



СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2

Телефон: (495)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято Советом
13 октября 2023 г.
№ 233/оп-1/2023**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проектам федеральных законов «О внесении изменений в статьи 66³ и 93 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»

Проекты федеральных законов «О внесении изменений в статьи 66³ и 93 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Проекты) направлены в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 25 августа 2023 г. № 30636-ИТ/Д20и).

Проекты подготовлены во исполнение пункта 14 плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Корпоративное управление, специальные административные районы, процедура банкротства, оценочная деятельность», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2020 г. № 1723-р (далее – «дорожная карта»).

Указанным пунктом «дорожной карты» предусмотрена разработка федерального закона, направленного на «установление возможности отмены применения норм о преимущественном праве участников приобретения долей общества с ограниченной ответственностью путем внесения соответствующих положений в устав общества с ограниченной ответственностью по единогласному решению его участников».

Во исполнение пункта 14 «дорожной карты» разработчики Проектов предлагают внести изменения в подпункт 3 пункта 3 статьи 66³ и пункт 2 статьи 93 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), а также в пункт 4 статьи 21 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об ООО). Необходимость изменений обосновывается отсутствием в законодательстве диспозитивных положений, позволяющих участникам общества устранить предусмотренное законом преимущественное право покупки доли. Кроме этого, разработчики Проектов предлагают внести в статью 21 Закона об ООО изменения, направленные на установление особенностей осуществления преимущественного права при наступлении или ненаступлении определенных обстоятельств, по истечении срока либо при сочетании этих факторов, а также направленные на установление возможности осуществления преимущественного права покупки доли отдельными участниками общества с ограниченной ответственностью. По мнению разработчиков Проектов, такие изменения позволят обеспечить большую гибкость корпоративной структуры общества, оперативность ее изменения, индивидуализацию правового регулирования корпоративных отношений исходя из потребностей их участников, правовую определенность в вопросе отступления от императивной нормы о наличии преимущественного права покупки доли и будут способствовать унификации регулирования преимущественного права в обществах с ограниченной ответственностью и непубличных акционерных обществах.

В обоснование вводимого регулирования разработчиками Проектов

приводится позиция Верховного Суда Российской Федерации, сформулированная в определении Судебной коллегии по экономическим спорам от 11 июня 2020 г. № 306-ЭС19-24912 по делу № А65-3053/2019 (далее – Определение), в соответствии с которой «в силу презумпции диспозитивности, положенной в основу регулирования общества с ограниченной ответственностью, все правила, касающиеся ограничения отчуждения доли в уставном капитале третьим лицам, включая право преимущественной покупки доли, могут быть изменены или полностью отменены уставом общества».

Никакие иные содержательные аргументы, подкрепленные анализом правоприменения или сравнительно-правовым анализом, в обоснование необходимости предлагаемых изменений в пояснительной записке не приводятся. Неясно, что именно подразумевают разработчики Проектов под индивидуализацией регулирования корпоративных отношений, которая, согласно пояснительной записке, должна быть обеспечена Проектами, и в чем конкретно должна состоять заявленная разработчиками Проектов унификация регулирования института преимущественного права. Крайняя лаконичность пояснительной записки не позволяет в полной мере оценить ни конкретные проблемы, послужившие поводом для разработки Проектов, ни концепцию предлагаемого регулирования.

Содержание Проекта вызывает следующие замечания.

1. Предложение о введении в законодательство возможности полного исключения уставом общества преимущественного права для всех без исключения участников требует глубокой проработки и должно сопровождаться решением целого ряда вопросов, к числу которых относится прежде всего вопрос о порядке принятия соответствующего решения участниками общества, поскольку закон для этого случая не устанавливает никаких особенностей, которые, например, предусмотрены для единогласного включения в устав положений об осуществлении участниками преимущественного права покупки доли непропорционально размерам

принадлежащих им долей (абзац шестой пункта 4 статьи 21 Закона об ООО).

Следовательно, по общему правилу решение по вопросу об отмене преимущественного права будет приниматься таким большинством, которое составляет не менее двух третей голосов от общего числа голосов участников, если необходимость большего числа голосов не предусмотрена уставом общества (пункт 8 статьи 37 Закона об ООО). Однако подобный порядок принятия решения вряд ли можно признать справедливым, отвечающим интересам участников общества и существу данной организационно-правовой формы.

Очевидно также, что попытка установить правило о включении в устав положений об отсутствии преимущественного права потребует внесения изменений не только в Закон об ООО, но и в положения ГК РФ, определяющие порядок принятия решений общим собранием участников общества.

2. Разработчики Проектов предлагают внести не предусмотренные «дорожной картой» изменения в статью 21 Закона об ООО, связанные с особенностями реализации преимущественного права.

В частности, предлагается модифицировать действующее правило о запрете на установление преимущественного права покупки доли или части доли по заранее определенной уставом цене в пользу отдельного участника общества. Для этого разработчики Проектов предлагают дополнить статью 21 Закона об ООО пунктом 4.1, который допускает возможность закрепления уставом общества преимущественного права покупки доли как по заранее определенной цене, так и по цене предложения третьему лицу, только для отдельных участников общества, прямо поименованных в уставе либо отвечающих определенным признакам. При этом разработчики Проектов сохраняют действующий запрет на предоставление преимущественного права покупки доли по заранее определенной цене отдельному участнику, правда с включением соответствующей оговорки.

Предлагаемые положения по сути дезавуируют действующее правило, в соответствии с которым право преимущественной покупки по заранее

определенной цене предоставляется всем участникам общества без исключения (абзац седьмой пункта 4 статьи 21 Закона об ООО). Никакой существенной разницы между предоставлением преимущественного права только одному участнику или же нескольким отдельным участникам, тем более если они аффилированы между собой, не усматривается: в обоих случаях одни участники будут дискриминированы по отношению к другим. Кроме того, разработчики Проектов не учитывают то обстоятельство, что Закон об ООО запрещает реализацию преимущественного права в отношении отдельного участника общества только в случае покупки доли по заранее определенной цене, но не по цене предложения третьему лицу.

Мотивы предлагаемого законодательного решения в представленных материалах отсутствуют.

3. Разработчики Проектов предлагают закрепить в статье 21 Закона об ООО возможность установить в уставе, что преимущественное право покупки доли может быть «обусловлено наступлением или ненаступлением определенных обстоятельств, сроком либо их сочетанием». Вероятно, в проектируемой норме имеется в виду, что осуществление этого права может быть обусловлено указанными факторами.

Однако подпункт 7 пункта 3 статьи 66.3 ГК РФ уже допускает включение в устав положений об особенностях осуществления преимущественного права. В силу пункта 3 статьи 307¹ ГК РФ общие положения об обязательствах применяются к требованиям, возникшим из корпоративных отношений, что дает возможность применить к отношениям между участниками по поводу осуществления их прав целый ряд положений обязательственного права, в том числе статью 327¹ ГК РФ.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в статьи 66³ и 93 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и

«О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято Советом
13 октября 2023 г.
№ 233/оп-2/2023**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 436400-8 «Об особенностях наследования жилого помещения, приобретенного в собственность военнослужащим – участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, принимавшим участие в специальной военной операции»

Проект федерального закона № 436400-8 «Об особенностях наследования жилого помещения, приобретенного в собственность военнослужащим – участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, принимавшим участие в специальной военной операции» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Проект внесен в Государственную Думу Тамбовской областной Думы.

Проект предполагает изменение порядка наследования жилого помещения (земельного участка, занятого жилым домом), приобретенного в собственность военнослужащим – участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (далее – НИС) в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее – Закон о НИС), в случае его гибели (смерти) при

выполнении задач в ходе проведения специальной военной операции. К наследованию по закону в указанном случае предлагается призывать следующих наследников первой очереди: супруга (супругу); несовершеннолетних детей; детей старше 18 лет, ставших инвалидами до достижения возраста 18 лет; детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных учреждениях по очной форме обучения; иных лиц, находившихся на иждивении военнослужащего.

Проект не может быть поддержан по концептуальным причинам.

1. Отношения наследования регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ). Установление специальных правил наследования для отдельных категорий граждан может быть реализовано только путем внесения изменений в часть третью ГК РФ.

2. В пояснительной записке к Проекту указано, что правовая защита членов семей военнослужащих является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, социальных гарантий и иных мер социальной защиты указанных лиц, а также правового механизма их реализации. Исходя из этого, предлагаемые в Проекте изменения порядка наследования жилого помещения, приобретенного военнослужащим – участником НИС, рассматриваются разработчиками как дополнительная мера социальной защиты членов семьи этого военнослужащего.

Между тем меры социальной защиты определенных категорий граждан подлежат осуществлению в определенных публично-правовых сферах и не могут быть реализованы в частноправовой сфере наследования, тем более путем ограничения наследственных прав других граждан.

Следует отметить, что действующим законодательством предусмотрены дополнительные меры материальной поддержки членов семьи военнослужащего – участника НИС в случае его смерти. Так, например, согласно части 2 статьи 12 Закона о НИС целевой жилищный заем, полученный военнослужащим – участником НИС, в случае его смерти

засчитывается в счет обязательств государства перед ним и не подлежит возврату членами его семьи.

3. Предлагаемые в Проекте существенные изменения правил о наследовании по закону путем исключения из общего порядка наследования жилого помещения (земельного участка, занятого жилым домом), приобретенного в собственность военнослужащим – участником НИС, повлекут нарушение одного из основополагающих принципов наследственного права – принципа универсального правопреемства (пункт 1 статья 1110 ГК РФ).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, «в соответствии со статьей 1110 ГК Российской Федерации при наследовании имущество умершего (наследство, наследственное имущество) переходит к другим лицам в порядке универсального правопреемства, т.е. в неизменном виде как единое целое и в один и тот же момент, если из правил Гражданского кодекса не следует иное. Наследование, таким образом, относится к числу производных, то есть основанных на правопреемстве, способов приобретения прав и обязанностей» (пункт 2.1 Определения от 2 июля 2009 г. № 756-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мешалкиной Любови Сергеевны на нарушение ее конституционных прав частями второй и третьей статьи 1112 Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Таким образом, предлагаемое в Проекте изменение порядка наследования по закону по своему содержанию нарушает принцип универсального правопреемства и противоречит правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

4. При разработке Проекта не учтены особенности наследования отдельных видов имущества и имущественных прав, установленные в части третьей ГК РФ.

Во-первых, по общему правилу в состав наследства входят имущество и имущественные права, принадлежащие умершему на день открытия наследства, однако статья 1112 ГК РФ устанавливает ряд исключений из него.

К таким исключениям, в частности, относятся имущественные права и обязанности, неразрывно связанные с личностью наследодателя (право на алименты, право на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью и прочее).

Согласно части 1.1 статьи 12 Закона о НИС правом получить накопленные, но не использованные военнослужащим – участником НИС, денежные средства в случае его смерти наделяется определенный указанным законом круг членов семьи военнослужащего.

Схожее положение закреплено в статье 1183 ГК РФ, согласно которой право на получение подлежащих выплате наследодателю, но не полученных им при жизни по какой-либо причине сумм заработной платы и приравненных к ней платежей, пенсий, стипендий, пособий по социальному страхованию, возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью, алиментов и иных денежных сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию, принадлежат проживавшим совместно с умершим членам его семьи, а также его нетрудоспособным иждивенцам независимо от того, проживали они совместно с умершим или не проживали.

Таким образом, статья 12 Закона о НИС не устанавливает отличный от ГК РФ круг наследников по закону после смерти военнослужащего в обход очередности, предусмотренной статьями 1142 – 1145 и 1148 ГК РФ, а лишь конкретизирует регулирование, установленное статьей 1183 ГК РФ, учитывая специфику рассматриваемых правоотношений.

Вместе с тем именно данный перечень членов семьи закреплен в Проекте, а его разработчики прямо указывают на то, что наделение этого ограниченного круга лиц правами наследования будет «юридически логичным» (с. 3 пояснительной записки к Проекту).

Во-вторых, Проект определяет порядок наследования недвижимого имущества, в отношении которого в ГК РФ не установлено особых правил. То обстоятельство, что недвижимое имущество, порядок наследования которого устанавливается в Проекте, было приобретено наследодателем –

военнослужащим с использованием накопленных средств, полученных за счет государственного финансирования, не может изменять порядок его наследования.

Улучшение жилищных условий военнослужащего с привлечением государственного финансирования относится к сфере публичного права. Источник финансирования покупки не имеет значения для гражданско-правовых последствий, связанных с возникновением у такого лица права собственности на имущество, даже если последнее обременено ипотекой.

Последнее означает, что в случае, если наследодатель – военнослужащий не распорядился принадлежащим ему недвижимым имуществом на случай смерти, оно переходит по наследству к лицам в порядке и очередности, которые предусмотрены ГК РФ (абзац второй пункта 2 статьи 218 ГК РФ).

5. Для целей наследования по закону жилого помещения, приобретенного военнослужащим – участником НИС, в Проекте предлагается разделить наследников первой очереди на две группы. Право наследовать данное жилое помещение получают только те наследники, которых Проект относит к первой группе – переживший супруг (супруга); несовершеннолетние дети; дети-инвалиды, ставшие инвалидами до 18 лет; совершеннолетние дети до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения; иные лица, находящиеся на иждивении военнослужащих. И лишь при отсутствии у наследодателя перечисленных членов семьи к наследованию будут призваны наследники, отнесенные в Проекте ко второй группе – родители наследодателя и его совершеннолетние дети любого возраста.

Между тем согласно действующему законодательству наследниками первой очереди по закону являются дети, супруг и родители наследодателя (пункт 1 статьи 1142 ГК РФ) вне зависимости от возраста и состояния здоровья. Гражданско-правовой принцип равенства не позволяет допустить, чтобы возникновение у совершеннолетнего ребенка наследодателя права

наследования было поставлено в зависимость от его обучения в образовательном учреждении по очной форме обучения.

Поскольку положения ГК РФ о наследовании обеспечивают законодательную реализацию права наследования как конституционной гарантии (часть 4 статьи 35 Конституции Российской Федерации), отступление от установленного ГК РФ регулирования, в том числе в части очередности наследования, требует весьма существенного обоснования.

6. В качестве довода в обоснование предложенных в Проекте изменений призвания к наследованию по закону лиц, относящихся к наследникам первой очереди, в пояснительной записке к Проекту указано, что Семейным кодексом Российской Федерации (далее – СК РФ) не установлен исчерпывающий перечень членов семьи, что, по мнению разработчиков Проекта, обусловлено тем, что «иное могло бы привести к нарушению прав либо к необоснованному расширению круга членов семьи».

Исходя из содержания и смысла статьи 2 СК РФ, семейное законодательство регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновленными), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, между другими родственниками и иными лицами. Таким образом, супруги, родители и дети в любом случае к членам семьи относятся.

7. В Проекте отсутствует обоснование распространения действия его норм только на военнослужащих, участвующих в специальной военной операции, и погибших в ходе выполнения ее задач. Иными словами, если военнослужащий не принимает участия в специальной военной операции или военнослужащий, принимающий участие в специальной военной операции, погиб не в ходе выполнения ее задач (или не была установлена соответствующая причинно-следственная связь), то при наследовании его имущества будут действовать общие правила ГК РФ. Следует отметить, что введение подобного подхода в законодательство не способствует

обеспечению стабильности гражданского оборота, так как не позволяет его участникам предвидеть правовые последствия тех или иных событий. Вызывает глубокие сомнения оправданность определения правового режима наследования в зависимости от установления (или не установления) причинно-следственной связи между смертью наследодателя и указанными обстоятельствами.

Необходимо отметить, что в тексте Проекта не определен порядок установления указанных в нем причинно-следственных связей между увечьем или заболеванием, приведшими к смерти военнослужащего, и выполнением им задач в ходе проведения специальной военной операции, а также не установлен орган государственной власти, который этот порядок определит.

8. Согласно статье 4 Проекта его положения распространяются на «правоотношения, возникшие с 24 февраля 2022 года», за исключением правоотношений, возникших после принятия наследства. Учитывая установленные действующим законодательством сроки принятия наследства, остается неясным, каким образом могло бы осуществляться ретроспективное действие норм Проекта.

9. Проект имеет юридико-технические и лингвистические недостатки.

Так, например, в статье 1 Проекта не согласованы первый и третий абзацы: в первом абзаце указано на используемое в Проекте «понятие», а в третьем абзаце речь идет об «иных понятиях». При этом во втором и третьем абзацах сделаны ссылки на один и тот же закон – Закон о НИС. Неопределенной является ссылка в третьем абзаце на «иные значения, определенные законодательными актами Российской Федерации».

Вызывает сомнения использование термина «специальная военная операция, объявленная Президентом Российской Федерации 24 февраля 2022 года», поскольку в действующем законодательстве уже используется термин «специальная военная операция» без каких-либо дополнительных пояснений (например, Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 377-ФЗ «Об особенностях исполнения обязательств по кредитным договорам (договорам

займа) лицами, призванными на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, лицами, принимающими участие в специальной военной операции, а также членами их семей и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 24 июня 2023 г. № 270-ФЗ «Об особенностях уголовной ответственности лиц, привлекаемых к участию в специальной военной операции» и др.).

х х х

Вывод: проект федерального закона № 436400-8 «Об особенностях наследования жилого помещения, приобретенного в собственность военнослужащим – участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, принимавшим участие в специальной военной операции» 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято Советом
13 октября 2023 г.
№ 233/оп-3/2023**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона № 426268-8 «О внесении изменения в статью 60 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»

Проект федерального закона № 426268-8 «О внесении изменения в статью 60 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Проект внесен в Государственную Думу Алтайским краевым Законодательным Собранием.

Проект предусматривает дополнение части 4 статьи 60 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации недвижимости) словами: «, а также прекращение иных запретов и ограничений на осуществление регистрационных действий в отношении жилых помещений в случае их изъятия для государственных и муниципальных нужд в соответствии со статьей 32 Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – ЖК РФ).

Как указывается в пояснительной записке к Проекту, «действующее законодательство не содержит норм, предусматривающих порядок снятия запретов на осуществление регистрационных действий и иных ограничений»,

аналогичных регулированию, содержащемуся в пунктах 4 и 5 статьи 60 Закона о регистрации недвижимости и пункте 4 статьи 279 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), которые предусматривают прекращение государственной регистрации залога, сервитута одновременно с государственной регистрацией прав муниципального образования на изымаемые объекты, в частности, в случаях, когда органы местного самоуправления осуществляют изъятие в муниципальную собственность жилых помещений, расположенных в многоквартирных жилых домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, с выплатой собственникам соответствующего денежного возмещения.

На этом основании, как указывается в пояснительной записке, «... Росреестр отказывает в регистрации перехода прав собственности к муниципальному образованию по соглашениям об изъятии жилых помещений при наличии запрета на регистрационные действия, что затягивает процедуру изъятия у граждан жилых помещений и может привести к затягиванию сроков исполнения программы, а также требует обращения в судебные органы, что влечет неопределенность сроков изъятия жилых помещений и проблемы со сносом многоквартирных домов, в которых остаются не изъятые жилые помещения». В пояснительной записке подчеркивается, что «... ограничение регистрационных действий на объект (жилое помещение), который расположен в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащим сносу, не имеет какого-либо обеспечивающего значения в случае его изъятия для государственных и муниципальных нужд, так как впоследствии объект недвижимости прекращает свое существование».

Действующее законодательное регулирование предусматривает в отношении запретов на осуществление регистрационных действий следующее. В соответствии с пунктом 37 части 1 статьи 26 Закона о регистрации недвижимости «осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав приостанавливается по решению государственного регистратора прав в случае, если: ... 37) в орган регистрации

прав поступил судебный акт или акт уполномоченного органа о наложении ареста на недвижимое имущество, или о запрете совершать определенные действия с недвижимым имуществом, или об избрании в качестве меры пресечения залога в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральными законами».

Согласно части 6 той же статьи «осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав по основанию, указанному в пункте 37 части 1 настоящей статьи, приостанавливается до поступления в орган регистрации прав судебного акта или акта уполномоченного органа о снятии предусмотренных пунктом 37 части 1 настоящей статьи ареста или запрета, о возврате залога залогодателю либо об обращении залога в доход государства...».

Проектируемое регулирование, направленное на обеспечение государственной регистрации прекращения иных запретов и ограничений на осуществление регистрационных действий в отношении жилых помещений в случае их изъятия для государственных и муниципальных нужд (статья 32 ЖК РФ) без соответствующего заявления и одновременно с государственной регистрацией прав на объекты недвижимости на основании документов, указанных в части 2 статьи 60 Закона о регистрации недвижимости, имеет в виду именно случаи, предусмотренные пунктом 37 части 1 статьи 26 Закона о регистрации недвижимости.

Разница между двумя указанными случаями представляется весьма существенной. В случаях, предусмотренных пунктами 4 и 5 статьи 60 Закона о регистрации недвижимости и пунктом 4 статьи 279 ГК РФ, речь идет о прекращении (и о регистрации этого в Едином государственном реестре недвижимости) права, связанного с правом собственности наиболее тесным образом, а в логике российского законодательства – даже положительно зависимого от него. Так, ипотека предоставляет залогодержателю право на получение стоимости вещи залогодателя в преимущественном перед прочими

его кредиторами порядке, а сервитут – право ограниченного пользования служащей вещью собственнику господствующей вещи. Логично, что прекращение права собственности на заложенную или служащую вещь в связи с ее изъятием для государственных или муниципальных нужд становится основанием для прекращения ипотеки и, в некоторых случаях, сервитута. Иное решение ставило бы публично-правовое образование, например, в положение залогодателя, что плохо соотносится с целями института изъятия.

Иная ситуация складывается, когда речь идет о судебном акте либо акте уполномоченного органа о наложении ареста на недвижимое имущество, о запрете совершать определенные действия с недвижимым имуществом или об избрании в качестве меры пресечения залога в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Подобные запреты имеют публично-правовой характер и напрямую не зависят от права собственности на вещь, даже в свете перспективы прекращения его в результате изъятия такой вещи для государственных или муниципальных нужд. Обеспечительная функция этого рода мер состоит в сохранении того положения, которое существует на момент их принятия компетентным органом и не сводится к одним только имущественным интересам заинтересованных лиц, к числу которых в гражданско-правовом понимании ни суд, ни иные компетентные органы не относятся.

Следует особо отметить, что в отношении тех ограничений, которые наложены судом, проектируемое регулирование недопустимо, так как оно противоречило бы принципам разделения властей, доступности правосудия и осуществления его только судом, независимости суда (статьи 10, 46, 47, 118 и 120 Конституции Российской Федерации), а также попирало бы авторитет судебной власти, понятие о судебном акте как акте высшей юридической силы (статья 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статья 16 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статья 16 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) и исключительную компетенцию суда в уголовном

судопроизводстве (статья 29 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

Необходимо отметить, что часть 5.1 статьи 16 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» содержит, вероятно, единственное исключение из перечисленных правил и предусматривает, что «наложение ареста, запрета совершать определенные действия с недвижимым имуществом на основании судебного акта или акта уполномоченного органа, избрание залога в качестве меры пресечения в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации в отношении земельного участка, занятого многоквартирным домом, в котором расположен объект долевого строительства, права аренды (субаренды) такого земельного участка не являются основанием для приостановления государственного кадастрового учета многоквартирного дома, государственной регистрации права собственности участника долевого строительства на объект долевого строительства или для государственной регистрации перехода права собственности на такой объект, а также для государственной регистрации права общей долевой собственности участника (участников) долевого строительства на указанный земельный участок. При этом запись о наложении ареста, о запрете совершать определенные действия или о залоге погашается одновременно с государственной регистрацией права собственности на последний объект долевого строительства в данном многоквартирном доме». Мотивы, побудившие законодателя к такому решению, лежат, очевидно, в поиске баланса между интересами публично-правового характера, о которых было сказано выше, и интересами добросовестных граждан – участников долевого строительства. Суждение о том, насколько удачным явилось принятое решение, выходит за рамки предмета настоящего Экспертного заключения, однако следует отметить, что, допуская осуществление кадастрового учета и регистрационных действий в отношении земельного участка (права аренды или субаренды земельного

участка), на котором расположен соответствующий многоквартирный дом, законодатель, очевидно, принял во внимание, что в результате регистрации права собственности на объекты долевого строительства, расположенные в такого рода объектах, указанный земельный участок или право на него фактически выбывают из гражданского оборота как самостоятельные объекты, становясь объектами общего имущества собственников помещений многоквартирного дома, в связи с чем значительного урона указанным публично-правовым интересам причинено быть не может.

Однако этого нельзя сказать о ситуации изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд, осуществляемого в случаях, которым посвящено проектируемое регулирование, поскольку юридическая судьба изъятого может оказаться обратной: такое имущество не только не будет изъято из оборота навсегда, но, напротив, в большинстве случаев будет пущено в гражданский оборот. Следует иметь в виду, что статья 32 ЖК РФ регулирует последствия изъятия для государственных или муниципальных нужд не только в связи с признанием многоквартирных жилых домов аварийными, а для всех случаев изъятия земельных участков, на которых расположены жилые дома, для государственных или муниципальных нужд.

Сформулированные замечания носят принципиальный характер и не могут быть устранены доработкой текста Проекта, что исключает возможность его положительной оценки.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 426268-8 «О внесении изменения в статью 60 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

Принято Советом

13 октября 2023 г.

№ 233/оп-4/2023

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 441537-8 «О внесении изменений в статьи 57 и 95 Жилищного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 441537-8 «О внесении изменений в статьи 57 и 95 Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

Проект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

В Проекте предусматривается внесение изменений в статьи 57 и 95 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), направленных на реализацию Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2023 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 8 и 10 статьи 32 и пункта 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 2 и части 3 статьи 16 Федерального закона «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в связи с жалобами граждан С.Н. Бирюковой, А.Л. Лебедева и Т.С. Лебедевой, С.З. Раджапова» (далее – Постановление № 20-П).

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) в Постановлении № 20-П признал части 1, 8 и 10 статьи 32 и пункт 1 части 2 статьи 57 ЖК РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они – в том числе во взаимосвязи с иными нормативными положениями – не обеспечивают системного решения вопроса об условиях и порядке удовлетворения жилищных потребностей граждан, которые признаны малоимущими, состоят на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений и являются собственниками единственного жилого помещения, признанного в установленном порядке непригодным для проживания (включая жилое помещение, входящее в состав многоквартирного дома, признанного аварийным и подлежащим сносу или реконструкции), когда жилищные права этих граждан не осуществляются в рамках региональной адресной программы по переселению из аварийного жилищного фонда.

КС РФ также постановил, что до внесения соответствующих изменений необходимо исходить из того, что граждане, которые признаны малоимущими, состоят на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений и являются собственниками единственного жилого помещения, подлежат внеочередному обеспечению по договору социального найма благоустроенными жилыми помещениями, равнозначными по общей площади ранее занимаемым жилым помещениям, подлежащим изъятию для государственных или муниципальных нужд без оплаты возмещения, либо – если уполномоченными органами установлено, что нахождение в жилом помещении, признанном в установленном порядке непригодным для проживания, невозможно или создает непосредственную опасность для жизни или здоровья и при этом внеочередное обеспечение жилым помещением по договору социального найма не может быть осуществлено, – незамедлительному обеспечению жилыми помещениями маневренного фонда на весь период до решения вопроса о способе удовлетворения их жилищных потребностей.

В целях реализации указанных положений Постановления № 20-П в Проекте предлагается внести изменения в пункт 1 части 2 статьи 57 ЖК РФ, непосредственно указав в нем права собственника единственного жилого помещения на получение жилого помещения по договорам социального найма вне очереди в случае, если в установленном федеральном законодательстве порядке не принято решение об изъятии земельного участка, на котором расположено принадлежащее им на праве собственности жилое помещение или расположен многоквартирный дом, в котором находится такое жилое помещение, для государственных или муниципальных нужд в целях последующего изъятия указанного жилого помещения (далее – решение об изъятии).

Между тем предложенное в Проекте регулирование вызывает ряд вопросов и в полной мере не способствует решению проблем, обозначенных в Постановлении № 20-П.

1. В основе проблемы, обозначенной в Постановлении № 20-П, лежит правоприменительная практика, которая допускает предоставление вне очереди жилых помещений по договорам социального найма состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилье гражданам, чьи жилые помещения признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат, только при условии, что эти граждане занимают такое помещение на основании договора социального найма (несмотря на то, что действующая редакция пункта 1 части 2 статьи 57 ЖК РФ не ставит его применение в зависимость от вида права, на котором гражданину принадлежит жилое помещение).

Основанием для этого является то, что в соответствии с частью 10 статьи 32 ЖК РФ признание в установленном Правительством Российской Федерации порядке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является основанием предъявления органом, принявшим решение о признании такого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, к собственникам помещений в указанном доме требования о

его сносе или реконструкции в разумный срок, а в случае, если данные собственники в установленный срок не осуществили снос или реконструкцию указанного дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, подлежит изъятию для муниципальных нужд и соответственно подлежит изъятию каждое жилое помещение в указанном доме, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию. Если дом включен в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Закон № 185-ФЗ), то жилищные права собственников обеспечиваются в соответствии с такой программой.

В правоприменительной практике такой подход обосновывается тем, что разрешение вопроса об улучшении жилищных условий лица, являющегося собственником жилых помещений, возможно только с одновременным разрешением вопроса о судьбе данного жилого помещения и земельного участка, на котором расположено жилое помещение, то есть при решении вопроса об изъятии жилого помещения и земельного участка в соответствии со статьей 32 ЖК РФ. В связи с этим, как отмечает КС РФ, для собственников жилых помещений признание дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, а помещения – непригодным для проживания обычно не означает немедленного получения нового благоустроенного помещения взамен непригодного, но предполагает достаточно долгое ожидание расселения в порядке очередности.

В целях устранения соответствующих пробелов регулирования разработчики Проекта предлагают прямо указать право собственника на внеочередное предоставление помещения по договору социального найма в пункте 1 части 2 статьи 57 ЖК РФ, ограничивая его при этом только теми случаями, когда не было принято решение об изъятии. Можно предположить, что, устанавливая такое ограничение, разработчики Проекта стремились

предотвратить возможное неосновательное обогащение собственника аварийного жилого помещения, получающего как жилое помещение по договору социального найма, так и компенсацию за изъятое жилое помещение.

Между тем введение подобного ограничения может привести к неопределенности в толковании предлагаемых норм. Так, из указанных положений неясно, идет ли речь в них только о ситуациях, когда решение об изъятии не должно быть принято (например, когда собственником самостоятельно осуществлен снос аварийного жилого дома), или в том числе о ситуациях, когда решение об изъятии должно быть принято, но по каким-либо причинам еще не принято соответствующим органом местного самоуправления.

Как следует из положений части 10 статьи 32 ЖК РФ, а также из сложившейся правоприменительной практики, в случае, если снос аварийного жилого дома не осуществлен собственником, принятие решения об изъятии является обязанностью органа местного самоуправления, а его бездействие может быть обжаловано в судебном порядке (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2009 года, утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2009 г.).

Между тем, как следует из судебных актов судов общей юрисдикции, принятых по делам заявителей, несмотря на признание в установленном порядке жилого дома аварийным, такие решения органами местного самоуправления не принимались (апелляционное определение Нижегородского областного суда от 18 мая 2021 г. по делу № 33-4329/2021, апелляционное определение Приморского краевого суда от 22 ноября 2021 г. по делу № 33-10248/2021).

Представляется все же, что разработчики Проекта к решению поставленной КС РФ перед законодателем задачи подошли технически и предпочли внести изменения в действующее правовое регулирование об условиях и порядке реализации жилищных прав граждан, которые признаны

малоимущими, состоят на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений и являются собственниками единственного жилого помещения, признанного в установленном порядке непригодным для проживания (включая жилое помещение, входящее в состав многоквартирного дома, признанного аварийным и подлежащим сносу или реконструкции), когда жилищные права этих граждан не осуществляются в рамках региональной адресной программы по переселению из аварийного жилищного фонда.

Вместо системного решения вопроса об условиях и порядке удовлетворения жилищных потребностей граждан в Проекте предлагается предоставлять гражданам-собственникам, признанным нуждающимися, жилые помещения по договорам социального найма вне очереди, если в указанных случаях не было принято решения об изъятии земельного участка для муниципальных нужд (пункт 10 статьи 32 ЖК РФ). В то же время в аналогичных условиях (граждане-собственники признаны нуждающимися), когда, однако, в установленном федеральным законодательством порядке принято решение об изъятии земельного участка для муниципальных нужд (пункт 10 статьи 32 ЖК РФ), такие граждане будут вынуждены ожидать получения денежного возмещения за изымаемое жилое помещение (статья 32 ЖК РФ), а не внеочередного предоставления жилья по правилам статьи 57 ЖК РФ.

В пункте 5.1 Постановления № 20-П КС РФ указал, что правовой механизм, закрепленный статьей 32 ЖК РФ, не касается непосредственно защиты жилищных прав граждан, не обладающих ресурсами, чтобы самостоятельно, без участия государства решить вопрос о приобретении жилых помещений взамен пришедших в негодность, утраченных в силу пожара и прочих чрезвычайных ситуаций. В свою очередь правила статьи 57 ЖК РФ применяются к гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Согласно предложенным поправкам признанные малоимущими и нуждающимися в жилье граждане будут вынуждены неопределенно долгое время ждать выплаты компенсации по правилам статьи 32 ЖК РФ, если принято решение об изъятии земельного участка, или в случае, если такое решение не принято, им будет предоставлено вне очереди жилое помещение по договору социального найма. Предлагаемое регулирование нарушает принцип равенства.

Таким образом, указанное ограничение права на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма не может быть признано приемлемым.

2. В настоящее время часть 8 статьи 32 ЖК РФ устанавливает возможность предоставления по соглашению с собственником взамен изымаемого жилого помещения другого жилого помещения с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение. Как разъяснено в подпункте «и» пункта 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление № 14), суд не вправе обязать органы местного самоуправления обеспечить собственника изымаемого жилого помещения другим жилым помещением, поскольку из содержания статьи 32 ЖК РФ следует, что на орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявший решение об изъятии жилого помещения, возлагается обязанность лишь по выплате выкупной цены изымаемого жилого помещения. Данное толкование поддержано и КС РФ, в пункте 5.2 Постановления № 20-П которого указывается, что «правовой механизм, закрепленный статьей 32 Жилищного кодекса Российской Федерации, неразрывно связан с гражданско-правовым институтом собственности, один из элементов которого – возможность изъять имущество для государственных или муниципальных нужд, и в силу данного обстоятельства он не касается непосредственно защиты жилищных прав

граждан, не обладающих ресурсами, чтобы самостоятельно, без участия государства решить вопрос о приобретении жилых помещений взамен пришедших в негодность, утраченных в силу пожара и прочих чрезвычайных ситуаций. Кроме того, данная статья не предполагает и обязанности публичных органов по предоставлению жилья взамен, оставляя этот вопрос на усмотрение самих участников правоотношения (часть 8), действующих в русле гражданско-правового принципа свободы договора и автономии воли его сторон».

В то же время в абзаце четвертом подпункта «и» пункта 20 Постановления № 14 указано, что не исключается возможность предоставления собственнику с его согласия другого жилого помещения взамен изымаемого на иных правовых основаниях, в том числе по договору социального найма. В настоящее время сложилась правоприменительная практика, допускающая предоставление во внеочередном порядке жилого помещения по договору социального найма в соответствии со статьей 57 ЖК РФ собственнику аварийного жилого помещения в рамках региональных адресных программ в качестве исполнения соответствующей обязанности по предоставлению помещения взамен изымаемого (определение второго кассационного суда общей юрисдикции от 24 декабря 2020 г. по делу № 88-28395/2020).

Вопрос о том, должно ли учитываться предоставление помещения по договору социального найма во внеочередном порядке в качестве компенсации в соответствии с пунктом 8 статьи 32 ЖК РФ, требует дополнительной проработки и обсуждения.

3. В пояснительной записке не приводится обоснование того, почему предлагается свести круг случаев внеочередного предоставления жилья гражданам, являющимся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, только к случаям, когда это их единственные жилые помещения.

Действующая редакция пункта 1 части 2 статьи 57 ЖК РФ такого уточнения, как «единственное» жилое помещение, не содержит. Указанная норма в действующей редакции закрепляет право на первоочередное предоставление жилья гражданам, признанным нуждающимися, если их жилые помещения признаны в установленном порядке непригодными для проживания и не подлежат ремонту или реконструкции. При этом данный вопрос не был предметом рассмотрения в Постановлении № 20-П. Поскольку правила статьи 57 ЖК РФ применимы только при наличии нуждаемости (статья 51 ЖК РФ), возможно, указание на единственное жилое помещение будет излишним, в том числе и в случае, если признанный нуждающимся гражданин является собственником жилого помещения.

4. КС РФ в Постановлении № 20-П не признавал не соответствующими Конституции Российской Федерации правила статьи 95 ЖК РФ, в которые Проектом также предлагается внести изменения. Пояснительная записка, к сожалению, не содержит обоснования предложенных изменений. Сама поправка состоит в дополнении нормы пункта 3¹ статьи 95 ЖК РФ словами «, в том числе», что позволит чаще устанавливать случаи признания жилых помещений непригодными для проживания (включая признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу) и позволит предоставлять гражданам в этих случаях помещения маневренного фонда для временного проживания.

Возможно, указанная новелла связана с проблемой, о которой упоминается в пункте 5.2 Постановления № 20-П: обозначая критическое состояние жилого дома и многоквартирного дома, законодатель и Правительство Российской Федерации используют различные понятия: в первом случае речь идет о непригодности для проживания, во втором – о признании аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (в частности, статьи 32 и 95 ЖК РФ).

В этом случае представляется более правильным использовать в законодательстве единую терминологию, а не дополнять норму словами «в том числе».

5. КС РФ в Постановлении № 20-П указал на то, что муниципальные образования ввиду высокой степени дотационности их бюджетов не могут в должной мере содействовать развитию жилищного фонда социального использования с целью переселения из аварийного жилья. Переселение даже малоимущих граждан за счет средств муниципальных образований путем предоставления новых жилых помещений по договору социального найма, как это предусмотрено статьями 49, 51 и 57 Жилищного кодекса Российской Федерации (тем более по нормам предоставления, установленным данным Кодексом), во многих регионах трудновыполнимо не только во внеочередном, но и в очередном порядке.

В предыдущем заключении Совет, давая оценку возможности изменения положений ЖК РФ, устанавливающих внеочередное право на заключение договора социального найма, отметил, что решение проблем обеспечения жилыми помещениями только лишь путем расширения случаев предоставления помещений по договору социального найма не способно привести к желаемым результатам (Экспертное заключение от 19 мая 2022 г. № 219-3/2022 по проекту федерального закона № 101186-8 «О внесении изменений в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации»).

В современных условиях социальное жилье, включая жилые помещения для последующего предоставления по договорам социального найма, практически не строится. Как видно из финансово-экономического обоснования к Проекту, в настоящее время не включены в действующие программы переселения 142 891 кв. м. аварийного жилищного фонда, требуемого к предоставлению по договору социальной найма во внеочередном порядке собственникам, признанным малоимущими. Для внеочередного предоставления указанным гражданам жилых помещений по договору социального найма необходимо финансирование в размере 12,1 млрд. рублей.

Прогнозируемый объем финансирования обязательств на 2023 год по обеспечению жильем рассматриваемой категории граждан составит 6,56 млрд. рублей (54,2 процента от потребности).

Для решения данных задач планируемые изменения законодательства должны не только быть всесторонне обоснованными, продуманными, но и опираться на соответствующие материальные предпосылки и финансовое обеспечение за счет дополнительных бюджетных ассигнований.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 441537-8 «О внесении изменений в статьи 57 и 95 Жилищного кодекса Российской Федерации» может быть поддержан при условии его 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято Советом
13 октября 2023 г.
№ 233/оп-5/2023**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 400492-8 «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и Федеральный закон «Об актах гражданского состояния»

Проект федерального закона № 400492-8 «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

Проект внесен в Государственную Думу Законодательным Собранием Санкт-Петербурга и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Согласно пояснительной записке целью Проекта является «предотвращение хищения выморочного имущества на всей территории Российской Федерации» в связи с выявлением на территории нотариального округа Санкт-Петербурга десятков подобных преступных действий, которые осуществлялись путем предоставления злоумышленниками нотариусам, ведущим наследственные дела, поддельных документов о родстве с умершими одинокими лицами.

По мнению разработчиков Проекта, для достижения указанной цели необходимо установить в статье 16 Основ законодательства Российской

Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (далее – Основы) обязанность нотариуса при ведении им наследственных дел проводить проверку подлинности предоставленных документов о родстве путем получения информации из федеральной государственной информационной системы «Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния» (далее – ЕГР ЗАГС) или направлять уточняющие запросы в органы записи актов гражданского состояния (далее – органы ЗАГС). Одновременно предлагается включить нотариуса в перечень государственных органов и должностных лиц, которым орган ЗАГС по запросу сообщает сведения о регистрации актов гражданского состояния (пункт 3 статьи 13² Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», далее – Закон об актах гражданского состояния).

В соответствии с пунктом 2 действующей редакции статьи 13² Закона об актах гражданского состояния сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния, содержащиеся в ЕГР ЗАГС, предоставляются нотариусам в связи с совершаемыми нотариальными действиями в рамках межведомственного взаимодействия. В то же время пункт 3 статьи 13² Закона об актах гражданского состояния, указывающий на предоставление аналогичных сведений органами ЗАГС на основании запроса, не упоминает о нотариусе как о лице, уполномоченном на получение таких сведений. Проект указанное противоречие позволит устранить.

Применительно к основной идее Проекта Совет считает необходимым отметить следующее.

Необходимость предоставления нотариусам доступа к государственным реестрам и государственным информационным ресурсам более чем очевидна и обусловлена предназначением нотариальной формы юрисдикционной защиты прав. Действия нотариуса влекут создание прочного права и допустимы лишь в ситуации, когда отсутствует спор. Поэтому для совершения нотариальных действий крайне важно провести всестороннюю и полную

проверку всех обстоятельств, имеющих отношение к судьбе соответствующего права, чтобы исключить возможность спора.

Предложение обеспечить нотариусам возможность доступа к различным государственным информационным ресурсам не является новым, в частности, оно содержалось в проекте федерального закона № 398234-6 «О нотариате и нотариальной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусматривал, что в целях подготовки и совершения нотариальных действий нотариус вправе бесплатно и незамедлительно получать информацию из следующих единых государственных реестров и иных информационных ресурсов, в том числе в порядке электронного взаимодействия: государственный реестр прав на недвижимое имущество, единый государственный реестр объектов культурного наследия, государственный лесной реестр, государственный водный реестр, государственный реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц, единый федеральный реестр сведений о банкротстве, единый государственный реестр прав на воздушные суда, государственный реестр изобретений Российской Федерации, единый государственный реестр актов гражданского состояния и т.д.

Разработчики рассматриваемого Проекта не исповедуют столь широкий подход и ограничиваются лишь идеей предоставить нотариусам доступ к ЕГР ЗАГС. Вместе с тем и это предложение не продумано в достаточной степени.

В отсутствие в Проекте положений о том, как будет осуществляться взаимодействие между ЕГР ЗАГС (или отдельными органами записи актов гражданского состояния) и нотариусами, либо о том, какой орган исполнительной власти будет наделен правом установить порядок этого взаимодействия, затруднительно до конца представить себе реализацию задуманной идеи.

Прежде всего не вполне ясно, в какие сроки нотариус сможет получить информацию из ЕГР ЗАГС или от конкретного органа записи актов

гражданского состояния – будет ли это происходить мгновенно или процедура ответа на запрос займет несколько дней. Между тем очевидно, что несвоевременное предоставление сведений в ответ на запрос нотариуса с учетом ограниченного срока для принятия наследства может повлечь задержку оформления наследственных прав граждан и станет препятствием в реализации наследственного правопреемства.

Проект не определяет вид документа, который будет предоставлен нотариусу на основании его запроса в ЕГР ЗАГС или в определенный орган записи актов гражданского состояния. Между тем вид этого документа (дубликат свидетельства, выписка из актовой книги, ответ на запрос и пр.) имеет значение.

Кроме того, следует учитывать, что в ряде случаев установление нотариусом родственных отношений может быть основано не только на сведениях, содержащихся в ЕГР ЗАГС или в актовых записях, совершенных на территории Российской Федерации. При установлении родства третьей и последующих степеней могут понадобиться сведения о рождениях, содержащиеся в государственных архивах, и через запрос, направляемый в ЕГР ЗАГС, такие сведения предоставлены быть не могут.

Следует также иметь в виду, что в ЕГР ЗАГС могут содержаться неполные или неточные данные, так как согласно статьям 4 и 79 Закона об актах гражданского состояния до 1 декабря 2003 г. регистрация актов гражданского состояния в ряде населенных пунктов, если на их территории не было органов ЗАГС, осуществлялась органами местного самоуправления, и сведения о такой регистрации могут быть не включены в ЕГР ЗАГС.

При таких обстоятельствах требует решения вопрос о том, вправе ли нотариус отказать заявителю в оформлении его наследственных прав, если из ЕГР ЗАГС не поступила информация, подтверждающая тот юридический факт, на котором заявитель строит свое притязание.

Разработчики Проекта также не принимают во внимание то обстоятельство, что круг лиц, имеющих право наследовать по закону, не

ограничивается родственниками наследодателя. В связи с этим использование в Проекте термина «родство», не охватывающего все основания призвания граждан к наследованию, является неудачным.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 400492-8 «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» требует 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято Советом
13 октября 2023 г.
№ 233/оп-6/2023**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Проект федерального закона «О внесении изменений в 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 Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 14 сентября 2023 г. № 9135-П13-АС).

Проект разработан Министерством финансов Российской Федерации и внесен в Правительство Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке к Проекту его целью является совершенствование процедуры осуществления продажи в электронной форме приватизируемого государственного и муниципального имущества. В частности, разработчики Проекта предлагают упростить процедуру регистрации участников торгов, проводимых в электронной форме, а также наделить Правительство Российской Федерации полномочиями по установлению способа заключения и исполнения договоров купли-продажи имущества по итогам торгов в электронной форме.

В Проекте также предлагается предусмотреть механизм заключения договора купли-продажи по итогам торгов в письменной форме посредством составления электронного документа.

Как указано в пояснительной записке, данная инициатива способствует реализации задач Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, одобренного на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 года.

Данная инициатива заслуживает поддержки, поскольку упрощает как механизм приобретения имущества в рамках приватизации, так и сбор и анализ информации о совершенных сделках и их последующем исполнении. Однако некоторые предложенные способы достижения поставленных целей представляются не вполне обоснованными ввиду следующего.

1. В Проекте предлагается предоставить Правительству Российской Федерации право устанавливать способы заключения и исполнения договора купли-продажи по итогам торгов в электронной форме (новая редакция пункта 14 статьи 32¹ Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», далее – Закон). Указанная новелла представляется избыточной, поскольку в рамках действующего законодательства Правительство Российской Федерации уже обладает соответствующими полномочиями.

Так, в силу подпункта 5 пункта 1 статьи 6 Закона Правительство Российской Федерации издает нормативные правовые акты по вопросам приватизации. Согласно пункту 14 статьи 32¹ Закона Правительство Российской Федерации устанавливает порядок организации и проведения продажи имущества в электронной форме.

Формулировка «проведение продажи» включает в себя этап заключения договора и определения его условий, в том числе в части исполнения обязательств. Это находит подтверждение и в действующем подзаконном регулировании.

Так, во исполнение указанной нормы постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 г. № 860 утверждено Положение об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме (далее – Положение). В Положении уже содержатся правила, касающиеся как процедуры заключения договора купли-продажи в форме электронного документа, так и порядок его исполнения.

В частности, Положение определяет сроки заключения договора купли-продажи (пункты 47, 84, 104, 121), последствия уклонения или отказа победителя торгов от заключения договора в установленный срок (пункты 48, 85, 105, 122). В Положении содержатся правила о максимальных сроках исполнения обязательства по оплате товара (пункты 28, 84 (2)), об ответственности сторон договора (пункт 8), о порядке осуществления продавцом акций своих прав в период после заключения договора до перехода права на акции к покупателю (пункт 72 (10)).

Таким образом, изменение пункта 14 статьи 32¹ Закона представляется избыточным, так как Правительство Российской Федерации уже сейчас имеет возможность определять порядок проведения продажи имущества в электронной форме, что включает в себя в том числе вопросы заключения договора купли-продажи и определения условий его исполнения.

В пояснительной записке к Проекту отмечается, что разработчики Проекта преследуют цель наделить Правительство Российской Федерации таким же объемом полномочий, каким оно обладает в рамках процедуры, предусмотренной положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В соответствии с частью 11 статьи 34 указанного Федерального закона Правительство Российской Федерации вправе установить типовые условия контрактов, подлежащие применению заказчиками при осуществлении закупок. Вероятно, в данном случае возможно использование аналогичной модели.

2. Разработчики Проекта предлагают наделить Правительство Российской Федерации отдельным полномочием по установлению условий оплаты государственного и муниципального имущества, приобретаемого покупателем по итогам торгов в электронной форме (новый пункт 8 статьи 35 Закона).

Помимо изложенного аргумента об избыточности новелл, наделяющих Правительство Российской Федерации правом устанавливать порядок исполнения договора, в части данного положения необходимо отдельно обратить внимание на следующее.

Статья 35 Закона регулирует порядок оплаты при приватизации государственного и муниципального имущества вне зависимости от способа заключения договора.

Предлагаемое изменение может быть интерпретировано в таком ключе, как будто Правительство Российской Федерации вправе предусмотреть специальные правила об условиях и сроках внесения покупной цены, если договор заключен по итогам торгов в электронной форме.

Однако вопрос о том, каким образом заключен договор, не может влиять на объем прав и обязанностей сторон по договору купли-продажи. Совершение сделки с помощью электронных либо иных технических средств представляет собой разновидность простой письменной формы (абзац второй пункта 1 статьи 160 Гражданского кодекса Российской Федерации) и не влияет на содержательное наполнение обязательственного правоотношения, возникшего из такого договора.

Действующее законодательство не препятствует сторонам, заключившим договор в простой письменной форме с использованием электронных средств, подписывать дополнительные соглашения к нему собственноручно и (или) оформлять таким же образом первичные документы.

Буквальное толкование нового пункта 8 статьи 35 Закона приводит к выводу, что при заключении договора по итогам торгов «в электронной

форме» продавцу могут быть предоставлены специальные условия оплаты имущества, устанавливаемые Правительством Российской Федерации. Такой подход, во-первых, не учитывает, что способы заключения договора не влияют на объем прав и обязанностей сторон, во-вторых, никаким образом не обоснован в пояснительной записке.

Таким образом, новый пункт 8 статьи 35 Закона создает неоправданные возможности для дифференциации условий оплаты имущества в зависимости от способа заключения договора.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» может быть поддержан при условии его доработки в соответствии с 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято на заседании Совета
19 октября 2023 г.
№ 234-1/2023**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проекты федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проекты) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 26 сентября 2023 г. № 34822-ИТ/Д20и).

Проекты разработаны во исполнение пункта 4 плана мероприятий («дорожной карты») по формированию доступных финансов для инвестиционных проектов, утвержденного Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Белоусовым А.Р. 13 мая 2021 г. № 4806п-П13 и Председателем Банка России Набиуллиной Э.С. 13 мая 2021 г. № ПМ-01-52/76.

Соответствующим пунктом «дорожной карты» предполагается «расширение возможности использования акционерных соглашений в целях реализации новых инвестиционных проектов, защиты интересов инвесторов, а

также использования соглашения как инструмента привлечения инвестиций, в том числе предоставление права изъятия из статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации в части размера неустойки».

В этой связи в Проектах предлагается ряд инициатив по расширению возможностей использования корпоративного договора. Указанные инициативы, как отмечено в сопроводительных материалах к Проектам, подразумевают совершенствование и развитие инструментов предотвращения нарушения сторонами корпоративного договора своих обязанностей и усиление ответственности за его нарушение.

Согласно пояснительным запискам к Проектам необходимость предлагаемых изменений продиктована потребностями правоприменительной практики, анализ которой, по словам разработчиков Проектов, выявил нестабильность в надлежащем исполнении сторонами корпоративного договора принятых на себя обязательств. По мнению разработчиков Проектов, это вызвано неэффективностью действующих правовых механизмов, не обеспечивающих уверенности сторон в неизбежном наступлении предсказуемых и разумно ожидаемых последствий нарушения условий договора и тем самым существенно подрывающих доверие к институту.

Между тем в сопроводительных материалах не приводится ни примеров из исследованной разработчиками Проектов практики, которые свидетельствовали бы о наличии проблем или трудностей в использовании механизмов защиты сторон корпоративного договора, ни содержательных доводов, имеющих под собой серьезную доктринальную основу. В действительности важные предпосылки, необходимые для преодоления проблемы неисполнения корпоративного договора, например, вопросы соотношения корпоративного договора, устава, решения собрания участников (акционеров) общества, разработчиками Проектов во внимание не приняты. Слабость доктрины в вопросах природы корпоративного договора, его субъектного состава, его условий и последствий их нарушения Проектами не преодолевается, что не позволяет поддержать их хотя бы на уровне концепции.

Большинство из предлагаемых правовых решений и механизмов видится спорным и даже неприемлемым. Следует отметить, что часть предлагаемых разработчиками инициатив в том или ином виде уже рассматривалась Советом, причем как до модернизации корпоративного права 2014 года, так и после нее, и неизменно подвергалась критике со стороны Совета.

1. Вызывает серьезные сомнения реализуемая в Проектах идея об участии общества в корпоративном договоре в качестве его стороны. Очевидно, что ее законодательное воплощение требует предварительного решения ряда принципиальных задач, связанных с квалификацией отношений между участниками общества и самим обществом, а также с порядком формирования и выражения волеи юридического лица.

Правосубъектность общества есть порождение воли тех лиц, кто его создал и отразил в уставе общества весь массив взаимных прав и обязанностей общества и его участников по отношению друг к другу. Это уникальное обязательство уже возникло в момент регистрации общества, параметры этого правоотношения на неопределенный срок (по общему правилу) определены законом и уставом таким образом, который позволял бы осуществлять эффективное управление и справедливое (по мнению участников) распределение. Более того, то обстоятельство, что волей учредителей создано новое лицо, влечет за собой наличие в законодательстве специальных норм и институтов, обеспечивающих интересы тех кредиторов, которые вступают в отношения уже не с учредителями, а с обществом.

Предлагая модель договора между обществом, с одной стороны, и всеми его участниками, действующими единогласно, с другой, разработчики Проектов не только не дают ответа на вопрос о том, чем эта новая разновидность выраженных волей будет отличаться от решений собраний, в том числе от того решения собрания, которое воплощено в уставе. Важнее то, что Проект не дает возможности понять, почему участникам общества предлагается разрешить вступить в сделку с самими собой.

В этой связи возможны некоторые предположения, первое из которых состоит в том, что такой «корпоративный» договор будет содержать положения, существенно отступающие от устава. Однако в таком случае единогласие в той множественности лиц, которая, согласно Проекту, должна иметь место на стороне участников, позволяет с легкостью изменить устав.

Второй догадкой может служить тезис о необходимости включения в этот якобы корпоративный договор условия об обязанности общества выплатить убытки или возмещение потерь участникам в том случае, если общество (в лице того, кто выполняет функцию единоличного исполнительного органа) не совершит действий, предписанных этим соглашением с участниками. Данный подход не выдерживает критики по целому ряду причин, прежде всего потому, что представляет собой попытку преодолеть проблему неподчинения менеджмента или разногласий между участниками общества и менеджментом относительно того, какие действия следует считать отвечающими интересам общества. Средство для преодоления этой проблемы избрано негодное, более того, результатом его применения будет обход интересов кредиторов общества, которые рискуют не получить удовлетворение из-за прямой выплаты обществом его участникам неких «убытков» или «потерь» на основании «корпоративного» договора.

2. В проектируемых пунктах 6, 6¹ – 6³ статьи 67² Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) предлагается закрепить правило о том, что решение собрания, принятое в противоречии с корпоративным договором, может быть признано недействительным не только в случае, если все участники корпоративного договора являлись его стороной, как это предусмотрено сейчас, но также в том случае, если все участники общества, даже не являющиеся сторонами корпоративного договора, на момент принятия соответствующего решения знали о содержании корпоративного договора и нарушении его условий, при этом стороной корпоративного договора являлось само общество и нарушение корпоративного договора повлияло на кворум или необходимое большинство.

Помимо невозможности включения в число сторон корпоративного договора самого общества обращает на себя внимание еще одно обстоятельство. Корпоративный договор не может иметь конститутивный эффект, если он не одобрен всеми участниками (акционерами). Будучи правовым средством договорного регулирования, он способен создавать права и обязанности только для лиц, его заключивших, и это отличает корпоративный договор от устава и внутренних документов общества, сохраняющих юридическую силу даже в случае изменения состава участников и органов управления общества. Обратное означало бы утрату корпоративным договором обязательственного эффекта и наделение его конститутивными признаками устава.

3. Для реализации указанных изменений ГК РФ разработчиками Проектов предлагаются поправки в специальные законы о хозяйственных обществах, допускающие в случае нарушения стороной корпоративного договора обязанности голосовать определенным образом, *возможность признания судом голосования такой стороны недействительным или признания ее проголосовавшей определенным образом* («замещающее волю» решение суда). При этом признание голосования недействительным влечет недействительность решения самого собрания в случае, если будут соблюдены условия проектируемых пунктов 6¹ и 6² статьи 67² ГК РФ. Тем самым прямо закрепляется возможность изменения в судебном порядке выраженного по итогам проведенного голосования участником общества волеизъявления, нарушающего корпоративный договор, а именно принятия судом так называемого замещающего волю решения путем признания недействительным волеизъявления стороны, проголосовавшей в нарушение соглашения.

Следует отметить, что подобный способ понуждения к исполнению в натуре с точки зрения актуальной доктрины является дискуссионным. Данный институт заимствован из германского процессуального права и не предполагает присуждения должнику обязанности совершить определенные действия или воздержаться от них, а подразумевает выражение судом волеизъявления вместо должника там, где он «молчит». Однако в отношении корпоративных решений,

противоречащих договору, германские суды, если и признают их недействительными, принимая «замещающее» решение, то лишь в случаях, когда такой договор подписан *всеми участниками корпорации*, причем руководствуются суды преимущественно принципом процессуальной экономии, а не нарушением корпоративного договора как такового.

В европейских правовых порядках, допускающих оспаривание решений общего собрания, принятых в нарушение корпоративного договора, суды придерживаются аналогичного подхода, используя механизм «замещающего» решения исключительно в случаях подписания корпоративного договора всеми участниками общества.

Если и может быть найдено основание для применения судом такого механизма для «исправления» результатов корпоративного решения, принятого с нарушением одной из сторон своих обязательств по голосованию, то лишь в случае, когда в корпоративном договоре участвуют все участники корпорации. Вместе с тем и такой шаг нуждается в самом серьезном и тщательном доктринальном обосновании.

Сомнительным с точки зрения действующего гражданского законодательства представляется также признание голосования недействительным (проектируемый пункт 8 статьи 32¹ Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»). В доктрине частного права вопрос правовой природы такого способа волеизъявления как голосование акционера не решен однозначно, однако, что гораздо важнее, к этому времени еще не обоснована возможность ограничения автономии воли акционера, которая нередко рассматривается в контексте его «права передумать» даже после обещания, данного в корпоративном договоре.

4. В поправках в законы о хозяйственных обществах предусматривается, что в корпоративном договоре может быть закреплена обязанность одного из участников выдать безотзывную доверенность для целей обеспечения исполнения обязательств такой стороны голосовать определенным образом.

Во-первых, никаких препятствий принять на себя обязательство выдать безотзывную доверенность в текущем регулировании не имеется. Во-вторых, несмотря на предлагаемое предписание закона, сторона, обязавшаяся выдать безотзывную доверенность, может свое обещание не исполнить, при этом понудить ее к исполнению принятого на себя обязательства невозможно.

Кроме того, по общему правилу, выдача доверенности, пусть и безотзывной, не прекращает прав и полномочий доверителя по соответствующим вопросам, что обесценивает сам институт безотзывной доверенности в контексте обеспечения обязательства голосовать определенным образом. В связи с этим Проект предусматривает лишение права голоса той стороны акционерного соглашения, которая выдала безотзывную доверенность на участие в голосовании, то есть по существу прекращает соответствующее корпоративное право этого лица.

5. В проектируемых пунктах 3³ и 3⁴ статьи 32¹ Федерального закона «Об акционерных обществах» предлагается предусмотреть возможность закрепления в корпоративном договоре таких элементов опционного соглашения, как конструкция drag along (право продающего акционера (инициатора отчуждения) понудить остающегося акционера (присоединяемого к отчуждению лица) продать акции приобретателю вместе с таким продающим акционером) и конструкция tag along (право остающегося акционера присоединиться к акционерам, продающим свои акции третьему лицу).

Относительно данной инициативы разработчики Проектов также не приводят никаких пояснений, ограничиваясь лишь кратким воспроизведением содержания нормы и никак не аргументируя ее введение. С учетом весьма широкого спектра диспозитивных норм в договорном праве, в том числе норм об опционах, сложно понять, что препятствует сейчас реализации подобных механизмов защиты сторон корпоративного договора.

6. Не могут быть поддержаны поправки, направленные на ограничение случаев снижения неустойки, предусмотренной в корпоративном договоре на случай его нарушения. Анализ предлагаемого в этой связи регулирования

позволяет заключить, что никакой специфики в предлагаемых разработчиками Проектов условиях снижения неустойки не усматривается, а текущие правила статьи 333 ГК РФ представляются достаточными. Предложение разработчиков Проектов выглядит скорее как попытка закрепить в ГК РФ институт заранее исчисленных убытков, однако само обсуждение такой идеи должно вестись не применительно к содержанию статьи 333 ГК РФ.

Кроме того, установление специальных правил определения размера неустойки в законах о хозяйственных обществах может иметь нежелательные последствия, открывая возможность для попыток реализации подобных «особенностей» и для других гражданско-правовых договоров.

7. Разработчиками Проектов предлагаются изменения в Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», направленные на «автоматическое» исполнение опционных договоров в отношении акций путем внесения записи о переходе прав держателем реестра (регистратором, осуществляющим ведение реестра акционеров, или депозитарием, осуществляющим централизованный учет прав на акции) без поручения (распоряжения) их владельца, являющегося стороной такого акционерного соглашения.

В данном случае следует отметить, что регистратор и депозитарий фактически выступают в качестве эскроу-агентов. Однако на практике такие услуги уже оказываются.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не могут быть поддержаны 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято на заседании Совета
19 октября 2023 г.**

№ 234-2/2023

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту федерального закона № 447151-8 «О внесении изменений
в пункт 6 статьи 807 Гражданского кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 447151-8 «О внесении изменений в пункт 6 статьи 807 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Проект внесен в Государственную Думу группой сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

В соответствии с действующей редакцией пункта 6 статьи 807 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) заемщик – *юридическое лицо* вправе привлекать денежные средства граждан в виде займа под проценты путем публичной оферты либо путем предложения делать оферту, направленного неопределенному кругу лиц, если законом такому юридическому лицу предоставлено право на привлечение денежных средств граждан.

В Проекте предлагается расширить субъектный состав лиц, уполномоченных привлекать денежные средства граждан посредством займов под проценты, исключив из пункта 6 статьи 807 ГК РФ упоминание «юридическое лицо». В случае принятия данной поправки привлекать

денежные средства граждан посредством займов смогут не только юридические лица, но и физические лица. На стороне займодавца может также образоваться множественность лиц – гражданско-правовое сообщество, состоящее из граждан и юридических лиц (в частности, простое товарищество).

В пояснительной записке к Проекту необходимость внесения изменений в пункт 6 статьи 807 ГК РФ обосновывается целью борьбы с финансовыми «пирамидами». Как полагают разработчики Проекта, поскольку существует тенденция к росту числа финансовых «пирамид», создающихся без образования юридического лица, а их деятельность может повлечь потерю денежных средств значительной части населения и подрывает доверие граждан к финансовым инструментам, то необходимо распространить действие пункта 6 статьи 807 ГК РФ на всех потенциальных заемщиков независимо от наличия статуса юридического лица.

Отдельную опасность разработчики Проекта видят в деятельности финансовых «пирамид» через сеть «Интернет» («интернет-проекты»), которые также создаются без образования юридического лица.

Концепция Проекта не может быть поддержана по следующим причинам.

1. Результат принятия Проекта в качестве федерального закона будет противоречить идее, изложенной в пояснительной записке. Действующим регулированием право на привлечение денежных средств граждан в виде займов под проценты предоставлено только юридическим лицам. Соответственно, если данную деятельность осуществляет неуправомоченный субъект (физическое лицо), такая деятельность является незаконной.

Расширение субъектного состава лиц, которым может быть предоставлено право на привлечение денежных средств граждан, не позволит повысить эффективность борьбы с финансовыми «пирамидами», напротив, создаст больше предпосылок для «мимикрии» финансовых «пирамид» под разрешенную законом деятельность.

2. Историческое толкование пункта 6 статьи 807 ГК РФ позволяет сделать вывод о направленности данной нормы на защиту интересов граждан-займодавцев.

Норма, закрепленная сейчас в пункте 6 статьи 807 ГК РФ, первоначально была введена Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (и содержалась в пункте 4 статьи 807 ГК РФ). В результате принятия Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» образована новая редакция статьи 807 ГК РФ, в которой формулировка исследуемой нормы была незначительно изменена и перемещена в пункт 6 статьи 807 ГК РФ.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ разрабатывался во исполнение пункта 69 Плана реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 2 марта 2010 г. Указанным пунктом Плана предполагалось создание системы пруденциального надзора на финансовом рынке Российской Федерации. Исследуемая норма логично вписывалась в систему превентивных мер, направленных на защиту банковской и инвестиционной систем, создавая барьер для лиц, желающих привлечь денежные средства неопределенного круга лиц посредством займов.

Таким образом, целью анализируемого правила являлся допуск к финансовой деятельности по привлечению денежных средств граждан только наиболее надежных и контролируемых участников оборота.

В комментариях к принятой норме отмечались некоторые недостатки ее формулировок. В частности, указывалось, что законодательный запрет не

должен ограничиваться случаями привлечения средств граждан путем публичной оферты либо путем предложения делать оферту, поскольку индивидуальная рассылка оферт конкретным гражданам будет признана законной. Иным недостатком нормы является ограничение сферы ее действия процентными займами, что позволяет осуществлять деятельность по привлечению денежных средств граждан путем беспроцентных займов без всяких ограничений¹. Однако в доктрине не обсуждается нецелесообразность ограничения субъектного состава заемщиков в пункте 6 статьи 807 ГК РФ юридическими лицами.

3. Действующая редакция пункта 6 статьи 807 ГК РФ, ограничивающая круг возможных заемщиков только юридическими лицами, устанавливает минимальный, но необходимый уровень защиты граждан на финансовом рынке.

К юридическому лицу как участнику гражданско-правовых отношений действующим законодательством предъявляются особые требования.

В частности, все юридические лица подлежат регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц, который открыт для всеобщего ознакомления. Доступ к информации о юридическом лице, о месте его нахождения, о его учредителях (участниках) позволяет гражданам защищать свои права путем предъявления соответствующих требований в уполномоченные органы, а также путем предъявления исков к юридическому лицу и к тем лицам, кто по разным основаниям может отвечать по его обязательствам.

Более того, к юридическим лицам предъявляются особые требования по проведению расчетов (пункт 2 статьи 861 ГК РФ), что позволяет осуществлять контроль за финансовой деятельностью юридических лиц и повышает вероятность своевременного выявления признаков незаконной деятельности.

¹ Витрянский В.В. Реформа правового регулирования договоров в сфере банковской деятельности: защита прав клиентов банков или обслуживание банковского бизнеса? // Гражданское право социального государства: Сборник статей, посвященный 90-летию со дня рождения профессора А.Л. Маковского (1930 – 2020). 2020.

Юридические лица также подвержены регулярному контролю путем проведения плановых и внеплановых проверок со стороны уполномоченных органов (в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

4. Особой формой привлечения денежных средств граждан является договор банковского вклада, который включает элементы договора займа. Согласно пункту 1 статьи 835 ГК РФ право на привлечение денежных средств во вклады имеют банки, которым такое право предоставлено в соответствии с разрешением (лицензией), выданным в порядке, установленном в соответствии с законом.

Показательно, что законодатель предъявляет повышенные требования к деятельности по привлечению денежных средств граждан путем заключения договора банковского вклада. В частности, такую деятельность вправе осуществлять только банки на основании лицензии, выдаваемой Банком России (пункт 1 части 1 статьи 5, статья 13 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»). В системном контексте правового регулирования неясно, почему деятельность по привлечению средств во вклады могут осуществлять только специальные субъекты на основании лицензии, а схожую деятельность по привлечению средств путем займов с точки зрения Проекта сможет осуществлять любой субъект.

Специально предусмотренным законодательством случаем публичного привлечения средств граждан путем заключения договора займа является деятельность микрофинансовых организаций (пункт 4 части 1 статьи 9 Федерального закона от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»). При этом условия осуществления такой деятельности существенно ограничены пунктом 1 части 2 статьи 12 данного Федерального закона.

Таким образом, в законодательстве прослеживается тенденция к ограничению возможностей публичного привлечения денежных средств граждан, в том числе за счет особых требований к субъектам, которые вправе осуществлять такую деятельность. Проект прямо противоречит указанной законодательной практике и снижает уровень правовой защиты граждан на финансовом рынке.

5. В пояснительной записке к Проекту также указывается, что он подготовлен во взаимосвязи с проектом федерального закона № 447146-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» и в Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» (далее – Законопроект о привлечении средств).

Законопроект о привлечении средств предлагает дополнить Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» статьей 5¹, предусматривающей ограничения, связанные с привлечением инвестиций физических лиц. В соответствии с частью 1 предлагаемой статьи привлечение инвестиций физических лиц путем публичной оферты либо путем предложения делать оферту, направленного неопределенному кругу лиц, допускается *только посредством встречного предоставления физическим лицам ценных бумаг*, предусмотренных Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» и (или) Федеральным законом «Об инвестиционных фондах», и (или) Федеральным законом «Об ипотечных ценных бумагах», либо если право лиц на привлечение инвестиций физических лиц предусмотрено федеральными законами.

Рассматриваемая норма оперирует понятием «инвестиции», правовое значение которого является неопределенным. Не проясняет гражданско-правовую квалификацию «инвестиций» для целей данной нормы и сам Законопроект о привлечении средств, которые указывает, что под инвестированием для целей настоящей статьи понимается вложение

денежных средств, ценных бумаг, иного имущества, в том числе имущественных прав и иных прав, имеющих денежную оценку, а также осуществление иных практических действий в целях получения прибыли или достижения иного полезного эффекта.

С учетом неоднозначности указанных формулировок остается неясным, как Законопроект о привлечении средств соотносится с конструкцией договора займа и с ограничениями, предусмотренными в пункте 6 статьи 807 ГК РФ.

В части 2 проектируемой статьи 5¹ Федерального закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» предлагается установить ограничение круга субъектов, имеющих право привлекать инвестиции физических лиц путем публичной оферты либо предложения делать оферту. Данную деятельность согласно Законопроекту о привлечении средств вправе осуществлять только кредитные организации, некредитные финансовые организации в соответствии с федеральными законами, регулирующими их деятельность, эмитенты в связи с размещением эмиссионных ценных бумаг таких эмитентов, а также лица, уполномоченными действовать от имени и (или) в интересах указанных лиц.

Из указанного описания субъектного состава правоотношений по привлечению инвестиций граждан также явно не следует, что ограничение круга заемщиков юридическими лицами в пункте 6 статьи 807 ГК РФ является излишним или нецелесообразным.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 447151-8 «О внесении изменений в пункт 6 статьи 807 Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято на заседании Совета
19 октября 2023 г.**

№ 234-3/2023

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 447146-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» и в Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»

Проект федерального закона № 447146-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» и в Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

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

Проект предлагает исключить возможность потребительских обществ привлекать заемные средства от других лиц, кроме пайщиков, а также установить условия для привлечения инвестиций физических лиц и оказания услуг по привлечению инвестиций.

В пояснительной записке к Проекту указано, что необходимость принятия Проекта обусловлена активизацией на территории Российской Федерации деятельности организаций (финансовых «пирамид») по привлечению денежных средств и (или) иного имущества физических лиц, при которой выплата дохода и (или) предоставление иной выгоды таким физическим лицам осуществляется за счет привлеченных денежных средств и (или) иного имущества иных физических и (или) юридических лиц при отсутствии инвестиционной или иной законной предпринимательской деятельности, связанной с использованием привлеченных денежных средств или иного имущества.

Проект вызывает возражения концептуального характера.

1. Цели, заявленные разработчиками Проекта, не связаны с гражданско-правовым регулированием и не могут быть достигнуты изменением частноправовых норм. Организация деятельности по привлечению денежных средств в форме финансовой «пирамиды» запрещена уголовным законодательством Российской Федерации (статья 172² Уголовного кодекса Российской Федерации). Введение дополнительных частноправовых ограничений существенным образом ограничивает автономию воли субъектов гражданского права и не может быть признано обоснованным и оправданным.

2. В статье 1 Проекта предложено внести изменение в абзац восьмой статьи 5 Закона Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» (далее – Закон о потребительских обществах), направленное на ограничение правомочий потребительского общества по привлечению таким обществом займов от любых лиц, за исключением пайщиков. Указанное изменение противоречит общей тенденции законодательного регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью потребительских обществ.

Федеральным законом от 23 апреля 2012 г. № 37-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» были внесены изменения в абзац восьмой статьи 5 Закона о потребительских обществах, согласно которым, напротив, полномочия потребительских обществ по привлечению займов были расширены. До внесения указанных изменений в рассматриваемую норму потребительское общество могло привлекать заемные средства исключительно от пайщиков и граждан, после внесения изменений – от пайщиков и иных лиц. Расширение круга займодавцев потребительского общества объяснялось социальным характером потребительской кооперации, направленной на социально-экономическое развитие сельских территорий и повышение деловой активности на селе.

Очевидно, что предлагаемые Проектом изменения не только не снизят риски создания финансовых «пирамид», но создадут необоснованные препятствия для потребительских обществ, деятельность которых носит скорее социальный, чем коммерческий характер.

3. Пунктом 4 статьи 2 Проекта предложено дополнить Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» (далее – Закон о защите прав инвесторов) статьей 5¹, содержащей ограничения, связанные с привлечением инвестиций физических лиц. Возникают сомнения как в обоснованности самой нормы, так и в необходимости ее включения в Закон о защите прав инвесторов.

Согласно статье 1 Закона о защите прав инвесторов его целями являются обеспечение государственной и общественной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, объектом инвестирования которых являются эмиссионные ценные бумаги (далее – инвесторы). Закон о защите прав инвесторов не регулирует отношения, связанные с инвестированием в иные объекты, помимо ценных бумаг. В этой связи пункт 1 проектируемой статьи 5¹ Закона о защите прав инвесторов, устанавливающий правило,

согласно которому привлечение инвестиций физических лиц путем публичной оферты либо путем предложения делать оферту, направленного неопределенному кругу лиц, допускается только посредством встречного предоставления физическим лицам ценных бумаг, лишен смысла. Инвестирование в ценные бумаги предполагает, что как инвесторы физические лица, так и инвесторы юридические лица должны получать в качестве встречного предоставления ценные бумаги.

Кроме того, согласно статье 5 Закона о защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг запрещаются публичное размещение и публичное обращение, реклама и предложение в любой иной форме неограниченному кругу лиц документов, удостоверяющих денежные и иные обязательства, но при этом не являющихся ценными бумагами в соответствии с законодательством Российской Федерации. Соответственно, указанная норма уже направлена на предотвращение ситуаций, при которых привлечение инвестиций физических лиц путем публичной оферты либо путем предложения делать оферту, направленного неопределенному кругу лиц, было бы возможно без встречного предоставления таким физическим лицам ценных бумаг.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 447146-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» и в Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято на заседании Совета
19 октября 2023 г.**

№ 234-4/2023

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 446411-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона № 446411-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

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

Согласно пояснительной записке целью Проекта является создание условий для «обеспечения ликвидности цифровых прав, прозрачности их ценообразования, возможности приобретения и отчуждения цифровых прав без изменения привычного для инвестора способа управления своими инвестициями». В Проекте указанная цель реализуется посредством расширения возможности оборота ценных бумаг на цифровые права. Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее

– Закон о привлечении инвестиций) в отношении утилитарных цифровых прав уже предусмотрен схожий механизм, который предусматривает возможность обездвижения цифровых прав в рамках информационной системы и выдачи бездокументарных ценных бумаг (цифровых свидетельств), удостоверяющих указанные цифровые права, для их последующего обращения на организованном рынке.

Помимо внесения изменений в Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон № 39-ФЗ) Проектом вносятся изменения в другие федеральные законы: Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ЦФА), а также в Закон о привлечении инвестиций.

Следует отметить, что задачи, изначально поставленные при разработке Закона о ЦФА и состоявшие в обеспечении правовых условий для привлечения инвестиций в цифровые активы и создания специального режима организации их оборота, так и не были достигнуты. В результате цифровые активы способны к обороту исключительно внутри собственных информационных систем, что не позволяет использовать их в качестве инструмента инвестирования. Проект нацелен на преодоление сложившейся ситуации за счет введения в законодательство о рынке ценных бумаг нового вида ценных бумаг, разрешенного к обороту – неэмиссионной бездокументарной ценной бумаги, удостоверяющей принадлежность ее владельцу цифрового права (цифровое свидетельство).

Содержание Проекта вызывает следующие замечания.

1. Условия осуществления прав, удостоверенных цифровым свидетельством как видом бездокументарной ценной бумаги, довольно сложны для понимания большинства участников оборота, поскольку такая

бумага удостоверяет принадлежность ее владельцу цифрового права, которое, появившись в рамках информационной системы на определенных условиях и оставаясь внутри нее, в свою очередь удостоверяет право на иной объект (вещь, денежное или иное требование к кому-либо и пр.).

Существо этой новой ценной бумаги, а также порядок получения тех благ, которые в конечном счете она дает возможность получить, как минимум требуют специального разъяснения в отношении инвесторов. При таких обстоятельствах в отношении указанных ценных бумаг законодательство должно предусматривать особые меры защиты прав и интересов инвесторов и иных заинтересованных лиц. Такими мерами могут быть, в частности, правила о предоставлении и раскрытии информации, в том числе о лице, выдавшем цифровое свидетельство, об условиях выдачи, правах, удостоверяемых такими свидетельствами, и особенностях их осуществления.

Очевидно, что все правила и ограничения, связанные с защитой прав и интересов розничных инвесторов, включая правила об их допуске на рынок цифровых активов, должны быть применимы и к вводимому разработчиками Проекта инструменту.

2. Проект не описывает объем прав и полномочий владельца цифрового права и депозитария исчерпывающим образом.

В частности, в проектируемом подпункте 31 пункта 1 статьи 2 Закона № 39-ФЗ, определяющем понятие «цифровое свидетельство», указано, что цифровым правом имеет возможность распоряжаться депозитарий. При этом проектируемый пункт 3 статьи 8.11 Закона № 39-ФЗ устанавливает, что «депозитарий, выдавший цифровое свидетельство, не вправе до его погашения распоряжаться цифровым правом, в отношении которого оно выдано». Вероятно, в обоих случаях слово «распоряжаться» использовано разработчиками Проекта в разных смыслах, что нельзя признать верным. В связи с этим целесообразно более определенно описать объем прав владельца цифрового свидетельства и депозитария в отношении цифровых прав.

3. Опыт регулирования оборота аналогов цифровых прав на иностранных рынках ценных бумаг показывает, что такие аналоги выводятся на рынок ценных бумаг посредством финансового инструмента ETF (exchange-traded fund), который по своей природе схож с инвестиционным паем биржевого паевого инвестиционного фонда. Однако и биржевой инвестиционный фонд, и инструмент ETF, реализуемый в рамках зарубежного опыта, как правовые феномены изучены мало, а действующее законодательство о функционировании биржевых инвестиционных фондов в России свидетельствует скорее о разделении этих двух категорий. В этой связи при проработке правовых механизмов оборота тех инструментов, которые будут «содержать внутри» цифровые права, необходимо исследовать вопросы их правовой природы, сопоставить со сходными правовыми моделями, в том числе моделями инвестиционных паев, и отразить в законодательстве положения, отвечающие природе новых инструментов.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 446411-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» требует 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

Принято на заседании Совета

19 октября 2023 г.

№ 234-5/2023

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 445620-8 «О внесении изменения в часть 2 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 445620-8 «О внесении изменения в часть 2 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Проект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Как следует из пояснительной записки, Проект разработан во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2023 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина П.Е. Бахирева» (далее – Конституционный Суд, Постановление КС РФ), в рамках которого Конституционный Суд установил наличие законодательного пробела в части критериев, позволяющих разграничить деятельность гражданина по предоставлению жилого помещения по договору краткосрочного найма от оказания в жилом помещении гостиничных услуг. Последнее является недопустимым способом использования жилого помещения в силу прямого законодательного запрета.

Указанный законодательный пробел приводит к ситуации, когда правоприменитель, опираясь лишь на внешние атрибуты договора краткосрочного найма (сроки предоставления жилья – посуточный наем; его периодический характер; оказание собственником услуг, не связанных с использованием жилого помещения, – трансфер до аэропорта и прочее), без содержательной оценки такой деятельности относит ее к гостиничным услугам, тем самым неоправданно ограничивая автономию собственника в части определения условий, на которых жилое помещение может быть предоставлено в наем.

Согласно позиции Конституционного Суда установление правовой определенности в этом вопросе, с одной стороны, гарантировало бы собственнику жилого помещения свободу распоряжения принадлежащим ему имуществом, с другой стороны, обеспечивало бы защиту интересов третьих лиц – иных собственников жилых помещений в том же многоквартирном доме – от использования жилого помещения и мест общего пользования не по прямому назначению.

В целях разрешения проблемы, выявленной Конституционным Судом, разработчики Проекта предлагают дополнить часть 2 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) указанием на возможность предоставления жилого помещения собственником третьим лицам по договору или на ином законном основании только при условии соблюдения прав и законных интересов соседей, а также правил пользования жилыми помещениями и общим имуществом многоквартирного дома.

По мнению разработчиков Проекта, указанные изменения позволят в полной мере урегулировать деятельность по краткосрочному найму жилых помещений.

Вместе с тем Проект вызывает следующие замечания концептуального характера.

1. Гражданское законодательство устанавливает, что пользование жилым помещением собственником, а также лицами, проживающими в нем по

договору, осуществляется только в соответствии с его назначением (статья 288 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ). В свою очередь жилищное законодательство, уточняя пределы такого использования, предусматривает как прямой запрет на осуществление деятельности, явно несовместимой с проживанием (размещение промышленных производств, осуществление миссионерской деятельности, предоставление гостиничных услуг и прочее), так и более общее правило – использование жилого помещения не должно приводить к нарушению прав и законных интересов соседей, а также требований, установленных нормами публичного права (статья 17 ЖК РФ).

В этой связи изменения, предлагаемые разработчиками Проекта, не обладают нормативным содержанием, поскольку правило о недопустимости нарушения прав и законных интересов соседей при использовании помещений третьими лицами уже установлено статьей 17 ЖК РФ, а также может быть выведено из принципа *nemo plus iuris* – назначение и пределы пользования жилым помещением, предоставленным по договору найма, не могут отличаться от тех, что установлены для его собственника.

2. Предлагаемое регулирование не решает проблему, выявленную Конституционным Судом, поскольку не позволяет провести понятную и явную, соответствующую принципам правовой определенности и защиты разумных ожиданий граждан границу между разрешенным законом краткосрочным наймом жилых помещений и гостиничными услугами.

Вместе с тем в Постановлении КС РФ было намечено два подхода, которые могли бы послужить ориентиром для законодателя при решении рассматриваемой проблемы.

Во-первых, закрепление в законе открытого перечня ситуаций, с очевидностью свидетельствующих о предоставлении собственником жилого помещения гостиничных услуг.

К таким ситуациям относятся, в частности, оборудование и предоставление жилого помещения большему числу лиц («койко-место»), чем предусмотрено при обычном проживании, или сразу нескольких помещений в

многоквартирном доме; установление почасовой оплаты по договору найма жилого помещения; использование «персоналом» собственника жилого помещения мест общего пользования для предоставления нанимателю помещения услуг, обеспечивающих его комфортное пребывание, и прочее (абзац третий пункта 5.2 Постановления КС РФ).

Во-вторых, указание в законе на то обстоятельство, что наличие отдельных атрибутов (короткий срок сдачи в наем жилого помещения; оказание собственником услуг, напрямую не связанных с использованием жилого помещения, – предоставление питания, трансфера до узлов транспортной инфраструктуры и прочее) само по себе не является основанием для квалификации фактических отношений сторон в качестве договора оказания гостиничных услуг (абзац второй пункта 5.2 Постановления КС РФ).

Подобная квалификация возможна при установлении судом совокупности обстоятельств, свидетельствующих о ведении собственником предпринимательской деятельности с нарушением прав и законных интересов соседей многоквартирного дома, а также правил эксплуатации жилых помещений.

При этом с точки зрения юридической техники преодоление выявленного законодательного пробела возможно посредством внесения точечных изменений в статью 17 ЖК РФ, определяющую пределы использования жилого помещения, либо путем уточнения содержания понятия «гостиничные услуги» в Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

3. Проблема зыбкости границ между правоотношениями по сдаче жилого помещения в наем по договору краткосрочного найма и деятельностью по оказанию гостиничных услуг также характерна для зарубежных правовых порядков и объясняется развитием интернет-ресурсов, позволяющих частным лицам наравне с профессиональными участниками гражданского оборота предоставлять помещения для временного размещения туристов.

Изучение подходов, сложившихся в настоящее время в зарубежных правовых порядках (в частности, Австрия, Франция, Испания), свидетельствует о том, что решение рассматриваемой проблемы во многом определяется политико-правовыми соображениями, относящимися к регулируемому воздействию правовых актов на этот сектор экономики (необходимостью поддержки туризма либо, наоборот, необходимостью снизить чрезмерную нагрузку на объекты туристической инфраструктуры).

При этом следует отметить, что нередко иностранные правовые порядки в попытке разграничить краткосрочный наем и гостиничные услуги стремятся отойти от оценочных критериев, делая выбор в пользу объективных «привязок», в том числе устанавливая в течение года предельный срок, на который жилое помещение может сдаваться собственником по договору краткосрочного найма (например, в Австрии – 90 дней в году, во Франции – 120 дней в году, причем после превышения этого количества дней собственник должен получать специальное разрешение на ведение гостиничного дела).

Учитывая, что Конституционный Суд также обратил внимание законодателя на возможность комплексного урегулирования особенностей краткосрочного найма жилых помещений и одновременно на возможность определения специальных правил краткосрочного найма жилых помещений для отдельных местностей (например, туристических мест и курортов), следует обратить внимание на необходимость использования опыта иностранных правовых порядков в процессе преодоления существующего законодательного пробела.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 445620-8 «О внесении изменения в часть 2 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации» в представленной 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)606-56-32, факс: (495)606-36-57

**Принято на заседании Совета
19 октября 2023 г.**

№ 234-6/2023

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту федерального закона № 447789-8 «О внесении изменений
в статью 29 Закона Российской Федерации
«О защите прав потребителей»**

Проект федерального закона № 447789-8 «О внесении изменений в статью 29 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

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

Проект предлагает предоставить потребителям по договору образовательных или информационно-консультационных услуг право требовать возврата денежных средств в полном объеме в случае оказания услуг ненадлежащего качества.

Согласно пояснительной записке к Проекту речь идет об образовательных курсах и тренингах «личностного роста». Порядок и критерии определения надлежащего качества услуг предлагается устанавливать в постановлениях Правительства Российской Федерации. При этом указанное регулирование предлагается не распространять на

организации, осуществляющие образовательную деятельность в соответствии с федеральными стандартами в сфере образования.

Проект вызывает следующие замечания.

1. Право потребовать возврата денежных средств в полном объеме по действительному договору невозможно осуществить без расторжения соответствующего договора.

Проект не упоминает о том, что отношения по договору оказания услуг прекращаются, а также о том, что потребитель, заявляя требования о возврате всех уплаченных денежных средств, отказывается от договора. Такие последствия также не вытекают из содержания Проекта косвенным образом.

В связи с этим создается неопределенность относительно того, продолжают ли заказчик и исполнитель находиться в договорных отношениях. Неясно и то, действительна ли та сделка, уплаченные по которой средства хочет вернуть сторона, например, не считает ли себя эта сторона оказавшейся в заблуждении относительно качеств предмета (статья 178 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ).

При таких обстоятельствах основание возврата денежных средств не является очевидным.

2. Право требовать возврата денежных средств в полном объеме без постановки вопроса о расторжении договора будет несоразмерно нарушению обязательства со стороны исполнителя во всех случаях, когда такое нарушение не являлось существенным, то есть не лишило потребителя полностью того, на что он рассчитывал при заключении договора.

Право потребовать возврата всех уплаченных денежных средств в таких ситуациях приведет к неосновательному обогащению потребителя, который получил услугу и сберег денежные средства. При этом существующий механизм (пункты 1, 2 статьи 29 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», далее – Закон о защите прав потребителей) является более сбалансированным и также предоставляет возможность потребителю потребовать назад свои денежные средства.

Предлагаемый механизм защиты интересов потребителя носит откровенно штрафной характер и несовместим с таким основополагающим принципом гражданского права, как компенсационный характер гражданско-правовой ответственности.

3. Относительно вопроса о целесообразности специальной нормы о праве регулировать качество данных видов услуг на уровне постановлений Правительства Российской Федерации необходимо отметить, что Правительство Российской Федерации уже обладает полномочиями по установлению правил оказания тех или иных видов услуг согласно статье 39¹ Закона о защите прав потребителей.

Оценка полезности той или иной образовательной программы во многом зависит от субъективного восприятия получаемой информации конкретным лицом – заказчиком по договору. При этом данные исполнителем конкретные обещания в отношении качества предлагаемых услуг принимаются во внимание при разрешении спора о качестве оказанного исполнения в соответствии с действующим законодательством (пункт 1 статьи 4 Закона о защите прав потребителей). По этой причине судебная практика², решая проблему защиты потребителя в таких договорах, исходит из допустимости права заказчика отказаться от договора оказания услуг в любой момент до истечения срока договора (статья 782 ГК РФ, статья 32 Закона о защите прав потребителей). При этом согласно приведенной практике исполнителю возмещаются уплаченные денежные средства за вычетом вознаграждения исполнителя за период пользования образовательным курсом.

Представляется, что и на уровне акта Правительства Российской Федерации вряд ли могут быть предусмотрены такие критерии, которые бы решали проблему оценки качества образовательных услуг во всех

² Решение Наро-Фоминского городского суда Московской области от 17 августа 2023 г. по делу № 2-2693/2023, решение Химкинского городского суда Московской области от 15 августа 2023 г. по делу № 2-4461/2023, апелляционное определение Московского областного суда от 9 августа 2023 г. по делу № 33-27635/2023, апелляционное определение Курского областного суда от 1 августа 2023 г. по делу № 33-3064/2023, 2-2741/2022, апелляционное определение Московского городского суда от 24 июля 2023 г. по делу № 33-29497/2023, решение Миасского городского суда Челябинской области от 10 марта 2023 г. по делу № 2-820/2023.

общественно значимых сферах. Приведенные в пояснительной записке предложения (несоответствие полученных знаний обещанному результату, плагиат, большое количество жалоб и судебных исков от потребителей услуг к конкретной организации) либо страдают неопределенностью, либо никак не затрагивают напрямую потребителя, либо не свидетельствуют о том, что услуги по конкретному договору были оказаны ненадлежащим образом.

Кроме того, какая-либо стандартизация в этой сфере ограничит свободу выбора информации в рамках конкретного курса и свободу в определении способа ее подачи, что дестимулирует потенциальных разработчиков курсов создавать новаторские продукты и развивать их рынок.

Следует также отметить, что попытки законодательно урегулировать рынок образовательных и информационно-консультационных услуг должны по большей части состоять в продуманных и сбалансированных публично-правовых решениях, позволяющих обеспечить как конституционное право граждан на доступ к информации, так и гарантии качества образовательной и консультационной деятельности.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 447789-8 «О внесении изменений в статью 29 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников