение признается составной частью этого земельного участка (пункт 1 статьи 130 настоящего Кодекса).

4. Решение о сносе самовольной постройки или о ее приведении в соответствие с установленными требованиями принимается судом либо в случаях, предусмотренных пунктом 6 настоящей статьи, органом местного самоуправления поселения, городского округа (муниципального района при условии нахождения самовольной постройки на межселенной территории).

5. Лицо, в собственности или законном владении которого находится земельный участок, на котором возведена или создана самовольная постройка, и которое выполнило требование о приведении самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями, приобретает право собственности на соответствующее здание, сооружение или другое строение.

Лицо, во временное владение и пользование которому в целях строительства предоставлен земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором возведена или создана самовольная постройка, приобретает право собственности на такое здание, сооружение или другое строение в случае приведения самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями, если это не противоречит закону или договору.

Лицо, которое приобрело право собственности на здание, сооружение или другое строение, возмещает лицу, осуществившему их строитель-

ство, расходы на постройку за вычетом расходов на приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями.

6. Органы местного самоуправления принимают в порядке, установленном законом:

1) решение о сносе самовольной постройки в случае, если самовольная постройка возведена или создана на земельном участке, в отношении которого отсутствуют правоустанавливающие документы и необходимость их наличия установлена в соответствии с законодательством на дату начала строительства такого объекта, либо самовольная постройка возведена или создана на земельном участке, вид разрешенного использования которого не допускает строительства на нем такого объекта и который расположен в границах территории общего пользования;

2) решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями в случае, если самовольная постройка возведена или создана на земельном участке, вид разрешенного использования которого не допускает строительства на нем такого объекта, и данная постройка расположена в границах зоны с особыми условиями использования территории при условии, что режим указанной зоны не допускает строительства такого объекта, либо в случае, если в отношении самовольной постройки отсутствует разрешение на строительство, при условии, что границы указанной зоны, необходимость наличия этого разрешения установлены в соответствии с законодательством на дату начала строительства такого объекта.

Срок для сноса самовольной постройки устанавливается с учетом характера самовольной постройки, но не может составлять менее чем три месяца и более чем двенадцать месяцев, срок для приведения самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями устанавливается с учетом характера самовольной постройки, но не может составлять менее чем шесть месяцев и более чем три года.

Предусмотренные настоящим пунктом решения не могут быть приняты органами местного самоуправления в отношении самовольных построек, возведенных или созданных на земельных участках, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, кроме случаев, когда сохранение таких построек создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Органы местного самоуправления в любом случае не вправе принимать решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями в отношении объекта недвижимого имущества, право собственности на который зарегистрировано в Едином государ-

ственном реестре недвижимости или признано судом в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи либо в отношении которого ранее судом принято решение об отказе в удовлетворении исковых требований о сносе самовольной постройки, или в отношении многоквартирного дома, жилого дома или садового дома.

Статья 245. Приобретение права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь

1. Бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, по заявлению уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого они находятся.

По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет уполномоченный государственный орган или орган местного самоуправления может обратиться в суд с требованием о признании права соответственно государственной или муниципальной собственности на эту вещь.

Бесхозяйная недвижимая вещь, не признанная по решению суда поступившей в государственную или муниципальную собственность, может быть вновь принята во владение, пользование и распоряжение оставившим ее собственником либо приобретена в собственность в силу приобретательной давности.

2. Правила, предусмотренные настоящей статьей, не подлежат применению к недвижимым вещам, которые находятся во владении на условиях, предусмотренных статьей 242 настоящего Кодекса.

Статья 246. Приобретение права собственности на единый имущественный комплекс

Право собственности на единый имущественный комплекс (пункт 2 статьи 130) возникает с момента государственной регистрации этого права.

Государственная регистрация права собственности на единый имущественный комплекс допускается без предварительной государственной регистрации прав на входящие в него отдельные недвижимые вещи.

Статья 247. Приобретение права собственности на недвижимую вещь по сделке

1. Передача недвижимой вещи отчуждателем и принятие ее приобретателем осуществляются по подписываемому сторонами передаточному акту или иному документу о передаче.

2. Право собственности на недвижимую вещь, приобретенную по сделке, возникает у приобретателя с момента государственной регистрации права собственности приобретателя, если иное не установлено законом.

3. Нахождение недвижимой вещи во владении третьего лица не препятствует государственной регистрации перехода права собственности на эту вещь.

§3. Приобретение права собственности на движимые вещи

Статья 248. Переработка

1. Если иное не предусмотрено договором, право собственности на новую движимую вещь, изготовленную лицом путем переработки не принадлежащих ему материалов, приобретает собственник материалов.

2. Если стоимость переработки существенно превышает стоимость материалов, право собственности на новую вещь приобретает лицо, которое, действуя добросовестно, осуществило переработку для себя.

3. Если иное не предусмотрено договором, собственник материалов, приобретший право собственности на изготовленную из них вещь, обязан возместить стоимость переработки осуществившему ее лицу, а в случае приобретения права собственности на новую вещь этим лицом последнее обязано возместить собственнику материалов их стоимость.

4. Собственник материалов, утративший их в результате недобросовестных действий лица, осуществившего переработку, вправе требовать передачи новой вещи в его собственность и возмещения причиненных ему убытков.

Статья 249. Обращение в собственность общедоступных для сбора вещей

В случаях, когда в соответствии с законом или в соответствии с обычаем на определенной территории допускается сбор ягод, добыча (вылов) рыбы и других водных биологических ресурсов, сбор или добыча других общедоступных вещей и животных, право собственности на соответствующие вещи и животных приобретает лицо, осуществившее их сбор или добычу.

Статья 250. Движимые вещи, от которых собственник отказался

1. Движимые вещи, брошенные или иным образом оставленные собственником с целью отказа от права собственности на них (брошенные вещи), могут быть обращены другими лицами в свою собственность в порядке, предусмотренном пунктом 2 настоящей статьи.

2. Лицо, имеющее в собственности, владении или пользовании земельный участок, водный или иной объект, где находится брошенная вещь стоимостью ниже трех тысяч рублей, имеет право обратить эту вещь в свою собственность, приступив к ее использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении вещи в собственность.

Другие брошенные вещи поступают в собственность лица, вступившего во владение ими, если по заявлению этого лица они признаны судом бесхозяйными.

Статья 251. Находка

1. Нашедший потерянную вещь обязан немедленно уведомить об этом лицо, потерявшее ее, или собственника вещи, или кого-либо другого из известных ему лиц, имеющих право получить ее, и возвратить найденную вещь этому лицу.

Если вещь найдена в помещении или на транспорте, она подлежит сдаче лицу, представляющему владельца этого помещения или средства транспорта. В этом случае лицо, которому сдана находка, приобретает права и несет обязанности лица, нашедшего вещь.

2. Если лицо, имеющее право потребовать возврата найденной вещи, или место его пребывания неизвестны, нашедший вещь обязан заявить о находке в орган местного самоуправления или иной уполномоченный орган.

3. Нашедший вещь вправе хранить ее у себя либо сдать на хранение в орган местного самоуправления или иной уполномоченный орган либо указанному ими лицу.

Скоропортящаяся вещь или вещь, издержки по хранению которой несоизмеримо велики по сравнению с ее стоимостью, может быть реализована нашедшим вещь с получением письменных доказательств, удостоверяющих сумму выручки. Деньги, вырученные от продажи найденной вещи, подлежат возврату лицу, управомоченному на ее получение.

4. Нашедший вещь отвечает за ее утрату или повреждение лишь в случае умысла или грубой неосторожности и в пределах стоимости вещи.

Статья 252. Приобретение права собственности на находку

1. Если в течение шести месяцев с момента заявления о находке в орган местного самоуправления или иной уполномоченный орган (пункт 2 статьи 251) лицо, управомоченное получить найденную вещь, не будет установлено или само не заявит о своем праве на вещь нашедшему ее лицу либо в орган местного самоуправления или иной уполномоченный орган, нашедший вещь приобретает право собственности на нее.

2. Если нашедший вещь откажется от приобретения найденной вещи в собственность, она поступает в муниципальную собственность.

Статья 253. Возмещение расходов, связанных с находкой, и вознаграждение нашедшему вещь

1. Нашедший и возвративший вещь лицу, управомоченному на ее получение, вправе получить от этого лица, а в случаях перехода вещи в муниципальную собственность – от соответствующего органа местного самоуправления возмещение необходимых расходов, связанных с хранением, сдачей или реализацией вещи, а также затрат на обнаружение лица, управомоченного получить вещь.

2. Нашедший вещь вправе потребовать от лица, управомоченного на получение вещи, вознаграждение за находку в размере до двадцати процентов стоимости вещи. Если найденная вещь представляет ценность только для лица, управомоченного на ее получение, размер вознаграждения определяется по соглашению с этим лицом.

Право на вознаграждение не возникает, если нашедший вещь не заявил о находке или пытался ее утаить.

Статья 254. Безнадзорные животные

1. Лицо, задержавшее безнадзорный или пригульный скот или других безнадзорных домашних животных, обязано возвратить их собственнику, а если собственник животных или место его пребывания неизвестны, не позднее трех дней с момента задержания заявить об обнаруженных животных в орган местного самоуправления или иной уполномоченный орган, которые принимают меры к розыску собственника.

2. На время розыска собственника животных они могут быть оставлены лицом, задержавшим их, у себя на содержании и в пользовании либо сданы на содержание и в пользование другому лицу, имеющему необходимые для этого условия. По просьбе лица, задержавшего безнадзорных животных, подыскание лица, имеющего необходимые условия для их содержания, и передачу ему животных осуществляет орган местного самоуправления или иной уполномоченный орган.

3. Лицо, задержавшее безнадзорных животных, и лицо, которому они переданы на содержание и в пользование, обязаны их надлежаще содержать и при наличии вины отвечают за гибель и порчу животных в пределах их стоимости.

Статья 255. Приобретение права собственности на безнадзорных животных

1. Если в течение шести месяцев с момента заявления о задержании безнадзорных домашних животных их собственник не будет обнаружен или сам не заявит о своем праве на них, лицо, у которого животные находились на содержании и в пользовании, приобретает право собственности на них.

При отказе этого лица от приобретения в собственность содержавшихся у него животных они поступают в муниципальную собственность и используются в порядке, определяемом органом местного самоуправления.

2. В случае явки прежнего собственника животных после перехода их в собственность другого лица прежний собственник вправе при наличии обстоятельств, свидетельствующих о сохранении к нему привязанности со стороны этих животных или о жестоком либо ином ненадлежащем обращении с ними нового собственника, потребовать их возврата на условиях, определяемых по соглашению с новым собственником, а при недостижении соглашения – судом.

Статья 256. Возмещение расходов на содержание безнадзорных животных и вознаграждение за них

В случае возврата безнадзорных домашних животных собственнику лицо, задержавшее животных, и лицо, у которого они находились на содержании и в пользовании, имеют право на возмещение их собственником необходимых расходов, связанных с содержанием животных, с зачетом выгод, извлеченных от пользования ими.

Лицо, задержавшее безнадзорных домашних животных, имеет право на вознаграждение в соответствии с пунктом 2 статьи 253 настоящего Кодекса.

Статья 257. Клад

1. Клад, то есть зарытые в земле или сокрытые иным способом деньги или ценные предметы, собственник которых не может быть установлен либо в силу закона утратил на них право, поступает в собственность лица, которому принадлежит имущество (земельный участок, строение и т.п.), где клад был сокрыт, и лица, обнаружившего клад в равных долях, если соглашением между ними не установлено иное.

При обнаружении клада лицом, производившим раскопки или поиск ценностей без согласия на это собственника земельного участка или иного имущества, где клад был сокрыт, клад подлежит передаче собственнику земельного участка или иного имущества, где был обнаружен клад.

2. В случае обнаружения клада, содержащего вещи, относящиеся к культурным ценностям, они подлежат передаче в собственность Российской Федерации. При этом собственник земельного участка или иного имущества, где клад был сокрыт, и лицо, обнаружившее клад, имеют право на получение вместе вознаграждения в размере пятидесяти процентов стоимости клада. Вознаграждение распределяется между этими лицами в равных долях, если соглашением между ними не установлено иное.

При обнаружении такого клада лицом, производившим раскопки или поиски ценностей без согласия собственника имущества, где клад был сокрыт, вознаграждение этому лицу не выплачивается и полностью поступает собственнику.

3. Правила настоящей статьи не применяются к лицам, в круг трудовых или служебных обязанностей которых входило проведение раскопок и поиска, направленных на обнаружение клада.

Статья 258. Приобретение права собственности на бесхозяйные движимые вещи

Если это не исключается правилами настоящего Кодекса о приобретении права собственности на вещи, от которых собственник отказался (статья 250), о находке (статьи 251–253), о безнадзорных животных (статьи 254–256) и о кладе (статья 257), право собственности на бесхозяйные движимые вещи может быть приобретено в силу приобретательной давности (статья 242).

Статья 259. Момент возникновения права собственности на движимую вещь у приобретателя по сделке

Право собственности у приобретателя движимой вещи по сделке возникает с момента ее передачи, если иное не предусмотрено законом или условиями сделки.

Статья 260. Передача движимой вещи

1. Передачей признается вручение вещи приобретателю, а равно сдача перевозчику для отправки приобретателю или сдача в организацию связи для пересылки приобретателю вещей, отчужденных без обязательства доставки.

Вещь считается врученной приобретателю с момента ее фактического поступления во владение приобретателя или указанного им лица.

В случаях, предусмотренных законом или договором либо вытекающих из существа отношений сторон, вещь считается переданной приобретателю с момента символической передачи (вручение ключей, иных знаков и символов, правоустанавливающих документов).

2. Если к моменту совершения сделки об отчуждении вещи она уже находится во владении приобретателя, вещь признается переданной ему с этого момента.

3. Если приобретаемая по сделке вещь находится во владении третьего лица, право собственности на нее переходит к приобретателю с момента совершения сделки, если иной момент перехода права собственности не предусмотрен условиями сделки.

4. К передаче вещи приравнивается передача коносамента или иного товараспорядительного документа на нее.

Глава 19. Прекращение права собственности

Статья 261. Основания прекращения права собственности

1. Право собственности прекращается при отчуждении собственником своей вещи другому лицу, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении вещи и при утрате (прекращении) права собственности на вещь в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом или законом.

2. Принудительное изъятие у собственника вещи не допускается, кроме предусмотренных настоящим Кодексом случаев, когда по основаниям, установленным законом, в частности, производятся:

1) обращение взыскания на вещь по обязательствам (статья 264);

2) отчуждение вещи, которая в силу закона не может принадлежать данному лицу (статья 265);

3) выкуп бесхозяйственно содержимых объектов культурного наследия (культурных ценностей), домашних животных (статьи 266 и 267);

4) реквизиция (статья 268);

5) конфискация (статья 269);

6) национализация (статья 270);

7) выдел доли из общего имущества (пункт 4 статьи 280);

8) выкуп земельного участка для государственных или муниципальных нужд (статья 296);

9) прекращение права собственности на земельный участок, который не используется в соответствии с его целевым назначением или разрешенным использованием (статья 296^{4});

10) прекращение права собственности на земельный участок, используемый с нарушением законодательства (статья 296^{5});

11) прекращение права собственности на бесхозяйственно содержимое помещение (статья 298^{7});

12) изъятие из оборота и уничтожение экземпляров материальных носителей, содержащих сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина (пункт 2 статьи 152);

13) изъятие из оборота и уничтожение экземпляров материальных носителей, содержащих изображение гражданина, полученное или используемое с нарушением закона (пункт 2 статьи 152^{1});

14) изъятие из оборота и уничтожение экземпляров материальных носителей, содержащих информацию о частной жизни физического лица, полученную с нарушением закона (пункт 4 статьи 152^{2});

15) изъятие из оборота и уничтожение контрафактных материальных носителей (пункт 4 статьи 1252);

16) изъятие из оборота и уничтожение оборудования, прочих устройств и материалов, используемых или предназначенных для нарушения исключительных прав (пункт 5 статьи 1252).

Статья 262. Приватизация государственного и муниципального имущества

Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные настоящим Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

Статья 263. Отказ от права собственности

1. Гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащую ему вещь, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устранении от владения, пользования и распоряжения вещью без намерения сохранить какие-либо права на эту вещь.

2. Отказ от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующей вещи до приобретения права собственности на нее другим лицом.

Лицо, отказавшееся от права собственности на вещь, обязано возместить необходимые расходы на ее утилизацию, если законом не установлено иное.

3. Отказ от права собственности на недвижимую вещь, обремененную ограниченными вещными правами третьих лиц, не допускается.

Отказ от права собственности на земельный участок допускается в случаях и порядке, предусмотренных земельным законодательством.

4. Отказ публично-правовых образований от права собственности не допускается.

Статья 264. Обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника

1. Изъятие имущества путем обращения взыскания на него по обязательствам собственника производится на основании решения суда, если иной порядок обращения взыскания не предусмотрен законом или договором.

2. Право собственности на имущество, на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у лица, к которому переходит это имущество.

Статья 265. Прекращение права собственности лица на вещь, которая не может ему принадлежать

1. Если по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица оказалась вещь, которая в силу закона не может ему принадлежать, эта вещь должна быть отчуждена собственником в течение года с момента возникновения права собственности на вещь, если законом не установлен иной срок.

2. В случаях, когда вещь не отчуждена собственником в сроки, указанные в пункте 1 настоящей статьи, такая вещь, с учетом ее характера и назначения, по решению суда, вынесенному по заявлению уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости вещи, определенной судом, за вычетом расходов, понесенных на ее отчуждение.

3. По требованию гражданина или юридического лица – собственника вещи, которая ограниченна в обороте и не может находиться в частной собственности, суд вправе обязать государство или иное публично-правовое образование принять указанную вещь и возместить собственнику ее стоимость.

4. Если в собственности гражданина или юридического лица по основаниям, допускаемым законом, окажется вещь, на приобретение которой необходимо разрешение, а в его выдаче собственнику отказано, эта вещь подлежит отчуждению в порядке, установленном для имущества, которое не может принадлежать данному собственнику.

Статья 266. Выкуп бесхозяйственно содержимых объектов культурного наследия (культурных ценностей)

В случаях, когда собственник бесхозяйственно содержит вещь, которая вследствие своей культурной или исторической ценности отнесена в соответствии с законом к объектам культурного наследия (культурным ценностям), что грозит утратой ею своего значения, либо допускает серьезные нарушения установленного ограничения вещных прав или ограничения какого-либо из правомочий, входящих в состав вещного права на такой объект (абзац третий пункта 1 статьи 225), такая вещь по решению суда может быть изъята у собственника в порядке, установлен-

ном законом, путем выкупа, осуществляемого уполномоченным органом государственной власти, или продажи с публичных торгов.

При выкупе объектов культурного наследия (культурных ценностей) собственнику возмещается их стоимость в размере, установленном соглашением сторон, а в случае спора – судом. При продаже с публичных торгов собственнику передается вырученная от продажи сумма за вычетом расходов на проведение торгов.

Статья 267. Выкуп домашних животных при ненадлежащем обращении с ними

В случаях, когда собственник домашних животных обращается с ними в явном противоречии с установленными на основании закона правилами и принятыми в обществе нормами гуманного отношения к животным, эти животные могут быть изъяты у собственника путем их выкупа лицом, предъявившим соответствующее требование в суд. Цена выкупа определяется соглашением сторон, а в случае спора – судом.

Статья 268. Реквизиция

1. В случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, вещь в интересах общества по решению уполномоченных государственных органов может быть изъята у собственника в государственную собственность в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости вещи (реквизиция).

2. Оценка, по которой собственнику возмещается стоимость реквизированной вещи, может быть оспорена им в суде.

3. Лицо, вещь которого реквизирована, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившейся вещи при условии возврата денежной суммы, размер которой определяется по правилам о неосновательном обогащении (глава 60 настоящего Кодекса).

Статья 269. Конфискация

1. В случаях, предусмотренных законом, имущество может быть безвозмездно изъято у собственника по решению суда в собственность Российской Федерации в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения (конфискация).

2. При конфискации ограниченные вещные права на конфискуемые вещи и иные обременения соответствующего имущества прекращаются.

3. В случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке. Решение о конфискации, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде.

Статья 270. Национализация

1. Обращение в собственность Российской Федерации имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), осуществляется только в случаях, установленных законом.

2. Национализация не допускается без предварительного полного возмещения убытков собственникам имущества.

3. При национализации ограниченные вещные права на национализируемые вещи и иные обременения соответствующего имущества прекращаются.

Лица, утратившие указанные права на национализированное имущество, вправе требовать от Российской Федерации возмещения причиненных им убытков.

Глава 19[1]. Общая собственность

§1. Общие положения

Статья 271. Понятие и основания возникновения общей собственности

1. Имущество, находящееся в собственности двух или нескольких лиц, является общей собственностью.

2. Имущество может находиться в общей собственности с определением доли каждого из собственников в праве собственности (долевая собственность) или без определения таких долей (совместная собственность).

3. Общая собственность на имущество является долевой, за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование совместной собственности на это имущество.

4. Общая собственность возникает при поступлении в собственность двух или нескольких лиц имущества, которое не может быть разделено без изменения его назначения либо не подлежит разделу в силу закона.

Общая собственность на делимое имущество возникает в случаях, установленных законом.

5. Общая собственность возникает при смешении однородных вещей, принадлежащих двум и более лицам, если иное не предусмотрено законом или договором. В этом случае размеры долей в праве общей собственности определяются пропорционально количеству вещей, принадлежавших каждому из сособственников до смешения, если иное не предусмотрено законом или соглашением сторон.

6. По соглашению участников совместной собственности, а при недостижении соглашения – по решению суда, на общее имущество может быть установлена долевая собственность этих лиц.

7. Общая собственность на недвижимое имущество возникает с момента государственной регистрации, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

Статья 272. Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в общей собственности

Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в общей собственности, поступают в состав общего имущества на тех же условиях, на которых общее имущество, от использования которого получены указанные плоды, продукция и доходы, принадлежат сособственникам, если иное не предусмотрено соглашением между ними.

При раздельном владении и пользовании имуществом, находящимся в долевой собственности, плоды, продукция и доходы, полученные от использования соответствующей части имущества, поступают в собственность того сособственника, который владеет ею, если иное не установлено законом или соглашением сособственников. Это правило применяется также в случаях, когда владение и пользование общим имуществом осуществляется в порядке, предусмотренном пунктом 3 статьи 277 настоящего Кодекса.

Статья 273. Расходы по содержанию имущества, находящегося в общей собственности

Каждый участник общей собственности обязан соразмерно со своей долей либо при совместной собственности за счет общего имущества, а при его недостаточности – в равных долях, участвовать в издержках по его содержанию и сохранению, в том числе связанных с уплатой налогов и сборов, если иное не предусмотрено соглашением между сособственниками.

Статья 274. Обращение взыскания на долю в общем имуществе

1. Кредитор участника общей собственности при недостаточности у собственника другого имущества вправе предъявить требование о выделе доли должника в общем имуществе в соответствии с правилами настоящего Кодекса для обращения на нее взыскания.

2. Если выдел доли должника в натуре невозможен либо против этого возражают остальные участники общей собственности, кредитор вправе требовать продажи должником своей доли остальным участникам общей собственности по цене, соразмерной рыночной стоимости этой доли, с обращением вырученных от продажи средств в погашение долга.

В случае отказа остальных участников общей собственности от приобретения доли должника кредитор вправе требовать по суду обращения взыскания на долю должника в праве собственности путем продажи этой доли с публичных торгов.

3. Правила, предусмотренные настоящей статьей, применяются к отношениям, связанным с обращением взыскания на долю в общем имуществе супругов, с учетом особенностей, предусмотренных параграфом 3 настоящей главы.

§2. Долевая собственность

Статья 275. Определение долей в праве собственности

1. Если доли участников долевой собственности не могут быть определены на основании закона и не установлены соглашением всех ее участников, доли считаются равными.

2. Соглашением всех участников долевой собственности может быть установлен порядок определения и изменения их долей в зависимости от вклада каждого из них в образование и приращение общего имущества.

3. Общая долевая собственность на неделимую вещь, находящуюся в собственности одного лица, может быть установлена на основании соглашения собственника с третьим лицом при условии, что размер доли каждого из сособственников обеспечит ему возможность владеть и пользоваться частью вещи в соответствии с ее назначением.

4. Участник долевой собственности, осуществивший за свой счет с согласия других сособственников неотделимые улучшения этого имущества, имеет право на соответствующее увеличение своей доли в праве на общее имущество, если иное не предусмотрено соглашением между сособственниками.

Отделимые улучшения общего имущества, если иное не предусмотрено соглашением участников долевой собственности, поступают в собственность того из участников, который их произвел.

Статья 276. Распоряжение имуществом, находящимся в долевой собственности

1. Распоряжение имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляется по соглашению всех ее участников, если иное не предусмотрено законом.

2. Участник долевой собственности вправе по своему усмотрению продать, подарить, завещать, отдать в залог свою долю (часть доли) либо распорядиться ею иным образом с соблюдением при ее возмездном отчуждении правил, предусмотренных статьей 278 настоящего Кодекса, если иное не установлено законом.

Доля в праве собственности не может быть разделена сособственником на части (меньшие доли), если это повлечет невозможность вла-

деть и пользоваться частью общего имущества, соразмерной части этой доли, в соответствии с его назначением. Сделка, совершенная с нарушением данного требования, является ничтожной.

Статья 277. Владение и пользование вещью, находящейся в долевой собственности

1. Владение и пользование вещью, находящейся в долевой собственности, если иное не установлено законом, осуществляются по соглашению всех ее участников, а при недостижении соглашения – в порядке, устанавливаемом судом.

2. Участник долевой собственности имеет право на предоставление в его владение и пользование части вещи, соразмерной его доле, а при невозможности этого вправе требовать от других участников, владеющих и пользующихся частью вещи, приходящейся на его долю, соответствующей компенсации, если иное не предусмотрено законом.

Условия соглашения о владении и пользовании недвижимой вещью, предусматривающие предоставление сособственнику во владение и пользование части вещи, явно несоразмерной его доле в праве собственности, могут быть признаны недействительными.

3. Участники долевой собственности вправе также установить такой порядок владения и пользования вещью, при котором вещь (часть вещи) предоставляется во владение и пользование разным сособственникам на разные периоды времени.

4. Соглашение участников долевой собственности о владении и пользовании недвижимой вещью должно быть заключено в письменной форме (пункт 4 статьи 434 настоящего Кодекса).

5. Каждый из участников долевой собственности вправе требовать внесения в государственный реестр недвижимости условий соглашения о владении и пользовании недвижимой вещью.

При переходе доли в праве собственности на недвижимую вещь к другому сособственнику или третьему лицу соглашение о владении и пользовании этой вещью, условия которого внесены в государственный реестр недвижимости сохраняет свою силу, в том числе для указанного лица, если иное не предусмотрено таким соглашением.

Статья 278. Преимущественное право покупки

1. При продаже доли в праве собственности постороннему лицу остальные участники долевой собственности имеют преимущественное право покупки продаваемой доли по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях, кроме случая продажи с публичных торгов.

Публичные торги для продажи доли в праве собственности при отсутствии согласия на это всех участников долевой собственности могут проводиться в случаях, предусмотренных абзацем вторым пункта 2 статьи 274 настоящего Кодекса, и в иных случаях, предусмотренных законом.

2. Продавец доли обязан известить в письменной форме остальных участников долевой собственности о намерении продать свою долю постороннему лицу с указанием цены и других условий, на которых продает ее. Если остальные участники долевой собственности откажутся от покупки или не приобретут продаваемую долю в праве собственности на недвижимое имущество в течение месяца, а в праве собственности на движимое имущество – в течение десяти дней со дня извещения, продавец вправе продать свою долю любому лицу.

3. При продаже доли с нарушением преимущественного права покупки любой другой участник долевой собственности имеет право в течение трех месяцев требовать в судебном порядке перевода на него прав и обязанностей покупателя, а если договор исполнен – перевода доли с выплатой покупателю уплаченной им цены.

4. Уступка преимущественного права покупки доли не допускается.

5. Правила настоящей статьи применяются также при возмездном отчуждении доли по иному договору, если из существа договора не вытекает иное.

6. Особенности извещения участников долевой собственности о намерении продавца доли в праве общей собственности продать свою долю постороннему лицу могут быть установлены федеральным законом.

Статья 279. Момент перехода доли в праве собственности на вещь к приобретателю по сделке

Доля в праве собственности на движимую вещь переходит к приобретателю по сделке с момента совершения сделки, если соглашением сторон не предусмотрено иное.

Доля в праве собственности на недвижимую вещь переходит к приобретателю по сделке с момента государственной регистрации перехода этой доли.

Статья 280. Раздел имущества, находящегося в долевой собственности, и выдел из него доли

1. Имущество, находящееся в долевой собственности, может быть разделено между сособственниками по соглашению между ними, если иное не предусмотрено законом.

2. Участник долевой собственности вправе требовать выдела своей доли из общего имущества, если иное не предусмотрено законом.

3. При недостижении участниками долевой собственности соглашения о способе и условиях раздела общего имущества или выдела доли одного из них участник долевой собственности вправе в судебном порядке требовать выдела в натуре своей доли из общего имущества.

Если выдел доли в натуре не допускается законом или невозможен без несоразмерного ущерба имуществу, находящемуся в общей собственности, выделяющийся собственник по его выбору имеет право на выплату ему стоимости его доли другими участниками долевой собственности либо на предоставление ему права вещной выдачи (пункт 3 статьи 305).

4. Несоразмерность имущества, выделяемого в натуре участнику долевой собственности на основании настоящей статьи, его доле в праве собственности устраняется выплатой соответствующей денежной суммы или иной компенсацией.

Выплата участнику долевой собственности остальными собственниками компенсации вместо выдела его доли в натуре допускается с его согласия. В случаях, когда доля собственника незначительна, не может быть реально выделена и он не имеет существенного интереса в использовании общего имущества, суд может и при отсутствии согласия этого собственника обязать остальных участников долевой собственности выплатить ему компенсацию.

5. Сособственник утрачивает долю в праве собственности на движимое имущество с момента получения компенсации, а долю в праве собственности на недвижимое имущество – с момента государственной регистрации перехода доли к остальным собственникам.

Статья 281. Общая долевая собственность членов крестьянского (фермерского) хозяйства, созданного без образования юридического лица

1. Имущество крестьянского (фермерского) хозяйства, созданного без образования юридического лица (абзац первый пункта 5 статьи 23), находится в общей долевой собственности его членов.

2. В общей долевой собственности членов крестьянского (фермерского) хозяйства находятся земельный участок, хозяйственные и иные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственная и иная техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и другое имущество, приобретенное для хозяйства на общие средства его членов.

3. Плоды, продукция и доходы, полученные в результате деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, являются общим иму-

ществом членов крестьянского (фермерского) хозяйства и используются по соглашению между ними.

4. Если иное не установлено соглашением о создании крестьянского (фермерского) хозяйства, распоряжение имуществом крестьянского (фермерского) хозяйства осуществляется главой крестьянского (фермерского) хозяйства (абзац второй пункта 5 статьи 23). Сделка, совершенная главой крестьянского (фермерского) хозяйства, считается совершенной в интересах всех членов этого хозяйства, если не доказано, что она заключена в личных интересах его главы.

Статья 282. Раздел имущества крестьянского (фермерского) хозяйства

1. При прекращении крестьянского (фермерского) хозяйства общее имущество подлежит разделу по правилам статьи 280 настоящего Кодекса.

2. При выходе из хозяйства одного из его членов земельный участок и средства производства, составляющие общее имущество членов крестьянского (фермерского) хозяйства, разделу не подлежат. Вышедший из хозяйства имеет право на получение от остальных сособственников денежной компенсации, соразмерной его доле в праве собственности на это имущество.

3. Доли членов крестьянского (фермерского) хозяйства в праве собственности на имущество хозяйства признаются равными, если соглашением между ними не установлено иное.

§3. Совместная собственность

Статья 283. Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в совместной собственности

1. Участники совместной собственности, если иное не предусмотрено соглашением между ними, сообща владеют и пользуются общим имуществом.

2. Распоряжение имуществом, находящимся в совместной собственности, осуществляется по согласию всех участников, которое предполагается независимо от того, кем из участников совершается сделка по распоряжению имуществом.

3. Каждый из участников совместной собственности вправе совершать сделки по распоряжению общим имуществом, если иное не установлено законом и не вытекает из соглашения участников совместной собственности. Совершенная одним из участников совместной собственности сделка, связанная с распоряжением общим имуществом,

может быть признана недействительной по требованию другого участника по мотивам отсутствия у участника, совершившего сделку, необходимых полномочий только в случае, если доказано, что другая сторона в сделке знала или заведомо должна была знать об этом.

Статья 284. Раздел имущества, находящегося в совместной собственности, и выдел из него доли

1. Раздел общего имущества между участниками совместной собственности, а также выдел доли одного из них могут быть осуществлены после определения доли каждого из участников в праве на общее имущество.

2. При разделе общего имущества и выделе из него доли, если иное не предусмотрено законом или соглашением участников, их доли признаются равными.

3. Основания и порядок раздела общего имущества и выдела из него доли определяются по правилам статьи 280 настоящего Кодекса.

Статья 285. Общая собственность супругов

1. Имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества.

Каждый из супругов вправе требовать государственной регистрации совместной собственности на недвижимое имущество, нажитое супругами во время брака, при этом право общей совместной собственности возникает с момента приобретения такого имущества.

2. Имущество, принадлежавшее каждому из супругов до вступления в брак, а также полученное одним из супругов во время брака в дар или в порядке наследования, является его собственностью.

Вещи индивидуального пользования (одежда, обувь и т.п.), за исключением драгоценностей и других предметов роскоши, хотя и приобретенные во время брака за счет общих средств супругов, признаются собственностью того супруга, который ими пользовался.

Имущество каждого из супругов может быть признано их совместной собственностью, если будет установлено, что в течение брака за счет общего имущества супругов или личного имущества другого супруга были произведены вложения, значительно увеличивающие стоимость этого имущества (капитальный ремонт, реконструкция, переоборудование и т.п.). Настоящее правило не применяется, если договором между супругами предусмотрено иное.

Исключительное право на результат интеллектуальной деятельности, принадлежащее автору такого результата (статья 1228), не входит в об-

щее имущество супругов. Однако доходы, полученные от использования такого результата в период брака, являются совместной собственностью супругов, если договором между ними не предусмотрено иное.

3. По обязательствам одного из супругов взыскание может быть обращено на имущество, находящееся в его собственности, а также на его долю в общем имуществе супругов, которая причиталась бы ему при разделе этого имущества.

4. Правила определения долей супругов в общем имуществе при его разделе и порядок такого раздела устанавливаются семейным законодательством.

Глава 19^2. Право собственности на земельные участки и иные природные объекты

Статья 286. Основные положения о праве собственности на земельный участок

1. Собственник земельного участка вправе владеть, пользоваться и распоряжаться им, совершать любые действия с земельным участком, если они не противоречат закону и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц.

2. Собственник осуществляет свои правомочия в отношении земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, а также с соблюдением природоохранных требований.

Собственник земельного участка вправе передать во временное владение и пользование или в пользование часть земельного участка при условии индивидуализации указанной части в договоре в соответствии с требованиями закона.

3. Право собственности на земельный участок возникает по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом.

4. Если иное не установлено законом, при естественном наносе (намыве) земли водным потоком, а равно при обмелении водного объекта общего пользования приращение земельного участка (пункт 1 статьи 141.4 настоящего Кодекса) поступает в собственность собственника земельного участка, имеющего береговую линию с соответствующим водным объектом, при условии, что такое приращение земельного участка сохраняется не менее трех лет.

5. Если иное не установлено законом, при полном или частичном затоплении земельного участка на границе водного объекта общего пользования (пункт 2 статьи 141.4) при условии, что такое положение сохраняется более трех лет, право собственности на земельный

участок прекращается или соответственно сохраняется в измененных границах.

6. Право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении земельного участка собственником, отказе собственника от права собственности на земельный участок и по другим основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом.

Статья 287. Земельный участок как объект права собственности

1. Если иное не установлено настоящим Кодексом, право собственности на земельный участок (статья 141.2) распространяется на находящийся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и находящиеся на нем растения, обособленные водные объекты, а также иные составные части земельного участка.

2. Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законом и не нарушает прав и охраняемых законом интересов других лиц.

Статья 288. Земельные участки, доступные для общего пользования

1. Граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, не противоречащих требованиям, установленным законом.

2. Если земельный участок, находящийся в собственности гражданина или юридического лица, не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

3. Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса), определяемая в соответствии с водным законодательством, предназначается для общего пользования (пункт 3 статьи 296^{9}). Граждане имеют право свободно пользоваться такой береговой полосой для передвижения и пребывания около водного объекта общего пользования.

Статья 289. Возникновение и прекращение права собственности при образовании земельных участков

1. При объединении или разделе земельных участков право собственности на них прекращается и одновременно возникает право на все образуемые в результате объединения или раздела земельные участки.

2. При объединении земельных участков, находящихся в собственности разных лиц, у таких лиц возникает право общей долевой собственности на образованный в результате объединения земельный участок в соответствии с соглашением указанных лиц. Объединение земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с земельным участком, находящимся в собственности граждан или юридических лиц, не допускается.

3. При выделе земельного участка в счет доли в праве общей долевой собственности у соответствующего участника долевой собственности возникает право собственности на образуемый земельный участок и утрачивается доля в праве собственности на земельный участок, из которого осуществляется выдел. Другие участники долевой собственности сохраняют право долевой собственности на участок, из которого осуществляется выдел, с учетом изменившегося размера их долей в праве долевой собственности.

4. При перераспределении нескольких смежных земельных участков у их собственников право собственности на такие земельные участки прекращается и возникает право собственности на вновь образованные земельные участки. При перераспределении земельных участков, находящихся в собственности разных лиц, у таких лиц возникает право собственности на вновь образованные земельные участки в соответствии с соглашением между ними.

5. Правила настоящей статьи применяются к отношениям, связанным с преобразованием иных объектов недвижимого имущества, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и не противоречит существу соответствующих объектов недвижимого имущества.

Статья 290. Застройка земельного участка

Собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении и разрешенном использовании земельного участка.

Статья 291. Права на земельные участки лиц, не являющихся их собственниками

1. Земельные участки могут предоставляться их собственниками другим лицам во владение и (или) в пользование в случаях и в порядке, предусмотренных настоящим Кодексом и земельным законодательством.

2. Лицо, не являющееся собственником земельного участка, осуществляет правомочия владения и пользования земельным участком

на условиях и в пределах, установленных настоящим Кодексом для собственника земельного участка, если иное не предусмотрено законом или договором с собственником земельного участка.

Статья 292. Преимущественное право собственника земельного участка и собственника здания или сооружения

1. Собственник здания или сооружения, находящегося на земельном участке, не принадлежащем ему на праве собственности, имеет преимущественное право приобретения земельного участка, если иное не установлено законом.

2. Собственник земельного участка, на котором расположены здания или сооружения, не принадлежащие ему на праве собственности, имеет преимущественное право приобретения здания или сооружения, если иное не установлено законом.

3. Предусмотренные настоящей статьей преимущественные права собственников зданий (сооружений) или земельных участков осуществляются в порядке, установленном статьей 278 настоящего Кодекса.

Статья 293. Ограничения права собственности на земельный участок в пользу соседей (соседские права)

1. Собственник земельного участка должен осуществлять правомочия владения и пользования земельным участком с соблюдением прав и охраняемых законом интересов собственников (владельцев) соседних земельных участков (соседских прав).

Соседними земельными участками в целях установления ограничений права собственности признаются земельные участки, как соприкасающиеся, так и не соприкасающиеся друг с другом, если последствия использования (эксплуатации) одного из участков оказывают влияние на использование другого участка.

2. Собственник земельного участка должен претерпевать воздействие исходящих с соседнего земельного участка газов, паров, запахов, дыма, копоти, тепла, шумов, вибрации и иное подобное воздействие, если оно не оказывает влияния на использование его земельного участка или оказывает на его использование такое влияние, которое не превышает установленных нормативов, а при их отсутствии – разумных пределов исходя из природы и местоположения земельных участков или из обычая.

В случае, когда исходящее с соседнего земельного участка воздействие превышает установленные нормативы или выходит за указанные пределы, собственник (владелец) земельного участка вправе требовать устранения препятствий в пользовании своим земельным участком (статья 230).

Статья 294. Содержание соседских прав

1. Собственник земельного участка обязан, если соглашением с собственником (владельцем) соседнего земельного участка не предусмотрено иное:

не возводить здания или сооружения, в отношении которых очевидно, что их существование или использование будет иметь следствием недопустимое воздействие на соседний земельный участок;

принимать меры по предотвращению вреда, который может быть причинен соседнему участку ненадлежаще содержащимся собственником существующим зданием (сооружением), в том числе обязан снести здание (сооружение), оказывающее недопустимое воздействие на соседний земельный участок;

устранять опасность обрушения здания или сооружения либо его части на соседний участок;

допускать на земельный участок владельца соседнего участка для земляных и иных работ в целях доступа к зданию или сооружению, расположенному на соседнем земельном участке, при необходимости его ремонта, если такие работы не могут быть осуществлены иным способом;

свободно пропускать воду, поступающую естественным образом на участок с соседнего земельного участка, а также не подсыпать землю на свой земельный участок, если это нарушает естественные стоки с соседнего земельного участка или препятствует им;

не осуществлять на своем земельном участке посадки таким образом, что это может ухудшить состояние соседнего участка или посадок на нем либо нарушить устойчивость расположенных на нем зданий или сооружений;

не углублять свой земельный участок таким способом, что грунт соседнего участка лишится опоры;

не сооружать колодцы таким образом, чтобы это препятствовало поступлению воды в колодец на соседнем участке;

не возводить канализационных сооружений, приводящих к загрязнению соседнего участка;

воздерживаться от иных действий, которые заведомо могут привести к существенному нарушению прав соседей.

2. Собственник земельного участка имеет право, если соглашением с собственником (владельцем) соседнего земельного участка не предусмотрено иное:

собирать плоды, упавшие на земельный участок с дерева или куста, расположенного на соседнем участке;

срезать и оставлять себе препятствующие использованию земельного участка корни дерева или куста, проникшие с соседнего участка;

требовать от собственника соседнего участка, чтобы он своими действиями не изменял притока света на земельный участок и не сужал открывающегося с него вида, если это выходит за разумные пределы;

требовать от собственника соседнего участка участвовать в строительстве или в разумных расходах на строительство общей стены (забора, изгороди) между земельными участками или в установлении иной разделительной линии между земельными участками (межевых знаков на общих границах), а также в разумных расходах по эксплуатации таких объектов.

Статья 295. Ограничения права собственности на земельный участок в публичных интересах

Права собственника земельного участка могут быть ограничены в публичных интересах в целях, предусмотренных пунктом 3 статьи 1 настоящего Кодекса.

Основания ограничений прав собственника в публичных интересах определяются настоящим Кодексом (статьи 295^1, 295^2) и иными законами.

Статья 295^1. Реквизиция земельного участка. Временное занятие земельного участка

1. При реквизиции земельного участка применяются правила статьи 268 настоящего Кодекса с особенностями, предусмотренными настоящей статьей.

2. В случае невозможности возврата земельного участка его собственнику при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми осуществлена реквизиция, собственнику по его заявлению предоставляется в собственность другой земельный участок. Разница в стоимости реквизированного и предоставленного земельного участка подлежит учету при расчетах с собственником земельного участка.

3. При наличии обстоятельств, являющихся основаниями для реквизиции земельного участка, он может быть временно занят по решению уполномоченного государственного органа с возмещением собственнику убытков, причиненных таким временным занятием. При прекращении обстоятельств, послуживших основанием временного занятия, земельный участок подлежит незамедлительному возврату собственнику.

Собственник вправе требовать осуществления реквизиции временно занятого земельного участка (статья 268).

Статья 295^2. Ограничения права собственности на земельный участок в публичных интересах без изъятия участка у собственника

1. В публичных интересах могут быть ограничены принадлежащие собственнику правомочия владения и (или) пользования земельным

участком с сохранением за ним возможности распоряжения. Такое ограничение устанавливается в случае, когда публичные интересы не могут быть реализованы установлением вещного или обязательственного права в отношении земельного участка, и должно осуществляться способом, наименее обременительным для собственника земельного участка.

Переход права собственности на земельный участок к другому лицу не влияет на содержание ограничений права собственности на такой участок, установленных в публичных интересах.

2. Ограничения права собственности на земельный участок, предполагающие доступ на земельный участок других лиц без разрешения собственника, могут устанавливаться для обеспечения:

1) прохода или проезда через земельный участок;

2) ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;

3) размещения межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

4) проведения дренажных работ;

5) забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя;

6) прогона сельскохозяйственных животных;

7) проведения геологического изучения недр, научно-исследовательских или проектно-изыскательских работ;

8) сохранности объектов культурного наследия или их территорий.

3. В зависимости от цели и характера ограничений права собственности они устанавливаются бессрочно или на определенный срок.

4. Ограничения права собственности на земельный участок в публичных интересах без изъятия земельного участка устанавливаются нормативными актами уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления.

5. Государственные органы и органы местного самоуправления, уполномоченные устанавливать ограничения права собственности на земельный участок в соответствии с настоящей статьей, а также размер и порядок выплаты компенсации, предусмотренной пунктом 6 настоящей статьи, определяются законом и иными правовыми актами. Споры о размере компенсации рассматриваются судом.

6. В случае, когда установление ограничений приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка вправе требовать его выкупа по цене, определяемой в соответствии со статьей 296 настоящего Кодекса, или предоставления равноценного земельного участка, а также возмещения причиненных убытков.

Статья 296. Выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд

1. Земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа в исключительных случаях, в том числе в случаях, связанных с:

1) выполнением международных обязательств Российской Федерации;

2) размещением объектов, предназначенных для судов общей юрисдикции и арбитражных судов, в целях обеспечения доступа граждан и организаций к правосудию;

3) размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии иной возможности размещения этих объектов:

объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;

объекты использования атомной энергии;

объекты обороны и безопасности;

объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;

объекты, обеспечивающие космическую деятельность;

объекты, обеспечивающие статус и защиту государственной границы Российской Федерации;

линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

объекты государственной наблюдательной сети гидрометеорологической службы;

объекты, связанные с геологическим изучением недр и разработкой месторождений полезных ископаемых;

объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;

автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;

4) организацией историко-культурного заповедника, особо охраняемой природной территории;

5) иными обстоятельствами в установленных законом случаях.

В зависимости от того, для чьих нужд изымается земля, выкуп осуществляется Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

2. Решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд принимаются уполномоченными федераль-

ными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления с учетом особенностей, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи.

3. Решения об изъятии земельных участков для государственных нужд в случаях, предусмотренных подпунктом 1 пункта 1 настоящей статьи, принимаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Решения об изъятии земельных участков для государственных нужд в случаях, предусмотренных подпунктом 2 пункта 1 настоящей статьи, принимаются по поручению Президента Российской Федерации уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в случаях, предусмотренных подпунктами 3–5 пункта 1 настоящей статьи, принимаются соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, уполномоченными в соответствии с законом и иными правовыми актами.

Порядок подготовки и принятия решений об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд устанавливается законом.

4. О принятом решении об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд вносится отметка в Единый государственный реестр недвижимости и направляется уведомление собственнику изымаемого земельного участка.

5. После определения условий изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд собственнику изымаемого земельного участка направляется предложение об условиях такого изъятия. Порядок направления собственникам уведомлений о принятом решении и предложений об условиях изъятия устанавливаются законом. Выкуп земельного участка до истечения шести месяцев со дня получения собственником предложений об изъятии земельных участков допускается только с согласия собственника.

6. Правила настоящей статьи применяются также в случаях, когда земельный участок, необходимый для государственных или муниципальных нужд, не образован на момент принятия решения о его изъятии. В этом случае такое решение должно содержать сведения о границах земельного участка, который будет образован в связи с его изъятием.

Расходы, связанные с образованием земельного участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, не могут быть возложены на собственника изымаемого земельного участка.

7. Правила, предусмотренные статьями 296 – 296[3] настоящего Кодекса, применяются также в случаях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд у лиц, владеющих находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками на ограниченном вещном праве либо ином законном основании. В этом случае указанным лицам выплачивается компенсация за досрочное прекращение соответствующего права. Порядок определения размера компенсации устанавливается законом.

Статья 296[1]. Права собственника земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд

Собственник земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, с момента внесения в единый государственный реестр недвижимости отметки о принятом решении об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о выкупе участка владеет, пользуется и распоряжается им по своему усмотрению и несет необходимые затраты, обеспечивающие использование участка в соответствии с его целевым назначением. Собственник несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка (статья 296[2]) затрат и убытков, связанных с новым строительством и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке в указанный период.

Статья 296[2]. Выкупная цена земельного участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд

1. Плата за земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд (выкупная цена), сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. Соглашение включает обязательство Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемый участок. Право собственности собственника земельного участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, может быть прекращено только после уплаты ему выкупной цены.

Исполнение обязательства по уплате выкупной цены, а также по оплате иных расходов, связанных с изъятием земельного участка, может быть возложено соответствующим публично-правовым образованием на лицо, которое будет использовать земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд (пункт 1 статьи 313, статья 403).

2. При определении выкупной цены в нее включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием

земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

3. По соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

При изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд путем перераспределения земельных участков, условия перераспределения, в том числе оплаты земельного участка, определяются по соглашению с собственником.

Статья 296[3]. Выкуп земельного участка для государственных или муниципальных нужд по решению суда

Если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Иск о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в течение трех лет со дня принятия решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, но не ранее чем через шесть месяцев с момента направления собственнику участка предложения об условиях такого изъятия

Статья 296[4]. Прекращение права собственности на земельный участок, который не используется в соответствии с его целевым назначением

Право собственности на земельный участок может быть прекращено принудительно в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо строительства и не используется для соответствующей цели в течение пяти лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Статья 296[5]. Прекращение права собственности на земельный участок, используемый с нарушением законодательства

Право собственности на земельный участок может быть прекращено принудительно, если земельный участок используется не в соответствии

с его целевым назначением, его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель, к значительному ухудшению экологической обстановки, к уничтожению или повреждению объектов культурного наследия (абзац третий пункта 1 статьи 225) либо осуществляется с иным грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных законом.

Статья 296[6]. Порядок прекращения права собственности на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования

1. Орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный принимать решения о принудительном прекращении права собственности на земельный участок по основаниям, предусмотренным статьями 296[4] и 296[5] настоящего Кодекса, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются законом.

2. Если собственник земельного участка письменно уведомит орган, принявший решение о принудительном прекращении права собственности на земельный участок, о своем согласии исполнить это решение, участок подлежит продаже с торгов.

3. Если собственник земельного участка не согласен с решением о принудительном прекращении его права собственности на земельный участок, орган, принявший соответствующее решение, может предъявить требование о продаже участка в суд.

4. При продаже земельного участка по основаниям, предусмотренным статьями 296[4] и 296[5] настоящего Кодекса, земельный участок продается со всеми его составными частями. Собственнику земельного участка выплачиваются средства, вырученные от продажи, за вычетом расходов на проведение торгов по продаже участка.

Статья 296[7]. Отказ собственника от права собственности на земельный участок

1. Отказ от права собственности на земельный участок (статья 265) осуществляется посредством подачи собственником земельного участка заявления о таком отказе в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Отказ от права собственности на земельный участок распространяется на все его составные части.

Право собственности на земельный участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права.

2. Если иное не предусмотрено законом, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты го-

сударственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью муниципального образования, на территории которого расположен земельный участок, а в случаях, предусмотренных законом, собственностью соответствующего субъекта Российской Федерации.

Статья 296[8]. Право собственности на участки недр

1. Участком недр как объектом права собственности является участок, представляющий собой геометризованный блок недр, границы которого определены и удостоверены в установленном порядке.

Право собственности на участки недр устанавливается в соответствии с законом о недрах.

2. Собственник земельного участка имеет на участок недр, расположенный под этим земельным участком, права, определяемые в соответствии с настоящим Кодексом и законом о недрах, в том числе право на добычу общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных вод в целях их использования для собственных нужд.

3. Правила настоящего Кодекса о праве собственности на земельные участки соответственно применяются к отношениям собственности, объектом которых являются участки недр, если иное не предусмотрено законом и не вытекает из существа отношений.

Статья 296[9]. Право собственности на водные объекты

1. Водным объектом как объектом права собственности является покрытый водами участок земли в пределах береговой линии, внесенный в государственный водный реестр.

Береговая линия или границы водного объекта определяется в соответствии с водным законодательством.

2. Поверхностные воды и покрытые ими земли, не предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи, образующие обособленный водный объект, являются составной частью земельного участка, в границах которого они находятся. К такому земельному участку применяются правила настоящего Кодекса о праве собственности на земельные участки.

3. Водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, если иное не предусмотрено законом. Граждане имеют право свободного доступа к таким водным объектам и могут бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено законом.

4. Правила настоящего Кодекса о праве собственности на земельные участки соответственно применяются к отношениям собственности, объектом которых являются водные объекты, если иное не предусмотрено законом и не вытекает из существа отношений.

Статья 296[10]. Право собственности на земельные участки лесного фонда

Собственник земельного участка лесного фонда (лесного участка) осуществляет владение, пользование и распоряжение таким участком в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием.

Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться во владение и пользование граждан и юридических лиц в порядке, определенном законом.

Статья 296[11]. Правовой режим животных в состоянии естественной свободы

Животные в состоянии естественной свободы, в том числе находящиеся в границах земельного участка, не признаются объектами права собственности и иных гражданских прав.

Глава 19[3]. Право собственности на здания и сооружения

Статья 297. Основные положения о праве собственности на здания и сооружения

1. Право собственности на здание или сооружение (пункт 2 статьи 130 настоящего Кодекса) возникает с момента государственной регистрации, если иное не установлено настоящим Кодексом или иным законом.

2. Собственник здания или сооружения вправе передать во временное владение и пользование или в пользование помещения либо иные части здания или сооружения при условии их индивидуализации в договоре в соответствии с требованиями, установленными законом.

3. При консолидации помещений (статья 141.6 настоящего Кодекса) право собственности на такие помещения прекращается и одновременно возникает право собственности на здание, помещения в котором консолидируются.

4. При выделении помещений в здании право собственности на здание прекращается и у его собственника (сособственников) возникает право собственности на все образованные в результате такого выделения помещения.

Статья 297[1]. Пользование собственником здания или сооружения чужим земельным участком

1. Собственник здания или сооружения, находящегося на земельном участке, принадлежащем другому лицу, пользуется данным земельным участком на условиях и в объеме, предусмотренных соответствующим вещным правом или договором с собственником земельного участка.

2. Собственник здания или сооружения, не имеющий иного вещного права на земельный участок или договора с собственником земельного участка, вправе владеть и пользоваться земельным участком в объеме, необходимом для обеспечения его доступа к указанному зданию или сооружению (право ограниченного владения земельным участком). Собственник земельного участка вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от собственника здания или сооружения соразмерную плату за владение и пользование земельным участком.

3. Переход права собственности на земельный участок не является основанием прекращения или изменения принадлежащего собственнику здания или сооружения права на расположенный под ним земельный участок.

4. Собственник здания или сооружения, находящегося на чужом земельном участке, имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться этим зданием или сооружением по своему усмотрению, в том числе сносить и реконструировать принадлежащее ему здание или сооружение, постольку, поскольку это не противоречит условиям пользования данным участком, установленным законом или договором.

5. Повреждение (гибель) здания или сооружения, находящегося на чужом земельном участке, не влечет прекращения прав собственника здания или сооружения на земельный участок. Собственник поврежденного (погибшего) здания или сооружения имеет право на его восстановление без согласия собственника земельного участка.

Права собственника поврежденного (погибшего) здания или сооружения на земельный участок прекращаются, если указанное лицо не приступило к восстановлению здания или сооружения в течение пяти лет с момента его повреждения (гибели).

6. Собственник здания или сооружения вправе требовать по своему выбору от собственника земельного участка предоставления ему права застройки, права постоянного землевладения или права аренды земельного участка, необходимого для обеспечения доступа к зданию или сооружению.

Собственник здания или сооружения на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, вправе требовать передачи ему земельного участка в собственность в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации.

7. Право ограниченного владения земельным участком не подлежит государственной регистрации и сохраняет силу до приобретения собственником здания или сооружения соответствующего права на земельный участок в порядке, предусмотренном пунктом 6 настоящей статьи.

В этом случае регистрационная запись о праве собственности на здание или сооружение должна содержать сведения о наличии у собственника права ограниченного владения земельным участком.

Статья 297^2. Право собственности на объект незавершенного строительства

1. Право собственности на объект незавершенного строительства (статья 141.10) возникает с момента государственной регистрации.

2. Собственник объекта незавершенного строительства обязан в установленный срок, а если такой срок не установлен – в разумный срок завершить строительство указанного объекта.

При неисполнении указанной обязанности орган, уполномоченный в соответствии с законом, может предупредить собственника о необходимости завершить строительство объекта недвижимости, а также назначить собственнику соразмерный срок для его завершения.

Если собственник без уважительных причин не завершит строительство объекта недвижимости в установленный срок, суд по иску органа, уполномоченного в соответствии с законом, может принять решение о продаже с публичных торгов такого объекта незавершенного строительства с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения.

3. К праву собственности и другим вещным правам на объект незавершенного строительства применяются правила настоящего раздела о праве собственности и других вещных правах на здания и сооружения, если иное не установлено настоящим Кодексом и иным законом или не вытекает из существа объекта незавершенного строительства.

Глава 19^4. Право собственности на помещения

Статья 298. Основные положения о праве собственности на помещения

1. Право собственности на помещение (статья 141.11) возникает с момента государственной регистрации этого права.

Государственная регистрация права собственности на помещение во вновь возведенном здании может быть произведена только после государственной регистрации права собственности на здание, в котором расположено данное помещение, если иное не установлено законом.

Государственная регистрация права собственности на помещение прекращает право собственности на здание, где находится данное помещение.

Государственная регистрация права собственности на здание за собственником всех помещений в здании прекращает право собственности на помещения.

2. Собственнику помещения принадлежит доля в праве собственности на общее имущество здания с момента государственной регистрации его права собственности на помещение.

3. Собственник помещения владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему помещением в соответствии с его назначением.

4. Помещение, предназначенное исключительно или преимущественно для обслуживания других помещений, признается вспомогательным и входит в состав общего имущества, принадлежащего собственникам помещений на праве общей долевой собственности.

Статья 298[1]. Основные положения о праве собственности на жилые помещения

1. Жилым помещением признается помещение, предназначенное для проживания граждан.

Гражданин – собственник жилого помещения может использовать его для личного проживания и проживания членов его семьи. Жилые помещения могут предоставляться собственником в пользование другим лицам для проживания граждан на основании договора при условии соблюдения требований жилищного законодательства.

2. Жилыми помещениями являются помещения, пригодные для проживания. Пригодность помещения для проживания определяется в соответствии с жилищным законодательством.

К числу жилых помещений не могут быть отнесены вспомогательные помещения.

3. Пользование жилым помещением для целей, не связанных с проживанием граждан, допускается только после перевода такого помещения в нежилое, за исключением случаев, установленных Жилищным кодексом Российской Федерации. Перевод помещений из жилых в нежилые производится в порядке, определяемом жилищным законодательством.

Статья 298[2]. Виды жилых помещений

1. Жилыми помещениями признаются квартира и комната.

2. Квартирой признается жилое помещение с отдельным входом, состоящее из одной или нескольких комнат и вспомогательных помещений и составляющее обособленную часть здания. Право собственности на квартиру возникает с момента его государственной регистрации.

3. Комнатой признается жилое помещение, расположенное в квартире. Право собственности на комнату возникает с момента его государственной регистрации. Государственная регистрация права собственности на комнату прекращает право собственности на квартиру, в которой находится данная комната. Собственник квартиры не вправе требовать государственной регистрации права собственности на расположенные в ней комнаты, если иное не предусмотрено законом.

4. Квартира, состоящая из комнат, в отношении которых зарегистрировано право собственности, признается коммунальной.

Коммунальная квартира не признается объектом гражданских прав и не может быть предметом сделок.

Вспомогательные помещения коммунальной квартиры признаются общим имуществом собственников комнат.

5. Если иное не предусмотрено законом правила, предусмотренные главой 19.4 настоящего Кодекса применяются к правоотношениям, связанным с правом собственности на жилой дом или часть жилого дома.

Статья 298[3]. Права членов семьи собственника жилого помещения

1. Члены семьи собственника, проживающие в принадлежащем ему жилом помещении, могут пользоваться этим помещением на праве личного пользовладения на условиях и в порядке, предусмотренных жилищным законодательством.

2. В случае, если в жилом помещении проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо несовершеннолетние члены семьи собственника, оставшиеся без родительского попечения, определяемые в соответствии с семейным законодательством, для отчуждения жилого помещения требуется согласие органа опеки и попечительства.

3. Правила, предусмотренные настоящей статьей, применяются также к членам семьи собственника, проживающим в принадлежащем ему жилом доме.

Статья 298[4]. Основные положения о праве собственности на нежилые помещения

1. Нежилым помещением признается помещение, предназначенное для целей, не связанных с проживанием граждан.

2. Собственник нежилого помещения не вправе использовать указанное помещение способами, которые нарушают права и охраняемые законом интересы лиц, проживающих в жилых помещениях, находящихся в том же здании, в частности, размещать в нем промышленное производство, если это приводит к указанным последствиям.

Статья 298[5]. Общее имущество здания

1. Вспомогательные помещения, а также иное общее имущество зданий (пункт 1 статьи 141.12), находятся в общей долевой собственности собственников помещений в здании.

2. Собственники помещений совместно владеют и пользуются общим имуществом здания в соответствии с его назначением.

3. Если иное не установлено законом, вспомогательные помещения, пригодные для самостоятельного использования, могут быть предоставлены в пользование третьим лицам по решению, принятому двумя третями голосов собственников помещений в здании, поскольку это не нарушает права и охраняемые законом интересы собственников иных помещений.

Количество голосов, принадлежащих собственнику помещения, пропорционально размеру принадлежащей ему доли, определяемому в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи.

Собственники помещений не вправе отчуждать, а также иным образом распоряжаться общим имуществом здания, если иное не предусмотрено законом.

4. Доля собственника помещения в праве собственности на общее имущество здания пропорциональна доле общей площади принадлежащего ему помещения в общей площади здания.

Размер долей собственников помещений в праве собственности на общее имущество здания может быть изменен с учетом характеристик помещения (высота потолка, этаж и т.п.) по соглашению между ними или в судебном порядке.

5. Собственник помещения не вправе отчуждать свою долю в праве собственности на общее имущество здания, а также совершать иные действия, влекущие передачу этой доли отдельно от права собственности на принадлежащее ему помещение.

Собственник помещения не вправе требовать выдела в натуре своей доли из общего имущества здания.

6. Если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законами или не вытекает из существа отношений, правила настоящей статьи применяются к находящемуся в общей долевой собственности собственников помещений в здании земельному участку под зданием (статья 298[6]), а также к общему имуществу коммунальной квартиры и к общему имуществу собственников земельных участков, расположенных в пределах территории малоэтажной жилищной застройки.

Статья 298[6]. Права собственников помещений на земельный участок под зданием

1. Земельный участок, необходимый для использования здания, находится в общей долевой собственности собственников помеще-

ний в здании, если иное не предусмотрено законом или соглашением с собственником земельного участка.

2. Собственник жилого помещения или нежилого помещения в многоквартирном жилом доме приобретает долю в праве собственности на находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок с элементами озеленения и благоустройства, на котором расположено здание, с момента государственной регистрации его права собственности на помещение. Если к моменту государственной регистрации права собственности на помещение земельный участок не сформирован, то собственник помещения приобретает долю в праве собственности на земельный участок под зданием с момента проведения государственного кадастрового учета соответствующего земельного участка.

До момента формирования и проведения государственного кадастрового учета земельного участка собственники помещений вправе владеть и пользоваться этим земельным участком в той мере, в какой это необходимо для эксплуатации ими многоквартирного жилого дома, а также объектов, входящих в состав общего имущества такого здания.

Собственники помещений вправе защищать свое владение земельным участком против третьих лиц.

3. Собственники нежилых помещений в зданиях, расположенных на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, за исключением собственников нежилых помещений в многоквартирных жилых домах, вправе требовать выкупа соответствующего земельного участка в общую долевую собственность в порядке, предусмотренном законом.

Статья 298^{7}. Прекращение права собственности на бесхозяйственно содержимое помещение

1. Если собственник помещения использует его не по назначению, систематически нарушает права и интересы соседей либо бесхозяйственно содержит помещение, допуская его разрушение, уполномоченный государственный орган или орган местного самоуправления может предупредить собственника о необходимости устранить нарушения, а если они влекут разрушение помещения – также назначить собственнику соразмерный срок для ремонта помещения.

Если собственник после предупреждения продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления может принять решение о продаже с публичных торгов

такого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения.

2. Правила, предусмотренные настоящей статьей, применяются к отношениям, связанным с прекращением права собственности на бесхозяйственно содержимые жилые помещения, с особенностями, предусмотренными жилищным законодательством.

Подраздел 4. Ограниченные вещные права

Глава 20. Право постоянного землевладения

Статья 299. Основные положения

1. Правом постоянного землевладения является право владения и пользования чужим земельным участком, устанавливаемое бессрочно или на определенный срок для ведения сельскохозяйственного производства, лесного хозяйства, организации рыболовства, рыбоводства, охоты, создания особо охраняемых территорий, а также для иных предусмотренных законом целей, достижение которых связано с использованием природных свойств и качеств земельного участка (эмфитевзис).

2. Право постоянного землевладения устанавливается по воле собственника, а в случаях, предусмотренных законом, – по иным основаниям.

Право постоянного землевладения подлежит государственной регистрации.

3. Собственник земельного участка сохраняет право распоряжения земельным участком, переданным в постоянное землевладение.

4. Основания и порядок предоставления на праве постоянного землевладения земельных участков, относящихся к государственной и муниципальной собственности, устанавливаются законом.

Статья 299[1]. Права и обязанности лица, имеющего право постоянного землевладения

1. Лицо, имеющее право постоянного землевладения, обязано использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, не допуская ухудшения земельного участка, а также вносить установленную плату за право постоянного землевладения.

2. Лицо, имеющее право постоянного землевладения, вправе, а в случае, предусмотренном договором, – обязано, осуществлять изменения земельного участка, направленные на улучшение его природных свойств и качеств.

Возведение на земельном участке зданий или сооружений допускается при наличии у лица, имеющего право постоянного землевладения, также права застройки земельного участка (глава 20[1]).

При изменении целевого назначения или разрешенного использования находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка, в результате чего стало допустимым строительство на нем, лицо, имеющее право постоянного землевладения, вправе требовать предоставления ему права застройки земельного участка вместо права постоянного землевладения либо дополнительно к нему.

3. Лицо, имеющее право постоянного землевладения, приобретает в собственность плоды, продукцию и доходы, полученные от использования земельного участка.

Лицо, имеющее право постоянного землевладения, вправе использовать недра под земельным участком в соответствии с пунктом 2 статьи 296[8] настоящего Кодекса.

Статья 299[2]. Договор об установлении права постоянного землевладения

1. Существенными условиями договора об установлении права постоянного землевладения являются условия о земельном участке (статья 287), о целях использования земельного участка, о плате за право постоянного землевладения.

2. В Единый государственный реестр недвижимости вносятся сведения о целях и условиях использования земельного участка, о плате за право постоянного землевладения, о сроке права постоянного землевладения, если такой срок предусмотрен договором.

Статья 299[3]. Срок права постоянного землевладения

Право постоянного землевладения является бессрочным, за исключением случаев, когда оно установлено на определенный срок. Такой срок не может быть менее пятидесяти лет.

Статья 299[4]. Плата за право постоянного землевладения

1. Плата за право постоянного землевладения устанавливается в форме:

1) определенных в твердой сумме платежей, вносимых ежегодно, если иная периодичность их уплаты не предусмотрена законом или договором;

2) установленной доли полученных в результате использования земельного участка плодов, продукции и доходов.

Договором об установлении права постоянного землевладения могут быть предусмотрены сочетание указанных форм или иные формы платы за право постоянного землевладения.

2. Размер платы за право постоянного землевладения, установленное в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с законом.

3. Если иное не предусмотрено законом, размер платы за право постоянного землевладения или порядок его определения может не чаще чем один раз в десять лет изменяться по соглашению сторон, а при недостижении соглашения – по решению суда.

Статья 299[5]. Распоряжение правом постоянного землевладения

1. Лицо, имеющее право постоянного землевладения, вправе отчуждать это право, передавать его в ипотеку или распоряжаться им иным образом, если иное не установлено законом.

2. Право постоянного землевладения переходит в порядке универсального правопреемства при реорганизации юридического лица и по наследству.

3. На право постоянного землевладения может быть обращено взыскание, в том числе путем продажи с публичных торгов.

4. Если иное не предусмотрено договором об установлении права постоянного землевладения, лицо, имеющее право постоянного землевладения, вправе сдать этот земельный участок в аренду.

Прекращение права постоянного землевладения влечет прекращение договора аренды.

Статья 299[6]. Прекращение права постоянного землевладения

1. Право постоянного землевладения может быть досрочно прекращено по требованию лица, имеющего это право, в случае такого изменения природных свойств и качеств значительной части земельного участка, которое привело к невозможности ее использования в порядке и на условиях, предусмотренных договором об установлении права постоянного землевладения.

2. Право постоянного землевладения, установленное на определенный срок, прекращается по истечении срока, на который оно установлено.

3. Право постоянного землевладения может быть прекращено по соглашению между собственником земельного участка и лицом, имеющим право постоянного землевладения, за исключением случаев, когда это право передано в ипотеку.

4. Право постоянного землевладения может быть прекращено по требованию собственника земельного участка в случае, когда лицо, имеющее право постоянного землевладения, допускает ухудшение земельного участка либо иные существенные нарушения порядка и условий владения и пользования земельным участком.

Основанием прекращения права постоянного землевладения могут служить также обстоятельства, являющиеся основанием для изъятия земельного участка у собственника (статьи 296.4 и 296.5).

Собственник земельного участка обязан направить лицу, имеющему право постоянного землевладения, уведомление о нарушении, содержащее требование об устранении соответствующего нарушения и срок для его устранения, который не может составлять менее шести месяцев. В случае неустранения лицом, имеющим право постоянного землевладения, допущенного им нарушения в срок, установленный собственником земельного участка, собственник имеет право требовать прекращения права постоянного землевладения в судебном порядке.

5. Право постоянного землевладения прекращается в случае изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо его реквизиции, а также по основаниям, предусмотренным статьями 296.4 и 296.5 настоящего Кодекса.

При продаже изъятого земельного участка с публичных торгов в иных случаях право постоянного землевладения не прекращается.

Статья 299^{7}. Последствия прекращения права постоянного землевладения

1. При прекращении права постоянного землевладения составные части, а также улучшения земельного участка (посадки, результаты работ), осуществленные лицом, имеющим право постоянного землевладения, сохраняются за собственником земельного участка без выплаты компенсации за них, если соглашением между ними не предусмотрено иное.

2. В случае прекращения права постоянного землевладения по основаниям, предусмотренным пунктом 5 статьи 299^{6} настоящего Кодекса, орган, принявший решение об изъятии земельного участка, осуществляет выплату лицу, имеющему право постоянного землевладения, компенсации за досрочное прекращение права постоянного землевладения наряду с выплатой компенсации собственнику земельного участка. Размер компенсации определяется по правилам пункта 2 статьи 296^{2} настоящего Кодекса.

Глава 20^{1}. Право застройки

Статья 300. Право застройки земельного участка

1. Правом застройки является право владения и пользования чужим земельным участком в целях возведения на нем здания или сооружения и его последующей эксплуатации.

Лицо, имеющее право застройки, вправе возводить на чужом земельном участке как одно, так и несколько зданий и сооружений, если иное не предусмотрено договором об установлении права застройки.

2. Право застройки земельного участка устанавливается на основании договора об установлении права застройки.

Право застройки подлежит государственной регистрации.

3. Здания и сооружения, возведенные на основании права застройки, принадлежат лицу, имеющему право застройки, на праве собственности в течение всего срока действия права застройки.

В случае образования в возведенном здании помещений в общее имущество здания входит право застройки, а собственникам помещений принадлежат соответствующие доли в праве застройки.

4. В случаях, предусмотренных законом или договором здание или сооружение, возведенное на основании права застройки, является элементом (составной частью) права застройки.

При отчуждении право застройки переходит к приобретателю вместе с зданием или сооружением, в качестве его составной части.

Субъектом права застройки могут быть образованы помещения. Соответствующие помещения не могут отчуждаться либо передаваться кому-либо иным способом на праве собственности.

Субъект права застройки вправе передавать образованное помещение во временное владение и пользование по договору (главы 34, 35, 36, 53 настоящего Кодекса).

5. Особенности предоставления права застройки земельных участков, относящихся к государственной или муниципальной собственности, устанавливаются законом.

Статья 300[1]. Права и обязанности лица, имеющего право застройки

1. Лицо, имеющее право застройки, вправе в пределах, предусмотренных договором об установлении права застройки, изменять здания или сооружения, находящиеся на земельном участке, реконструировать их, сносить и возводить новые, если иное не установлено законом.

2. Лицо, имеющее право застройки, обязано в установленный срок возвести на земельном участке здания и сооружения.

Лицо, имеющее право застройки, обязано использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием для возведения зданий и сооружений и их эксплуатации.

Лицо, имеющее право застройки, обязано вносить установленную договором плату за право застройки.

Статья 300[2]. Договор об установлении права застройки

1. Существенными условиями договора об установлении права застройки являются условия о земельном участке (статья 287), о характеристиках возводимого либо реконструируемого здания или сооружения, о плате за право застройки, а также о сроке права застройки, если право застройки устанавливается на определенный срок.

2. В Единый государственный реестр недвижимости вносятся сведения, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи.

Статья 300[3]. Срок права застройки

Право застройки устанавливается бессрочно либо на срок, определенный в договоре об установлении права застройки. Если иное не установлено законом, такой срок не может быть менее тридцати и более ста лет.

Право застройки, установленное на срок более ста лет, считается установленным на срок в сто лет.

Статья 300[4]. Плата за право застройки

1. Плата за право застройки устанавливается в договоре в виде:

1) определенных в твердой сумме платежей, вносимых ежегодно или единовременно;

2) предоставления собственнику земельного участка в собственность либо во владение и пользование помещений в возведенных зданиях.

Договором об установлении права застройки могут быть предусмотрены сочетание указанных форм или иные формы платы за право застройки.

2. Если иное не предусмотрено законом или договором, размер платы за право застройки не чаще чем один раз в десять лет может быть изменен по соглашению сторон, а при недостижении соглашения – по решению суда.

Статья 300[5]. Распоряжение возведенными на основании права застройки зданиями (сооружениями) и помещениями в них

1. При отчуждении здания или сооружения (пункт 3 статьи 300), возведенного на земельном участке на основании права застройки, к приобретателю здания переходит право застройки (доля в праве застройки) указанного земельного участка.

Передача в ипотеку здания или сооружения, возведенного на земельном участке на основании права застройки, означает передачу в ипотеку права застройки (доли в праве застройки) указанного земельного участка.

2. Лицо, имеющее право застройки, вправе отчуждать третьим лицам помещения в здании, возведенном на основании права застройки. В этом случае собственники помещений с момента государственной регистрации права собственности на помещение признаются участниками права застройки и приобретают доли в этом праве.

В случае, если земельный участок, в отношении которого установлено право застройки, относится к государственной или муниципальной собственности, у собственников помещений в здании, возведенном на основании права застройки, возникает право общей долевой собственности на земельный участок.

3. Переход права собственности на помещение в здании, возведенном на основании права застройки, означает переход доли в праве застройки к приобретателю данного помещения. К такой доле применяются правила о доле в праве собственности на земельный участок, принадлежащий собственнику помещения в здании (пункт 6 статьи 298^5).

4. Права обладателей долей в праве застройки определяются в соответствии с главой 19^4 настоящего Кодекса.

Статья 300^6. Распоряжение правом застройки

1. Лицо, имеющее право застройки, вправе отчуждать это право, передавать его в ипотеку или распоряжаться им иным образом, если иное не установлено законом.

Право застройки земельного участка может быть отчуждено или передано в ипотеку только одновременно с отчуждением или передачей в ипотеку возведенного на нем на основании права застройки здания или сооружения, право собственности на которое зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости. Сделка, совершенная с нарушением этого требования, является недействительной.

В случаях, предусмотренных пунктом 4 статьи 300 настоящего Кодекса, может быть отчуждено или передано в ипотеку право застройки с его составными частями.

2. Право застройки переходит в порядке универсального правопреемства при реорганизации юридического лица и по наследству.

3. На право застройки может быть обращено взыскание, в том числе путем его продажи с публичных торгов. К обращению взыскания на право застройки применяются правила, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи.

Статья 300^7. Прекращение права застройки

1. Право застройки прекращается по истечении срока, на который оно установлено.

Гибель (уничтожение) построенного на земельном участке здания или сооружения не является основанием для прекращения права застройки.

2. Право застройки может быть прекращено досрочно по соглашению между собственником земельного участка и лицом, имеющим право застройки, если иное не установлено настоящим Кодексом.

Не допускается досрочное прекращение права застройки по соглашению сторон, если это право передано в ипотеку.

3. По требованию лица, имеющего право застройки, оно может быть прекращено по основаниям и в порядке, которые предусмотрены статьей 451 настоящего Кодекса.

4. Право застройки может быть прекращено досрочно по требованию собственника земельного участка в случае, когда лицо, имеющее право застройки, имеет задолженность по внесению платы за право застройки в размере не менее чем двухгодичной платы, при условии направления лицу, имеющему право застройки, письменного предупреждения о необходимости устранения нарушения в разумный срок.

Право застройки может быть прекращено досрочно по требованию собственника земельного участка в случае, когда по обстоятельствам, зависящим от лица, имеющего право застройки, произошло уничтожение или повреждение объекта культурного наследия (абзац третий пункта 1 статьи 225), находящегося на земельном участке.

5. Право застройки может быть прекращено по основаниям и в порядке, которые предусмотрены статьями 296^4, 296^5 настоящего Кодекса.

6. Право застройки прекращается в случае изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо его реквизиции.

7. В случае, предусмотренном пунктом 2 статьи 300.5 настоящего Кодекса, право застройки считается прекращенным с момента государственной регистрации права собственности на помещения.

Глава 20^2. Сервитут

§1. Общие положения

Статья 301. Основные положения

1. Земельный участок, а также не являющиеся его составными частями здание или сооружение (служащая вещь) могут быть обременены правом ограниченного пользования управомоченного лица (сервитутом) для осуществления принадлежащего этому лицу права собственности на земельный участок, здание или сооружение, в том числе незавершенное строительством (господствующая вещь), если использование такого земельного участка, здания или сооружения по назначению невозможно без установления сервитута.

Сервитут не может быть установлен, если он лишает собственника служащей вещи возможности использовать ее по назначению либо затрудняет ее использование настолько, что служащая вещь утрачивает свое назначение.

Сервитут не лишает собственника служащей вещи владения и распоряжения ею.

Правило настоящего пункта применяются, если иное не предусмотрено соглашением собственников служащей и господствующей вещей.

2. Сервитут не может быть установлен для неопределенного круга лиц.

3. Сервитут является бессрочным, если иное не установлено настоящим Кодексом.

4. Сервитут устанавливается по соглашению собственников служащей и господствующей вещей, а в случае спора – судом.

Если служащей вещью является земельный участок, предоставленный на праве постоянного землевладения либо на праве застройки, соглашение об установлении сервитута заключается с согласия собственника лицом, имеющим такое право, если договором об установлении соответствующего вещного права не предусмотрено иное.

5. Виды сервитутов и порядок их установления определяются настоящим Кодексом. Объем предоставляемых сервитутом прав определяется настоящим Кодексом, а в предусмотренных им случаях – иными законами.

Установление сервитутов, не предусмотренных настоящим Кодексом, не допускается.

6. Сервитут может быть установлен по требованию лица, имеющего ограниченное вещное право, включающее правомочия владения и пользования господствующей или служащей вещью. Такое лицо пользуется всеми правами, а также несет все обязанности, предусмотренные правилами настоящей главы для собственников господствующей или служащей вещи.

7. Правила о сервитутах, предусмотренные настоящей главой, применяются к помещениям, если иное не установлено законом или не вытекает из существа отношений.

8. В случае, если содержание сервитута составляет ограниченное пользование зданием или сооружением, являющимся составной частью земельного участка, сведения об этом должны быть отражены в едином государственном реестре недвижимости.

9. Особенности порядка заключения соглашения об установлении сервитута и определения платы в отношении земельных участков, от-

носящихся к государственной или муниципальной собственности, могут устанавливаться земельным законодательством.

Статья 301[1]. Содержание сервитута

1. В силу сервитута собственник господствующей вещи имеет право самостоятельно пользоваться служащей вещью (положительный сервитут) и (или) запрещать собственнику служащей вещи пользоваться такой вещью определенным образом (отрицательный сервитут).

2. Сервитут должен осуществляться наименее обременительным для собственника служащей вещи способом, позволяющим использовать служащую вещь по назначению, и с причинением собственнику служащей вещи наименьшего неудобства.

3. На собственника служащей вещи не может быть возложена на основании сервитута обязанность выполнять какие-либо действия (в том числе работы или услуги) для обладателя сервитута или в его интересах.

4. Собственник господствующей вещи не вправе производить какие-либо изменения в служащей вещи сверх пределов, необходимых для осуществления сервитута. Любая постройка (сооружение) или иное изменение в служащей вещи, необходимые или полезные для осуществления сервитута, производятся за счет собственника господствующей вещи. Затраты обладателя сервитута на такие изменения не входят в плату за сервитут.

5. Вид устанавливаемого сервитута, условия его осуществления (место в границах служащей вещи и время, в том числе периодичность осуществления), размер платы за сервитут определяются соглашением собственников служащей и господствующей вещей, а в случае спора – судом. Договор об установлении сервитута и решение суда должны содержать указания о размере платы за сервитут.

6. Договор об установлении сервитута должен быть составлен в форме одного документа, подписанного сторонами. Несоблюдение данного требования влечет недействительность договора об установлении сервитута.

Статья 301[2]. Плата за сервитут

1. Собственник господствующей вещи обязан вносить плату за сервитут.

2. Размер платы за сервитут определяется договором об установлении сервитута, а в случае спора – судом и подлежит указанию в едином государственном реестре недвижимости.

Договором об установлении сервитута, не связанного с осуществлением собственниками господствующей и служащей вещей пред-

принимательской деятельности, может быть предусмотрено, что сервитут является безвозмездным.

3. Плата за сервитут может устанавливаться в виде единовременного или периодических платежей.

4. Размер платы за сервитут может быть не чаще чем один раз в пять лет изменен по соглашению сторон, а при недостижении соглашения – по решению суда.

5. Плата за сервитут устанавливается в денежной форме, а в случаях, предусмотренных договором об установлении сервитута, – в иной форме.

6. Порядок определения размера платы за сервитут может быть определен законом или в установленном им порядке.

Статья 301^3. Множественность сервитутов

1. Служащая вещь может быть обременена несколькими сервитутами.

Если иное не установлено соглашением собственников вещей, связанных сервитутами, при осуществлении нескольких однородных сервитутов в отношении одной служащей вещи все сервитуты должны осуществляться одним и тем же способом, поскольку это не приводит к невозможности осуществления одного или некоторых сервитутов.

2. Не допускается установление последующего сервитута, если он приведет к невозможности осуществления ранее установленного сервитута.

Статья 301^4. Следование сервитута

1. При разделе господствующей вещи сервитут сохраняется в отношении всех вновь образованных вещей. В этом случае к отношениям, связанным с внесением платы за сервитут, применяются правила о солидарном обязательстве (статья 322).

2. Раздел или иное преобразование служащей вещи не затрагивает прав собственника господствующей вещи. В этом случае к отношениям, связанным с внесением платы за сервитут, применяются правила о солидарном требовании (статья 326).

3. Отсутствие необходимости сервитута в отношении одной из образованных вещей является основанием для его прекращения в отношении этой вещи в установленном порядке.

4. Если иное не предусмотрено законом, сервитут сохраняется при принудительном изъятии служащей или господствующей вещи независимо от оснований изъятия.

Статья 301^5. Прекращение и изменение сервитута

1. Сервитут может быть прекращен или изменен по соглашению собственников вещей, связанных сервитутом.

2. При отпадении обстоятельств, вызвавших необходимость установления сервитута, он может быть прекращен по требованию любого из собственников вещей, связанных сервитутом.

3. Сервитут прекращается при объединении служащей и господствующей вещей.

4. Сервитут подлежит прекращению, если пользование служащей вещью становится невозможным при сохранении сервитута.

5. Сервитут, для которого в соответствии с настоящим Кодексом установлен срок, прекращается по истечении указанного срока.

6. Сервитут может быть прекращен по решению собственника, которому одновременно принадлежат служащая и господствующая вещи.

7. Если для осуществления сервитута потребовалось изменение служащей вещи, собственник господствующей вещи обязан до прекращения сервитута привести служащую вещь в первоначальное состояние за свой счет, если иное не предусмотрено соглашением собственников вещей, связанных сервитутом.

8. В случаях существенного изменения обстоятельств, вызвавших необходимость установления сервитута (статья 451 настоящего Кодекса), по требованию собственника служащей или собственника господствующей вещи условия сервитута могут быть изменены.

§2. Виды сервитутов

Статья 301[6]. Сервитуты перемещения

1. Сервитут перемещения может предусматривать право прохода, право прогона скота или право проезда.

2. Сервитут прохода позволяет осуществлять проход людей и перемещение их вещей через земельный участок или другую служащую вещь для нужд собственника господствующей вещи без применения транспортных средств.

3. Сервитут прогона скота позволяет осуществлять перемещение скота и проход людей через земельный участок или другую служащую вещь без применения транспортных средств.

4. Сервитут проезда позволяет осуществлять проход людей, прогон скота, проезд и перемещение грузов через земельный участок или другую служащую вещь.

5. Условиями сервитута перемещения могут быть определены обязательные для собственника господствующей вещи ограничения по высоте, ширине, характеру покрытия, предельно допустимой нагрузке на существующие сооружения, используемые для осуществления сервитута.

Статья 301[7]. Строительные сервитуты

1. В случае, когда строительство, капитальный ремонт или реконструкция здания или сооружения невозможны без использования чужого земельного участка или иного объекта недвижимости, может быть установлен сервитут стройки или опоры.

2. Сервитут стройки допускает в целях проведения работ временное размещение в границах земельного участка или другой служащей вещи строительных лесов, строительных машин и механизмов, подкрановых путей, иного необходимого оборудования, производство земляных работ в целях доступа к подземной части здания или сооружения, являющегося господствующей вещью, с последующим восстановлением служащей вещи. Возведение временных строений в границах служащей вещи без согласия собственника служащей вещи не допускается. Сервитут стройки устанавливается на период строительства, капитального ремонта или реконструкции здания или сооружения при недостаточности господствующего земельного участка для осуществления строительных работ.

3. Сервитут опоры устанавливается при использовании здания или сооружения, расположенного в границах земельного участка или другой служащей вещи, для опоры конструкций здания или сооружения, в том числе возводимого или реконструируемого, в границах господствующей вещи.

В установлении сервитута опоры не может быть отказано, если в соответствии со строительными нормами и правилами такая опора необходима.

4. Собственник служащей вещи обязан содержать ее в надлежащем состоянии, поскольку это необходимо для осуществления сервитута опоры без ухудшения условий пользования господствующей вещью.

5. Собственник господствующей вещи вправе за свой счет и сверх платы за сервитут производить улучшения служащей вещи в объеме, сроки и в порядке, которые согласованы с собственником служащей вещи.

Статья 301[8]. Сервитут мелиорации

1. Сервитут мелиорации может быть установлен для обеспечения нормальной эксплуатации господствующего земельного участка путем подвода или отвода воды на господствующий земельный участок или с господствующего земельного участка, а также иных мелиоративных мероприятий, предусмотренных законом.

Сервитут мелиорации позволяет осуществлять отвод или подвод грунтовых или поверхностных вод, вод от наземных и подземных источников при необходимости осушения или обводнения земельно-

го участка. В этих целях собственник господствующего земельного участка вправе устраивать сток воды и проводить для его устройства необходимые земляные работы, осуществлять строительство наземных, надземных или подземных сооружений, их эксплуатацию, текущий и капитальный ремонт.

2. Условиями сервитута мелиорации могут быть определены характеристики (ширина, глубина и др.) допускаемого стока.

Статья 301[9]. Горный сервитут

1. Горный сервитут может быть установлен в отношении земельного участка, расположенного над площадями залегания полезных ископаемых, или иного служащего земельного участка, необходимого для использования господствующего участка недр, для пользования участком недр, являющимся господствующей вещью, в целях геологического изучения недр, разведки или добычи полезных ископаемых.

2. Горный сервитут позволяет производить на служащем земельном участке работы по геологическому изучению недр, разведке или добыче полезных ископаемых в форме и объемах, определяемых в соответствии с законодательством о недрах, размещать оборудование и создавать объекты недвижимости, необходимые в целях геологического изучения недр, разведки или добычи полезных ископаемых. Горный сервитут не предоставляет право вести добычу полезных ископаемых открытым (карьерным) способом и размещать в границах служащего земельного участка отходы производства.

3. Если иное не установлено законом, сооружения и иные объекты недвижимости, созданные лицом на земельном участке, принадлежащем ему на условиях горного сервитута, поступают в собственность такого лица.

Статья 301[10]. Коммунальный сервитут

1. Коммунальный сервитут на земельный участок или другую служащую вещь может быть установлен для создания, размещения, эксплуатации, ремонта и реконструкции линейных объектов. Господствующей вещью может являться создаваемый либо существующий линейный объект.

2. Коммунальный сервитут позволяет собственнику господствующей вещи осуществлять в границах земельного участка или другой служащей вещи строительные, эксплуатационные, ремонтные, восстановительные работы в отношении линейного объекта и осуществлять его реконструкцию, для чего вправе производить земляные работы, размещать необходимую специальную технику, устройства и приспособления.

3. Если иное не установлено законом, сооружения и иные объекты недвижимости, созданные лицом на земельном участке, принадлежащем ему на условиях коммунального сервитута, установленного для создания указанных объектов, поступают в собственность такого лица.

4. Порядок осуществления коммунального сервитута в части, не урегулированной настоящим Кодексом, устанавливается законом.

Глава 20^3. Право личного пользовладения

Статья 302. Основные положения

1. Собственник недвижимой вещи вправе предоставить другому лицу – гражданину, а в случаях, установленных законом, – некоммерческой организации (пользовладельцу) право личного владения и пользования такой вещью (узуфрукт).

2. Использование вещи, предоставленной в личное пользовладение, в предпринимательской деятельности не допускается.

3. Право личного пользовладения не может быть передано другому лицу, в том числе в порядке универсального правопреемства или по сделке.

4. Правомочия пользовладельца определяются настоящим Кодексом и иными законами.

Статья 302^1. Объекты права личного пользовладения

1. Объектом права личного пользовладения может быть земельный участок, здание, помещение или иная недвижимая вещь.

Право личного пользовладения может быть предоставлено на жилое помещение, а также на не являющуюся недвижимой вещью часть в обремененном пользовладением жилом помещении – одну или несколько комнат в квартире или жилом доме.

2. Субъект права личного пользовладения зданием (пользовладелец) приобретает право пользования соответствующим земельным участком на тех же условиях, что и собственник здания.

3. В силу права личного пользовладения помещением в здании пользовладелец пользуется общим имуществом собственников помещений в этом здании, а также земельным участком, на котором расположено здание, в том же объеме, что и собственник обремененного правом личного пользовладения помещения.

Субъект права личного пользовладения зданием (пользовладелец) приобретает право пользования соответствующим земельным участком на тех же условиях, что и собственник здания.

4. Правила настоящей главы применяются к отношениям, связанным с осуществлением права личного пользовладения жилым помещением, с особенностями, установленными жилищным законодательством.

Статья 302[2]. Основания возникновения права личного пользовладения

1. Право личного пользовладения может быть установлено по соглашению между собственником недвижимой вещи и пользовладельцем либо приобретено в порядке наследования на основании завещания собственника недвижимой вещи.

Договор об установлении права личного пользовладения должен быть совершен в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами. Несоблюдение данного требования влечет недействительность договора об установлении права личного пользовладения.

2. Договор об установлении права личного пользовладения должен предусматривать размер платы за пользовладение или указание на то, что пользовладение является безвозмездным.

Размер платы за пользовладение может быть не чаще чем один раз в семь лет изменен по соглашению сторон, а при недостижении соглашения – по решению суда.

3. В Единый государственный реестр недвижимости вносятся сведения об объекте права личного пользовладения (пункт 1 статьи 302[1]), сроке (статья 302[4]), плате за пользовладение (пункт 2 настоящей статьи).

Статья 302[3]. Содержание права личного пользовладения

1. Пользовладелец вправе владеть и пользоваться обремененной вещью в соответствии с ее назначением и требовать устранения всех прочих лиц, включая собственника, от владения и пользования вещью.

2. Пользовладелец обязан за свой счет содержать обремененную правом личного пользовладения вещь надлежащим образом, не допуская ее ухудшения, и нести все издержки по ее содержанию.

Если право личного пользовладения предоставлено на часть жилого помещения (одну или несколько комнат в квартире или жилом доме), пользовладелец несет в соразмерной части бремя содержания жилого помещения, обремененного его правом.

3. Пользовладелец может с согласия собственника улучшать предоставленную ему вещь. Он не вправе требовать от собственника вещи возмещения расходов, в том числе направленных на улучшение вещи, ее ремонт или восстановление.

Иное распределение обязанностей по содержанию вещи может быть предусмотрено соглашением пользовладельца с собственником вещи.

4. Риск случайной гибели или случайной порчи вещи, предоставленной в личное пользовладение, несет пользовладелец.

5. Обременение вещи, предоставленной в личное пользовладение, иными вещными правами допускается по соглашению между соб-

ственником, пользовладельцем и субъектом соответствующего вещного права, а при несогласии одного из этих лиц – по решению суда.

Статья 302^4. Срок личного пользовладения

1. Право личного пользовладения устанавливается на определенный срок или пожизненно.

2. Для некоммерческой организации срок права личного пользовладения не может превышать двадцать один год.

Статья 302^5. Основания прекращения права личного пользовладения

1. Право личного пользовладения прекращается гибелью (уничтожением) обремененной вещи, смертью пользовладельца, ликвидацией некоммерческой организации-пользовладельца или реорганизацией некоммерческой организации-пользовладельца (за исключением реорганизации в форме преобразования), истечением срока права личного пользовладения.

2. Систематическое невнесение платы за право личного пользовладения, ненадлежащее использование пользовладельцем обремененной вещи или систематическое невыполнение им обязанностей по содержанию вещи, а равно неоднократное или грубое нарушение установленных в соответствии с законом правил пользования вещью являются основанием прекращения права личного пользовладения в судебном порядке по требованию собственника вещи.

По требованию собственника вещи или пользовладельца право личного пользовладения может быть прекращено в судебном порядке при наличии оснований, предусмотренных статьей 451 настоящего Кодекса.

3. Право личного пользовладения может быть прекращено на основании соглашения между пользовладельцем и собственником.

Безвозмездное пользовладение может быть прекращено на основании одностороннего отказа от него пользовладельца.

Глава 20^4. Ипотека

Статья 303. Правовое регулирование ипотеки

1. В силу ипотеки залогодержатель в целях удовлетворения своих требований за счет заложенной недвижимой вещи имеет право распорядиться этой заложенной недвижимой вещью в порядке и на условиях, определенных законом и договором ипотеки.

2. Отношения по ипотеке между залогодателем и залогодержателем, а также отношения между ними и третьими лицами регулируются положениями настоящей главы.

К отношениям по ипотеке, не урегулированным правилами настоящей главы и законом об ипотеке, применяются правила о залоге (параграф 3 главы 23).

3. В случаях, установленных законом, правила настоящей главы могут применяться к залогу движимых вещей.

Статья 303[1]. Акцессорная и независимая ипотека

1. Ипотека может быть установлена на недвижимую вещь в обеспечение исполнения обязательства с указанием в договоре ипотеки данных о существе, размере и сроках исполнения этого обязательства (акцессорная ипотека) либо без указания таких данных при условии определения в договоре ипотеки предельной суммы, которая может быть получена залогодержателем из денежных средств, вырученных от продажи предмета ипотеки, в счет удовлетворения своих требований, а также срока существования ипотеки (независимая ипотека).

2. Независимая ипотека может быть установлена путем обременения собственником (залогодателем) своей недвижимой вещи, удостоверенного закладной, без указания лица, в пользу которого установлено такое обременение (залогодержателя). В этом случае право ипотеки на соответствующую недвижимую вещь считается возникшим с момента внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о залогодержателе.

Статья 303[2]. Особенности независимой ипотеки

1. При независимой ипотеке залогодержатель вправе самостоятельно определить, какое обязательство должника – залогодателя или третьего лица (если ипотека установлена в обеспечение обязательств третьего лица) считается обеспеченным такой ипотекой, и должен уведомить об этом залогодателя и такое третье лицо.

2. Если иное не установлено законом, залогодержателем по независимой ипотеке может быть банк или иная кредитная организация.

Залогодателем по независимой ипотеке, удостоверенной закладной, может быть коммерческая организация.

3. Если иное не предусмотрено договором ипотеки, независимая ипотека не может быть установлена для обеспечения обязательств третьего лица без согласия залогодателя. Если независимая ипотека удостоверена закладной (статья 303[9]), о согласии залогодателя на использование ипотеки для обеспечения обязательств третьего лица должно быть указано в такой закладной.

4. Если срок независимой ипотеки не определен или превышает тридцать лет, считается, что независимая ипотека установлена на заложенную недвижимую вещь на тридцать лет.

Статья 303[3]. Основания и момент возникновения ипотеки

1. Ипотека возникает на основании договора или закона.

2. Ипотека подлежит государственной регистрации и возникает с момента государственной регистрации независимо от основания возникновения.

Если зарегистрированная в установленном порядке ипотека обеспечивает обязательство, которое возникнет в будущем, ипотека возникает в момент возникновения этого обязательства.

3. Если права залогодержателя по договору ипотеки удостоверены закладной, в случае несоответствия условий договора ипотеки содержанию закладной преимущественную силу имеет закладная.

Статья 303[4]. Предмет ипотеки

1. Предметом ипотеки могут быть недвижимые вещи, право собственности на которые зарегистрировано в установленном порядке, или доли в праве собственности на такие недвижимые вещи, а также право постоянного землевладения и право застройки или доли в указанных правах.

Предметом ипотеки не могут быть вещи и права, которые возникнут в будущем.

2. Имущество, на которое установлена ипотека, не передается залогодержателю, за исключением случаев, предусмотренных законом.

3. К отношениям, связанным с ипотекой права постоянного землевладения и права застройки, применяются предусмотренные настоящей главой правила об ипотеке недвижимых вещей, если иное не вытекает из существа указанных вещных прав.

Статья 303[5]. Ипотека земельного участка

1. В случаях, когда здания и сооружения являются составными частями земельного участка ипотека устанавливается на земельный участок со всеми его составными частями.

2. Ипотека земельного участка без ипотеки находящихся на нем зданий и сооружений допускается в случае, когда здания и сооружения не принадлежат залогодателю на праве собственности. Ипотека такого земельного участка не требует согласия собственников находящихся на участке зданий и сооружений.

3. Если в собственность залогодателя земельного участка в последующем поступит возведенное или находящееся на этом участке здание или сооружение, оно считается находящимся в ипотеке у того же залогодержателя в качестве составной части земельного участка.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, обязан внести соответствующие изменения в запись о государственной регистрации ипотеки.

Статья 303[6]. Ипотека здания или сооружения

Здание или сооружение может быть заложено без одновременной ипотеки земельного участка, на котором оно находится, если в момент заключения договора ипотеки или возникновения ипотеки на основании закона залогодатель не является собственником земельного участка. Согласие собственника земельного участка на ипотеку такого здания или сооружения не требуется.

Если в последующем залогодатель здания или сооружения приобретет в собственность земельный участок, на котором оно находится, предметом ипотеки становится земельный участок с его составными частями. Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, обязан внести соответствующие изменения в запись о государственной регистрации ипотеки.

Если ипотека установлена на здание или сооружение, находящееся на земельном участке, не принадлежащем залогодателю на праве собственности, то при обращении залогодержателем взыскания на такое здание или сооружение и его реализации к приобретателю переходят права владения и пользования или пользования земельным участком, которые в отношении этого участка имел залогодатель.

Статья 303[7]. Ипотека права постоянного землевладения или права застройки

1. Если иное не предусмотрено законом, ипотека права постоянного землевладения и ипотека права застройки допускаются без согласия собственника соответствующего земельного участка, за исключением случаев, когда в соответствии с законом распоряжение названными правами допускается с согласия собственника земельного участка.

2. Ипотека права постоянного землевладения и ипотека права застройки допускаются только с одновременной ипотекой зданий и сооружений, находящихся на земельном участке и принадлежащих залогодателю на праве собственности. Сделка, совершенная с нарушением этого требования, является недействительной.

3. В случае, если здания или сооружения возведены после установления ипотеки права постоянного землевладения или права застройки, ипотека распространяется на указанные здания или сооружения, если иное не установлено законом.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, обязан внести соответствующие изменения в запись о государственной регистрации ипотеки.

Статья 303[8]. Ипотека помещения

При ипотеке жилого или нежилого помещения в здании считается заложенной также принадлежащая залогодателю помещения доля в праве собственности на общее имущество здания, включая долю в праве собственности на земельный участок или в ином праве на этот участок.

Статья 303[9]. Закладная

1. Если независимая ипотека в соответствии с условиями договора ипотеки может быть передана третьему лицу, залогодатель обязан выдать залогодержателю ордерную ценную бумагу – закладную, которая удостоверяет право залога владельца закладной на указанную в ней недвижимую вещь.

2. В закладной должны быть указаны:

1) недвижимая вещь, являющаяся предметом ипотеки;

2) залогодатель;

3) залогодержатель, являющийся первым владельцем закладной;

4) предельная сумма, которая может быть получена залогодержателем;

5) срок ипотеки;

6) данные о государственной регистрации закладной в Едином государственном реестре недвижимости.

3. Владелец закладной вправе в любое время сделать на ней отметку с указанием обязательства залогодателя либо, если это допускается условиями ипотеки и отметкой залогодателя на закладной, обязательства иного лица, исполнение которого обеспечивает независимая ипотека.

Владелец закладной вправе в любое время зачеркнуть сделанную ранее отметку об обязательстве, обеспеченном закладной, и сделать новую отметку с указанием иного обязательства, исполнение которого будет обеспечиваться закладной, о чем уведомляет залогодателя и, если закладная обеспечивает обязательство третьего лица, должника по обязательству.

4. О выдаче, содержании и отметках на закладной делается запись в Едином государственном реестре недвижимости по заявлению законного владельца закладной.

В случае, предусмотренном абзацем вторым статьи 303[1] настоящего Кодекса, запись об отметке на закладной и о залогодержателе вносится в Единый государственный реестр недвижимости по заявлению законного владельца закладной.

5. Отсутствие на закладной отметки об обеспечиваемом обязательстве или прекращение такого обязательства не влечет прекращения независимой ипотеки.

При выдаче закладной залогодатель вправе указать в ней, что независимая ипотека прекращается, если держатель закладной не укажет в ней обязательство, обеспечиваемое независимой ипотекой, в течение определенного периода времени, но не менее года.

6. Закладная может быть выдана также по акцессорной ипотеке. Закладная по акцессорной ипотеке является именной документарной ценной бумагой.

Закладной могут быть удостоверены права залогодержателя по ипотеке в силу закона и по обеспеченному данной ипотекой обязательству, если иное не установлено настоящим Кодексом или иным законом. К закладной, удостоверяющей права залогодержателя по ипотеке в силу закона и по обеспеченному данной ипотекой обязательству, применяются положения о закладной, удостоверяющей ипотеку по договору, если иное не установлено настоящим Кодексом или иным законом.

Статья 303^{10}. Передача закладной

1. Передача закладной, удостоверяющей право ипотеки, а также предъявление требований по ней осуществляются по правилам настоящего Кодекса о ценных бумагах с особенностями, установленными правилами настоящей главы и законом об ипотеке.

2. Передача закладной по независимой ипотеке осуществляется путем совершения ее владельцем передаточной надписи на закладной и вручения закладной приобретателю.

3. При передаче закладной права залогодержателя в отношении указанной в закладной недвижимой вещи в пределах указанной в закладной суммы переходят к ее приобретателю.

Передача закладной, в которой указано обеспеченное ипотекой обязательство (пункт 3 статьи 303^{9}), означает и передачу прав по такому обязательству.

4. Лица, передавшие закладную по передаточным надписям, отвечают перед владельцем закладной по правилам статьи 147 настоящего Кодекса. Указанные лица не несут ответственности перед владельцем закладной в случае неудовлетворения его требования по обеспеченному ипотекой обязательству путем обращения взыскания на предмет ипотеки.

5. Закладная может быть обездвижена по правилам, установленным настоящим Кодексом, законом или в установленном ими порядке (статья 148^{1}).

6. Закладная может быть составлена в электронной форме (электронная закладная). К электронной закладной применяются соответствующие правила о закладной, выдаваемой в удостоверение прав залогодержателя по независимой или акцессорной ипотеке.

Порядок составления, выдачи и передачи электронной закладной устанавливается законом.

Статья 303[11]. Особенности перехода независимой ипотеки

1. Если иное не установлено соглашением между цедентом и цессионарием, уступка права (требования), обеспеченного независимой ипотекой, другому лицу не влечет переход к этому лицу независимой ипотеки, а также переход иных прав и обязанностей залогодержателя, вытекающих из договора ипотеки.

2. Переход от залогодержателя к другому лицу независимой ипотеки допускается без передачи этому лицу обязательства, исполнение которого на момент передачи обеспечено независимой ипотекой, и осуществляется путем передачи закладной.

3. Если переход независимой ипотеки осуществляется посредством передачи закладной, независимая ипотека считается перешедшей с момента внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о соответствующей отметке на закладной (пункт 4 статьи 303[9]).

Статья 303[12]. Старшинство ипотек

1. Старшинство ипотек в отношении заложенной недвижимой вещи определяется очередностью записей о государственной регистрации ипотек.

2. Старшинство ипотеки может быть передано залогодержателем другому залогодержателю в пределах размера обязательства, обеспеченного ипотекой, старшинство по которому передается, если это не нарушает прав и охраняемых законом интересов залогодателя, должника по обеспеченному ипотекой обязательству или других залогодержателей. Передача старшинства подлежит государственной регистрации. Лицо, передавшее старшинство своей ипотеки другому залогодержателю, занимает его положение в ряду залогодержателей в пределах размера обязательства, обеспеченного ипотекой.

Если размер обязательства, обеспеченного правом ипотеки лица, передающего старшинство другому лицу, превышает размер обязательства, обеспеченного правом ипотеки этого другого лица, лицо, передающее старшинство, в превышающей части сохраняет свою прежнюю очередь в старшинстве ипотек.

Если размер обязательства, обеспеченного правом ипотеки лица, которому передается старшинство ипотеки, превышает размер обязательства, обеспеченного правом ипотеки лица, передающего старшинство, то лицо, которому передается старшинство, в превышающей части сохраняет свою прежнюю очередь в старшинстве ипотек.

Если в результате передачи старшинства ипотеки, залогодержателями одной очереди стало несколько лиц, применяются правила пунктов 2–4 ст. 342[1] настоящего Кодекса.

3. Исполнение обязательства, обеспеченного ипотекой, не является основанием для изменения старшинства ипотек.

4. При установлении ипотеки залогодатель вправе по соглашению с залогодержателем оговорить возможность и условия установления на ту же недвижимую вещь в будущем в пользу другого лица ипотеки, которая будет обладать старшинством по отношению к уже установленной ипотеке. Предоставление старшинства будущей ипотеке подлежит государственной регистрации с указанием суммы и других условий ипотеки, которой предоставляется старшинство.

Статья 303[13]. Защита прав ипотечного залогодержателя

1. Залогодержатель вправе истребовать заложенную ему недвижимую вещь из владения залогодателя или третьего лица для целей обращения на нее взыскания и последующей реализации, а также защищать свою ипотеку иными способами, предусмотренными настоящим Кодексом.

2. В случае утраты залогодателем владения предметом ипотеки залогодержатель вправе предъявить иск об истребовании предмета ипотеки во владение залогодателя (статьи 227 – 229).

3. Если залогодатель не предпринимает мер по защите своего права на заложенное имущество от нарушений, представляющих угрозу сохранности имущества, залогодержатель может требовать от других лиц прекращения нарушений, хотя бы они и не были соединены с лишением владения (статья 230).

4. Если после установления ипотеки предмет ипотеки обременен ограниченным вещным правом без согласия залогодержателя, он вправе потребовать досрочного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства, а в случае его неисполнения – обращения взыскания на предмет ипотеки.

5. В случае, когда ограниченное вещное право на предмет ипотеки установлено за плату, залогодержатель вправе вместо требования, предусмотренного пунктом 4 настоящей статьи, потребовать, чтобы такие платежи перечислялись ему, о чем по заявлению залогодержателя вносится запись в Единый государственный реестр недвижимости. Указанные платежи засчитываются в счет исполнения обязательства, обеспеченного ипотекой.

Статья 303[14]. Прекращение ипотеки

1. Ипотека прекращается по общим основаниям прекращения залога (пункт 1 статьи 352).

2. Основания прекращения залога, предусмотренные подпунктами 1 и 9 пункта 1 статьи 352 настоящего Кодекса, не являются основаниями прекращения независимой ипотеки.

Независимая ипотека прекращается также по окончании срока, на который она установлена (пункт 4 статьи 303^{2}, подпункт 5 пункта 2 статьи 303^{9}), если к моменту окончания этого срока залогодержатель не приступил к обращению взыскания на заложенную недвижимую вещь в установленном порядке, а также в случаях, предусмотренных пунктом 5 статьи 303^{9} и статьей 303^{16} настоящего Кодекса.

3. При прекращении ипотеки залогодержатель обязан совершить действия, необходимые для погашения записей об ипотеке в Едином государственном реестре недвижимости.

Статья 303^{15}. Сохранение ипотеки при переходе права собственности на предмет ипотеки к другому лицу

1. В случае перехода права собственности на предмет ипотеки от залогодателя к другому лицу в результате возмездного или безвозмездного отчуждения этого имущества либо в порядке универсального правопреемства ипотека сохраняется.

Правопреемник залогодателя становится на его место и приобретает права и обязанности залогодателя.

2. Если вещь, являющаяся предметом ипотеки, перешла в порядке правопреемства к нескольким лицам, каждый из правопреемников несет последствия неисполнения обеспеченного ипотекой обязательства соразмерно перешедшей к нему доли в имуществе, если иное не установлено законом.

3. Если право собственности залогодателя на недвижимую вещь, являющуюся предметом ипотеки, прекращается вследствие изъятия (выкупа) для государственных или муниципальных нужд, реквизиции или национализации и залогодателю предоставляется другое имущество или соответствующее возмещение, ипотека на эту недвижимую вещь сохраняется, если залогодержатель не получил право залога на имущество, предоставленное залогодателю взамен изъятого предмета ипотеки, или не получил право преимущественного удовлетворения своего требования из суммы причитающегося залогодателю возмещения.

Глава 20^{5}. Право приобретения чужой недвижимой вещи

Статья 304. Основные положения

1. На основании права приобретения чужой недвижимой вещи лицо имеет исключительное перед другими лицами право на приобретение этой вещи в свою собственность.

По правилам о праве приобретения чужой недвижимой вещи могут также быть приобретены ипотека или право застройки в отношении чужой недвижимой вещи.

2. В случае перехода права собственности на недвижимую вещь к иному лицу к такому лицу переходят все права и обязанности перед лицом, имеющим право приобретения этой вещи.

3. В случае обременения недвижимой вещи ее собственником вещными правами третьих лиц, в том числе ипотекой, правом застройки, без письменного согласия лица, имеющего право приобретения этой вещи, указанные права прекращаются с момента возникновения права собственности на эту вещь у данного лица, если он не согласится на сохранение указанных прав.

4. Право приобретения чужой недвижимой вещи устанавливается на срок, определяемый соглашением между собственником недвижимой вещи и лицом, имеющим право приобретения этой вещи, но не более чем на десять лет.

5. Если соглашением сторон не предусмотрено, что право приобретения чужой недвижимой вещи предоставляется ее собственником за плату, такое право предоставляется безвозмездно.

6. Право приобретения чужой недвижимой вещи осуществляется по правилам о договоре, из которого оно возникло.

Статья 304[1]. Основания возникновения права приобретения чужой недвижимой вещи

1. Право приобретения чужой недвижимой вещи возникает у лица на основании его договора с собственником недвижимой вещи, а в случаях, установленных законом, на основании договора с лицом, которое не является ее собственником на момент заключения договора, но станет таковым после создания соответствующей недвижимой вещи.

2. Право приобретения чужой недвижимой вещи может возникать из любого договора, предусматривающего отчуждение недвижимой вещи.

Стороны вправе заключить соглашение об установлении права приобретения чужой недвижимой вещи в отношении вещи, отчуждаемой по ранее заключенному договору.

3. Законом может быть предусмотрено возникновение права приобретения чужой недвижимой вещи при заключении договоров определенного вида.

Статья 304[2]. Государственная регистрация права приобретения чужой недвижимой вещи

1. Государственная регистрация права приобретения чужой недвижимой вещи осуществляется как регистрация обременения этой вещи,

а если вещь еще не создана – как регистрация обременения другой недвижимой вещи, на которой, в составе которой или из которой будет создана новая недвижимая вещь (земельного участка, на котором будет возводиться объект недвижимости; объекта незавершенного строительства, в котором будет находиться помещение, и др.).

2. В Единый государственный реестр недвижимости вносятся сведения, предусмотренные статьей 304^3 настоящего Кодекса.

3. Отсутствие государственной регистрации права приобретения чужой недвижимой вещи не освобождает стороны от исполнения обязательств по договору, в том числе от обязанности передать недвижимую вещь в собственность ее приобретателя.

Статья 304^3. Условия договора о праве приобретения чужой недвижимой вещи

Договор, предусматривающий возникновение права приобретения чужой недвижимой вещи, должен содержать:

данные, позволяющие определить эту вещь;

срок существования права приобретения чужой недвижимой вещи;

размер платы за право приобретения чужой недвижимой вещи, если это право предоставляется за плату;

срок передачи вещи;

цену и срок оплаты приобретаемой вещи.

Статья 304^4. Передача права приобретения чужой недвижимой вещи другому лицу

Лицо, имеющее право приобретения чужой недвижимой вещи, может передать это право другому лицу с одновременной передачей этому же лицу своих прав и обязанностей по договору, предусматривающему отчуждение вещи в его собственность.

Статья 304^5. Выкуп права приобретения чужой недвижимой вещи ее собственником

Собственник недвижимой вещи вправе выкупить право приобретения этой вещи по соглашению с лицом, имеющим это право.

Статья 304^6. Прекращение права приобретения чужой недвижимой вещи

Право приобретения чужой недвижимой вещи прекращается в случаях:

поступления вещи в собственность лица, имеющего право приобретения этой вещи;

выкупа собственником вещи права приобретения этой вещи;

прекращения договора, из которого возникло право приобретения чужой недвижимой вещи;

истечения срока существования права;

гибели (уничтожения) недвижимой вещи, обремененной этим правом.

Глава 20^6. Право вещной выдачи

Статья 305. Основные положения

1. Право вещной выдачи предоставляет его обладателю возможность периодически получать от собственника недвижимой вещи имущественное предоставление в форме товара, денег, работ или услуг в определенном размере (объеме), а в случае неполучения такого предоставления – правомочие распорядиться этой вещью путем обращения на нее взыскания в порядке, предусмотренном для ипотеки (статья 349).

2. Право вещной выдачи может быть установлено в отношении доли в праве собственности на недвижимую вещь.

3. Право вещной выдачи возникает на основании договора об установлении права вещной выдачи с собственником, а в случаях, предусмотренных законом, по иным основаниям.

4. Если разделить в натуре находящуюся в общей собственности недвижимую вещь невозможно, она может быть передана одному из сособственников с установлением права вещной выдачи для другого сособственника (пункт 3 статьи 280).

Статья 305^1. Имущественное предоставление на основании права вещной выдачи

1. Размер (объем) имущественного предоставления на основании права вещной выдачи и его денежная оценка, периодичность предоставлений и срок действия права вещной выдачи являются существенными условиями договора об установлении права вещной выдачи.

При государственной регистрации права вещной выдачи существенные условия договора об установлении права вещной выдачи подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости.

2. Порядок имущественного предоставления на основании права вещной выдачи определяется правилами о соответствующих видах договоров, на основании которых передаются такие товары, выполняются работы или оказываются услуги.

3. Имущественное предоставление на основании права вещной выдачи не может состоять в пользовании недвижимой вещью, обремененной этим правом.

Статья 305[2]. Право вещной выдачи и рента (пожизненное содержание с иждивением)

1. Договором ренты или договором пожизненного содержания с иждивением (глава 33) может быть предусмотрено установление права вещной выдачи.

2. Условия договора ренты (договора пожизненного содержания с иждивением) о праве вещной выдачи определяются правилами настоящей главы.

Статья 305[3]. Срок действия права вещной выдачи. Периодичность имущественных предоставлений на основании права вещной выдачи

1. Право вещной выдачи может быть установлено на срок жизни гражданина, имеющего это право, или на иной срок, но не более чем на сто лет.

Если иное не предусмотрено договором об установлении права вещной выдачи, то право вещной выдачи, принадлежащее гражданину, считается установленным на срок его жизни.

2. Периодичность имущественных предоставлений определяется договором об установлении права вещной выдачи.

Если иное не предусмотрено договором об установлении права вещной выдачи, имущественное предоставление производится один раз в год, а имущественное предоставление в пользу гражданина – один раз в месяц.

3. Периодичность имущественных предоставлений может быть изменена судом по требованию гражданина, если такое изменение соответствует интересам гражданина и не является чрезмерным обременением для собственника недвижимой вещи.

Статья 305[4]. Изменение формы и размера (объема) имущественного предоставления

1. Если в период действия права вещной выдачи право собственности на вещь, обремененную правом вещной выдачи, перейдет к другому лицу либо имущественное предоставление в форме, определенной договором, окажется невозможным, суд по требованию обладателя права вещной выдачи или собственника вещи может изменить форму имущественного предоставления, в том числе на предоставление в денежной форме, таким образом, чтобы она максимально соответствовала намерениям сторон при установлении права вещной выдачи. Имущественное предоставление в денежной форме не может быть заменено на иную форму имущественного предоставления.

2. Размер (объем) имущественного предоставления может быть пересмотрен не чаще, чем один раз в десять лет.

Размер (объем) имущественного предоставления может быть пересмотрен в судебном порядке по требованию собственника недвижимой вещи или обладателя права вещной выдачи, если ценность имущественного предоставления существенно уменьшилась (увеличилась) исходя из условий гражданского оборота на момент пересмотра.

3. Уменьшение размера (объема) имущественного предоставления в пользу гражданина не допускается.

Статья 305[5]. Ответственность за нарушение обязанности по имущественному предоставлению

1. В случае нарушения собственником недвижимой вещи обязанности по имущественному предоставлению к отношениям сторон применяются правила об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств (глава 25).

2. Если имущественное предоставление по праву вещной выдачи осуществляется в форме передачи товаров, выполнения работ или оказания услуг, то в случае нарушения обязанности по имущественному предоставлению к отношениям сторон применяются также правила о последствиях нарушения соответствующих видов договоров, на основании которых передаются такие товары, выполняются работы или оказываются услуги.

3. Обращение взыскания на недвижимую вещь, обремененную правом вещной выдачи, производится лишь в случае, когда после удовлетворения судом требования о понуждении к имущественному предоставлению обязанность по внесению имущественного предоставления вновь была нарушена.

Статья 305[6]. Прекращение права вещной выдачи

1. Право вещной выдачи подлежит прекращению в случаях:

1) смерти обладателя права вещной выдачи, если данное право было установлено на срок его жизни;

2) истечения срока действия права вещной выдачи;

3) гибели (уничтожения) недвижимой вещи, обремененной правом вещной выдачи.

2. Если обладатель права вещной выдачи в течение пяти лет не заявлял требования об имущественном предоставлении, собственник недвижимой вещи вправе обратиться в суд с требованием о признании права вещной выдачи прекращенным.

При прекращении права вещной выдачи в судебном порядке соответственно применяются правила, предусмотренные статьей 232 настоящего Кодекса.

3. Правило пункта 2 настоящей статьи не применяется, если право вещной выдачи установлено на основании договора пожизненного содержания с иждивением (параграф 4 главы 33).

Глава 20[7]. Право оперативного управления

Статья 306. Основные положения

1. Государственные или муниципальные унитарные предприятия, а также учреждения владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества.

2. Имущество считается принадлежащим унитарному предприятию или учреждению, если оно закреплено за ним собственником (пункт 1 статьи 123.21), приобретено за счет средств, выделенных собственником для его приобретения, а также получено за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности либо по иным основаниям, не противоречащим закону или уставу унитарного предприятия или учреждения.

3. Доходы, полученные учреждением за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности, должны учитываться обособленно.

Статья 306[1]. Права собственника в отношении имущества, находящегося в оперативном управлении

1. Собственник имущества, находящегося в оперативном управлении, в соответствии с законом решает вопросы создания унитарного предприятия или учреждения, определения предмета и целей его деятельности, реорганизации и ликвидации, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию или учреждению имущества, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные в соответствии законом уставом унитарного предприятия или учреждения.

2. Собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в оперативном управлении унитарного предприятия, не относящегося к казенным, в размере, установленном законом или уставом унитарного предприятия.

3. Собственник имущества казенных предприятий или учреждений, за исключением казенных учреждений, вправе устанавливать порядок распределения их доходов, полученных за счет разрешенной им приносящей доходы деятельности.

4. Собственник имущества вправе использовать для защиты права оперативного управления унитарных предприятий или учрежде-

ний предусмотренные настоящим Кодексом способы защиты вещных прав, за исключением случаев, когда эти способы защиты использует унитарное предприятие или учреждение.

Статья 306[2]. Изъятие неиспользуемого или используемого не по назначению имущества

1. Собственник имущества вправе изъять неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за казенным предприятием или учреждением, не являющимся автономным учреждением, а также приобретенное таким предприятием или учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

2. Собственник имущества, установив, что казенное предприятие или учреждение, не являющееся автономным учреждением, не использует или использует не по назначению имущество, указанное в пункте 1 настоящей статьи, должен предупредить такое предприятие или учреждение о возможности изъятия этого имущества и предоставить разумный срок для устранения нарушения.

3. Изъятие имущества у казенного предприятия или учреждения допускается по решению собственника при условии, что такое предприятие или учреждение не устранило недостатки, послужившие основанием для соответствующего предупреждения.

Статья 306[3]. Правомочие распоряжения имуществом унитарного предприятия или учреждения

1. Унитарное предприятие или учреждение не вправе продавать принадлежащее ему на праве оперативного управления недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника.

2. Унитарное предприятие, не являющееся казенным, вправе самостоятельно распоряжаться принадлежащим ему движимым имуществом, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами.

3. Казенные предприятия, казенные и частные учреждения вправе отчуждать или иным способом распоряжаться движимым имуществом, закрепленным за ними собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества, лишь с согласия собственника этого имущества.

Казенные предприятия, казенные и частные учреждения без согласия собственника реализуют производимые ими товары, работы и услу-

ги при осуществлении предпринимательской или иной приносящей доходы деятельности, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

4. Бюджетные и автономные учреждения не вправе распоряжаться имуществом, относящимся к недвижимому или особо ценному движимому имуществу, которое закреплено за ними собственником или приобретено за счет выделенных собственником средств. Остальным имуществом, в том числе приобретенным за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности либо полученным в качестве пожертвования от граждан или юридических лиц, указанные учреждения вправе распоряжаться самостоятельно.

Статья 306[4]. Приобретение и прекращение права оперативного управления

1. Право оперативного управления недвижимым имуществом возникает с момента государственной регистрации.

2. Право оперативного управления движимым имуществом, в отношении которого собственником принято решение о закреплении за унитарным предприятием или учреждением, возникает у этого предприятия или учреждения с момента передачи имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника.

3. Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное унитарным предприятием или учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление такого предприятия или учреждения в порядке, установленном настоящим Кодексом, другими законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

4. Право оперативного управления имуществом прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены настоящим Кодексом, другими законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у казенного предприятия или учреждения по решению собственника.

Статья 306[5]. Сохранение права оперативного управления при переходе права собственности

Если иное не предусмотрено законом, переход права собственности на имущество, принадлежащее унитарному предприятию или учреждению на праве оперативного управления, в отношениях между субъектами гражданского права, указанными в пункте 1 статьи 124 настоя-

щего Кодекса, не влечет прекращения права оперативного управления, принадлежащего этому предприятию или учреждению.

Правила настоящей статьи применяются также при передаче имущества частного учреждения, если иное не установлено законом или не вытекает из существа отношений.».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2024 года, за исключением положений, для которых настоящей статьей установлены иные сроки вступления их в силу.

2. С момента вступления в силу настоящего Федерального закона здания, строения, объекты незавершенного строительства, расположенные на земельных участках, принадлежащих их собственникам на праве собственности, являются составными частями соответствующих земельных участков.

В отношении зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, являющихся составными частями земельных участков, сохраняется порядок кадастрового учета, применяемый к соответствующим объектам недвижимости. Сведения о таких зданиях, сооружениях, объектах незавершенного строительства, содержащиеся в Реестре объектов недвижимости (кадастре) должны включать указание на то, что эти здания, строения, объекты незавершенного строительства являются составными частями земельных участков.

3. В целях законодательства о налогах и сборах признание в гражданско-правовых отношениях здания, сооружения, объекта незавершенного строительства составными частями земельных участков не влечет изменения состава объектов и порядка налогообложения.

4. Предложить Президенту Российской Федерации привести изданные им правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

5. Поручить Правительству Российской Федерации:

привести изданные им правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом;

принять правовые акты, обеспечивающие реализацию настоящего Федерального закона.

6. С момента вступления в силу настоящего Федерального закона, в случаях, когда собственник земельного участка и собственник объектов, расположенных на земельном участке, совпадает в одном лице, в качестве объекта гражданско-правовых отношений, в том числе объекта сделок, может выступать только земельный участок с составными частями. При этом в единый государственный реестр недвижимости

вносится запись о переходе права собственности на земельный участок с его составными частями.

7. Если иное не предусмотрено законом или не вытекает из существа правоотношений, правила о единых недвижимых комплексах применяются к имущественным комплексам, производственно-технологическим комплексам, технологическим комплексам, единым технологическим комплексам и иным подобным объектам при условии их соответствия требованиям, содержащимся в статьях 133.1 и 141.16 Гражданского кодекса Российской Федерации.

8. Положения, предусмотренные главами 13 и 14 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции настоящего Федерального закона, вводятся в действие со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

9. В отношении земельных участков, не использующихся в соответствии с целевым назначением ко дню введения в действие настоящего Федерального закона, пятилетний срок, установленный статьей 296.4 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона), применяется, если к этому дню не прекращено право собственности в связи с истечением ранее установленного срока, в течение которого земельный участок не использовался по целевому назначению.

10. Члены семьи собственников жилых помещений, имеющие или приобретающие право пользования жилым помещением наравне с его собственником в соответствии с жилищным законодательством, признаются с момента вступления в силу настоящего Федерального закона обладателями права личного пользовладения этим жилым помещением (пункт 1 статьи 298.3, глава 20.3 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) и вправе обратиться за государственной регистрацией этого права.

11. Со дня введения в действие настоящего Федерального закона имущество, принадлежащее государственным и муниципальным унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения, считается принадлежащим им на праве оперативного управления в соответствии с правилами главы 20.7 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона).

12. Земельные участки, принадлежащие гражданам и юридическим лицам, за исключением субъектов права оперативного управления (глава 20.7 Гражданского кодекса Российской Федерации), на праве постоянного (бессрочного) пользования, а также принадлежащие гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, с момента вступления в силу настоящего Федерального закона признаются принадлежащими

указанным лицам на праве постоянного землевладения (глава 20 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) бессрочно. Эксплуатация расположенных на таких земельных участках зданий и сооружений, принадлежащих указанным лицам на праве собственности, а также возведение ими зданий и сооружений, строительство которых было начато или разрешение на строительство которых было получено до введения в действие настоящего Федерального закона, допускается без дополнительного установления права застройки земельного участка. За указанными лицами сохраняется право приобрести в собственность здания (сооружения), создаваемые ими для себя на таких земельных участках.

Размер платы за право постоянного землевладения и порядок ее внесения лицами, указанными в настоящем пункте, определяется законом. До установления законом размера и порядка внесения этой платы указанные лица вносят плату за право постоянного землевладения в размере земельного налога собственнику земельного участка, а в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена – публично-правовому образованию, органы которого в соответствии с законом уполномочены распоряжаться такими земельными участками. Граждане вносят плату за право постоянного землевладения по счету, направляемому им уполномоченным органом государственной власти или органом местного самоуправления. Религиозные организации и иные субъекты соответствующих вещных прав, которые до вступления в силу настоящего Федерального закона были освобождены от уплаты земельного налога, после вступления его в силу продолжают владеть и пользоваться земельными участками на праве постоянного землевладения безвозмездно.

За лицами, указанными в настоящем пункте, сохраняется право, предоставленное в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 25 ноября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» субъектам права постоянного (бессрочного) пользования и субъектам права пожизненного наследуемого владения на приобретение соответствующих земельных участков в собственность или предоставление в аренду, а за религиозными организациями – также в безвозмездное пользование. В отношении земельных участков, занятых линейными объектами, собственники таких линейных объектов могут потребовать установления сервитута перемещения или коммунального сервитута (статьи 301.6 и 301.10 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона).

13. В случае, когда земельный участок, относящийся к государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду для

целей строительства либо договор аренды допускает строительство на арендуемом земельном участке, арендатор со дня вступления в силу настоящего Федерального закона вправе потребовать приобретения такого земельного участка в собственность после государственной регистрации своего права собственности на здание (сооружение), возведенное на данном земельном участке, или потребовать установления в отношении такого земельного участка права застройки либо сервитута.

В случае, когда земельный участок, относящийся к государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду для целей строительства либо договор аренды допускает строительство на арендуемом земельном участке, и договор аренды заключен до введения в действие настоящего Федерального закона, за арендатором сохраняется право приобрести в собственность возведенные на арендованном земельном участке здания (сооружения). Арендатор по такому договору аренды имеет право на однократное продление срока аренды на пять лет при условии, что до истечения срока аренды за ним зарегистрировано право собственности на объект незавершенного строительства либо им получено разрешение на строительство на арендованном земельном участке.

14. В случаях, когда по основаниям, возникшим до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, собственники линейных объектов пользовались не принадлежащими им земельными участками, через которые были проложены соответствующие объекты и указанное пользование отвечает признакам сервитута, собственник такого объекта вправе требовать оформления соответствующего сервитута. Требование об оформлении сервитута в указанных случаях может быть заявлено также собственником земельного участка.

15. До внесения в законодательство изменений, устанавливающих основания и порядок предоставления на праве постоянного землевладения и на праве застройки земельных участков, относящихся к государственной и муниципальной собственности (пункт 4 статьи 299 и пункт 5 статьи 300 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона), применяются правила о порядке предоставления соответствующих земельных участков в аренду.

16. Положения главы 20^7 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) распространяются на все движимые и недвижимые вещи (включая земельные участки), принадлежащие на законных основаниях государственным или муниципальным унитарным предприятиям, а также учреждениям, и находящиеся в собственности собственника имущества соответствующего унитарного предприятия или учреждения. Со дня введения в действие

настоящего Федерального закона прекращаются договоры аренды указанных вещей, ранее заключенные государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями с собственниками их имущества.

17. Положения Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) применяются к правоотношениям, возникшим после дня вступления в силу настоящего Федерального закона. По правоотношениям, возникшим до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, положения Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) применяются к тем правам и обязанностям, которые возникнут после дня вступления в силу настоящего Федерального закона, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей.

19. Впредь до приведения законодательных и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, действующие на территории Российской Федерации в пределах и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, применяются постольку, поскольку они не противоречат положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона).

Президент
Российской Федерации