

**Принято на заседании Совета
19 мая 2022 г.
№ 219-4/2022**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений
в статьи 2, 8 Федерального закона «О связи»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 2, 8 Федерального закона «О связи» (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 6 мая 2022 г. № ДК-П12-3-073-23227).

Согласно пояснительной записке Проект подготовлен в соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Р. Белоусова от 3 сентября 2020 г. № АБ-П13-170пр «в целях отнесения кабеля связи к движимому имуществу, в том числе для целей налогообложения».

Проект состоит из двух статей. Статья 1 содержит, в частности, новую редакцию подпункта 6 и новый подпункт 7.2 статьи 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи). Указанные изменения касаются определения используемых в Законе о связи понятий «линейно-кабельное сооружение связи» и «кабель связи» в их соотношении с понятиями «линия передачи» и «физическая цепь» и в таком качестве не содержат норм права, в связи с чем далее не исследуются. Также статья 1 предусматривает дополнение новым абзацем пункта 1 статьи 8 Закона о связи, в котором кабели связи «вне зависимости от места размещения и способа прокладки» объявляются «движимым имуществом», что и составляет основное содержание проектируемых новелл. Статья 2 определяет момент вступления Проекта в силу в случае принятия его в качестве федерального закона.

Как указывается в пояснительной записке: «Целью законопроекта является однозначное толкование кабеля связи как движимого имущества», что «...основано на технической возможности демонтажа, замены или перемещения такого оборудования», что «...возможно осуществлять без потери функционального назначения кабеля, который может выполнять свои функции отдельно от основного средства связи, а также заменяться без нарушения конструктивных связей». Как подчеркивается в пояснительной записке, отсутствие в Законе о связи «...прямой нормы об отнесении кабеля связи к движимому имуществу создает предпосылки для различного толкования статуса указанного объекта и его идентификации как недвижимого имущества», в результате чего «...налоговые претензии для компаний связи могут повлиять на финансовое состояние операторов связи, а также на выполнение их обязательств перед клиентами и темпы развития национального проекта «Цифровая экономика».

По Проекту могут быть высказаны следующие концептуальные замечания.

1. Ни приведенная аргументация, ни проектируемые изменения Закона о связи не могут быть оценены как удовлетворяющие заявленным целям. Также и сами цели, преследуемые разработчиками, – уменьшение налоговой нагрузки на «компании связи» – вряд ли могут быть поддержаны без должного обоснования. Кроме того, лежащий в основании Проекта упрощенный формалистский метод приводит к концептуально ошибочным выводам в вопросе о делении вещей на движимые и недвижимые.

Деление вещей на движимые и недвижимые имеет значение в первую очередь для гражданского оборота, а не для целей налогообложения. В свете этого не усматривается никаких препятствий для того, чтобы описать правила налогообложения такого рода объектов, как кабель связи, непосредственно в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее – НК РФ), существование которого, несмотря на заявленные цели, Проектом игнорируется.

Гражданско-правовой режим недвижимости является усложненным по сравнению с правовым режимом движимых вещей, что выражается в требовании об осуществлении государственного кадастрового учета соответствующих объектов и государственной регистрации прав на них в Едином государственном реестре недвижимости (статья 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ). Правовым следствием государственной регистрации должно являться возникновение, изменение, прекращение зарегистрированного права. В силу принципа внесения в большинстве случаев отсутствие записи о праве в реестре должно означать отсутствие самого права на данный объект как недвижимую вещь – объект гражданского оборота (статья 8.1 ГК РФ). Вместе с заявительным характером государственной регистрации последовательное соблюдение принципа внесения должно исключить любые разночтения в вопросе об отнесении той или иной вещи к числу недвижимых с точки зрения гражданско-правового режима.

Указанный принцип, к сожалению, не всегда последовательно выдерживается (см. пункт 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»), что неизбежно приводит к разночтениям в вопросе об отнесении того или иного объекта к числу недвижимых вещей, в том числе и в фискальных отношениях (см. письмо ФНС России от 25 ноября 2021 г. № БС-4-21/16452@ «О критериях разграничения движимого и недвижимого имущества в целях применения главы 30 Налогового кодекса Российской Федерации»), в котором приводятся правовые позиции, в целом применимые к рассматриваемому случаю, хотя и сформулированные в отношении применения льготы, предусмотренной утратившим силу пунктом 25 статьи 381 НК РФ).

2. С учетом подхода о необходимости «толкования и применения положений подп. 8 п. 4 ст. 374, п. 25 ст. 381 НК РФ в контексте... целей

введения льготы и необходимости обеспечения равных прав на применение льготы для налогоплательщиков, осуществивших инвестиции в обновление основных средств» (см. письмо ФНС России от 25 ноября 2021 г. № БС-4-21/16452@) обоснованность Проекта с фискальной точки зрения вызывает серьезные сомнения, поскольку его принятие, с одной стороны, не предпрешит вопроса о порядке налогообложения соответствующего вида имущества на прошлое время, а с другой стороны, станет законодательным прецедентом для лоббистских попыток отнесения схожим образом к числу «движимых», в целях налогообложения, безграничного перечня вещей.

Более того, как в случае, предусмотренном Проектом, так и в целом ряде иных случаев, речь фактически может идти о вещах, не обладающих качеством объектности, то есть являющихся неотъемлемыми частями других вещей, действительно недвижимых. Такая логика может привести к тому, что единый по существу объект (например, здание, имеющее качество объектности по действующему праву) окажется в правовом смысле набором разрозненных и, не исключено, принадлежащих разным лицам, квази-вещей: система водопровода и канализации, система электроснабжения, система отопления, система связи и т.д., вплоть до конструктивных элементов (окна, двери, несущие и ограждающие конструкции, кровля, навесной фасад и т.д.) самой постройки, что совершенно неприемлемо.

3. Прямым следствием того, что правовой режим недвижимых вещей является усложненным по сравнению с правовым режимом движимых вещей, является то, что традиционно закон занимается выделением в общей массе оборотоспособных вещей именно недвижимости, а не наоборот. Именно поэтому в пункте 2 статьи 130 ГК РФ определено, что «вещи, не относящиеся к недвижимости, включая деньги и ценные бумаги, признаются движимым имуществом». Путь выделения движимых вещей на законодательном уровне ведет в логический и системный тупик, поскольку, однажды встав на него, законодатель окажется перед необходимостью определить законом, к какому виду: движимость или недвижимость

относится каждый в отдельности объект гражданского оборота. Такая необходимость не возникнет, если закон занимается определением недвижимых вещей: во-первых, потому, что в общей массе оборотоспособных вещей недвижимые вещи являются по сути исключениями; во-вторых, потому, что даже не являющееся идеальным в этом вопросе отечественное законодательство, относит к недвижимости по сути один объект, который в статье 130 ГК РФ описывается как «...земельные участки... и все, что прочно связано с землей...». Последовательное доведение до логического конца реформы Гражданского кодекса Российской Федерации означало бы, в том числе решение и той проблемы, которую поднимают разработчики Проекта, поскольку даже постановка вопроса о признании в качестве самостоятельной недвижимой вещи кабеля связи, равно как и многих иных подобных «объектов», в большинстве случаев была бы лишена оснований.

Статья 130 ГК РФ в проекте федерального закона № 47538-6/5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (во втором чтении) в редакции, рекомендованной решением Совета от 6 декабря 2019 г. (протокол № 193) к опубликованию в целях широкого обсуждения, предполагает именно единство земельного участка и расположенных на нем объектов, подобных кабелю связи.

При этом при установлении особенностей налогообложения тех или иных объектов движимого имущества законодатель принимает во внимание конкретные характеристики таких объектов, а не само их определение в качестве движимого имущества (сделки с предметами роскоши и т.п.).

4. Трудно представить случаи, когда именно кабель связи, не являющийся конструктивным элементом, частью другого объекта, признается самостоятельной недвижимой вещью даже в рамках действующего правопорядка. Однако и такое допущение, указывающее скорее на возможные ошибки, совершаемые на практике, вовсе не требует внесения в законодательство изменений, аналогичных проектируемым.

Судебной практикой выработан способ защиты прав заинтересованных лиц, движимая вещь которых оказалась по тем или иным причинам учтенной и зарегистрированной в качестве недвижимой вещи. Как указано в пункте 52 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»: «В случаях, когда запись в ЕГРП нарушает право истца, которое не может быть защищено путем признания права или истребования имущества из чужого незаконного владения (право собственности на один и тот же объект недвижимости зарегистрировано за разными лицами, *право собственности на движимое имущество зарегистрировано как на недвижимое имущество*, ипотека или иное обременение прекратились), оспаривание зарегистрированного права или обременения может быть осуществлено путем предъявления иска о признании права или обременения отсутствующими».

Таким образом, и с этой практической позиции, в принятии предложенного регулирования нет никакой необходимости.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 2, 8 Федерального закона «О связи» не может быть поддержан по концептуальным соображениям.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников