

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Совета при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства
по проектам федеральных законов № 270852-8 «О внесении изменений в
часть первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской
Федерации» и № 270838-8 «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации в связи с внедрением
цифрового рубля»

Проекты федеральных законов № 270852-8 «О внесении изменений в часть первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект о внесении изменений в ГК РФ) и № 270838-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с внедрением цифрового рубля» (далее – Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты, вместе также Проекты) рассмотрены по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

Проекты внесены в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и находятся на стадии предварительного рассмотрения.

Согласно пояснительной записке к Проектам целью внесения предлагаемых изменений является развитие платежной инфраструктуры в части расширения применения цифровых технологий, повышения доступности, скорости, удобства и безопасности расчетов при снижении издержек посредством обеспечения осуществления безналичных расчетов без открытия банковского счета, а также интеграция института цифрового рубля в систему налогового регулирования и налогового контроля.

В соответствии с положениями Проектов цифровой счет (кошелек) станет особой разновидностью банковского счета. Предполагается, что в

отличие от обладателей безналичных денежных средств обладатели цифровых рублей не будут нести риска несостоятельности (банкротства) банков и каких-либо посредников. Проектом о внесении изменений в отдельные законодательные акты предусматривается создание единой платформы цифрового рубля, оператором которой будет Банк России.

Проектом о внесении изменений в ГК РФ предлагается ввести в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) § 5 главы 45 «Цифровой счет (кошелек)», состоящий из общих положений о цифровом «кошельке», положений о номинальном цифровом «кошельке» опекуна (попечителя) и публичном депозитном «кошельке». В рамках данного параграфа предлагается урегулировать вопросы заключения и расторжения договора так называемого цифрового кошелька, порядок совершения операций по цифровому кошельку, основания и очередность списания цифровых рублей и т.д.

Также согласно Проекту о внесении изменений в ГК РФ предполагается дополнение статьи 1128.1 ГК РФ в части завещательных распоряжений правами по цифровому счету (кошельку), а также внесение уточнений в статьи 128, 140, 185, 334, 358.9 ГК РФ.

Помимо этого, предлагается внесение изменений в Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о ЦБ), Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Закон о национальной платежной системе), Федеральный закон от 3 августа

2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и 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».

Проекты являются предметом экспертизы Совета только в той части, которая имеет отношение к вопросам частного права.

Ввиду неизбежности перехода финансовых и платежных систем к использованию новых технологий сама по себе идея о цифровой форме существования национальной валюты не может вызывать возражений. Вместе с тем ее реализация в законодательстве требует предварительной проработки ряда концептуальных вопросов, ответы на которые, к сожалению, в Проектах не просматриваются.

1. Вызывает вопросы использование в ГК РФ терминов «оператор платформы цифрового рубля», «участник платформы цифрового рубля». Поскольку договор цифрового счета (кошелька) определен разработчиками как разновидность договора банковского счета, стоит использовать устоявшуюся терминологию по отношению к сторонам данного договора: клиент (владелец счета) и банк. Возможно также дополнительно указать, что в качестве банка в отношениях по договору цифрового счета выступает Банк России.

Использование в ГК РФ термина «кошелек» также не может быть поддержано, так как термина «цифровой счет» достаточно для обособления данного вида счета от остальных.

Также некоторые нормы, которыми предлагается дополнить ГК РФ, уже содержатся в общих положениях о банковском счете, распространяющихся на договор цифрового счета. В частности, речь идет о пункте 1 статьи 860.18 (повторяет пункт 1 статьи 855), пункте 2 статьи 860.19 (дублирует пункт 7 статьи 859), пунктах 3, 4 статьи 860.20 (повторяют пункты 3, 4 статьи 860.6), абзаце первом пункта 1 статьи 860.21 (повторяет

пункт 1 статьи 860.15), пункте 2 статьи 860.21 (повторяет пункт 2 статьи 860.15). Дублирование существующих положений негативно скажется на системности ГК РФ и может угрожать правовой определенности при применении соответствующих норм.

Кроме того, Проект о внесении изменений в ГК РФ содержит слишком много отсылочных норм к другим законам («если иное не предусмотрено законом» и т.д.). Более желательной была бы концентрация норм, затрагивающих вопросы гражданского права, в ГК РФ, а не в иных законах, что способствовало бы большей ясности и предсказуемости при правоприменении.

2. В соответствии с пунктом 1 статьи 358.9 ГК РФ в редакции Проекта о внесении изменений в ГК РФ предмет залога не могут быть права по договору цифрового счета (кошелька). Данное положение представляется необоснованным. Проект о внесении изменений в ГК РФ также предлагает исключить возможность обременения залогом прав по договору цифрового счета (кошелька) в случае наложения ареста на счет (пункт 5 статьи 334 ГК РФ).

В настоящее время предмет залога могут быть права по договору банковского счета при условии открытия банком клиенту залогового счета (пункт 1 статьи 358.9 ГК РФ). В этом случае права залогодержателя удовлетворяются в особом порядке, предусмотренном статьей 358.14 ГК РФ, путем списания банком денежных средств с залогового счета залогодателя и выдачи их залогодержателю или зачисления их на счет, указанный залогодержателем. Проект о внесении изменений в ГК РФ не предусматривает возможности залога прав из договора цифрового счета (кошелька), что может привести к ограничению возможности использования цифровых рублей для исполнения денежных обязательств залогодателя.

Предлагаемые Проектом о внесении изменений в ГК РФ изменения также затрагивают публичные интересы, так как лишают возможности

получить права залогодержателя налоговые органы, имеющие право наложить арест на счет (часть 1 статьи 72 Налогового кодекса Российской Федерации).

Учитывая то, что цифровой счет (кошелек) является разновидностью банковского счета, при решении вопроса о возможности залога прав из договора цифрового счета (кошелька) целесообразно использовать подход, содержащийся в положениях о залоге прав по счету (статьи 358.9 – 358.14 ГК РФ).

3. Значительные изменения предлагается внести в проектируемые специальные нормы Закона о национальной платежной системе, где раскрываются значения понятий «платформа цифрового рубля», «участник платформы цифрового рубля», «пользователь платформы цифрового рубля». Как видно из предлагаемых положений, Банк России хотя и будет обязанным лицом по договору цифрового счета (кошелька), но исполнение своих обязательств по договору частично возложит на третьих лиц – участников платформы цифрового рубля. Именно участники будут принимать распоряжения пользователей платформы цифрового рубля о перечислении цифровых рублей, проверять их правомочия по распоряжению, реквизиты распоряжения и подтверждать возможность исполнения распоряжения. В свою очередь исполнять распоряжение будет сам Банк России.

Структура всех этих правоотношений в Проектах представлена крайне размыто, нет ясности в том, в каком качестве в них участвуют указанные посредники, порядок выбора финансовых посредников (кредитных организаций) и основания возникновения у них прав и обязанностей не определены.

В частности, нет ответа на вопрос о том, каково существо договора, заключаемого Банком России с такими посредниками, что неизбежно породит споры об основаниях и пределах ответственности посредников перед клиентами и перед Банком России. Предлагаемая в Проекте о внесении изменений в ГК РФ норма пункта 6 статьи 860.16 ГК РФ о возможности

представления интересов оператора платформы цифрового рубля участником перед пользователями такой платформы в пределах заключенного между оператором и участником договора также не раскрывает юридической сущности отношений указанных лиц. Данная норма намекает на посреднический или представительский характер отношений оператора и пользователя с участником платформы и приближает его статус к статусу коммерческого представителя. Однако природа статуса участника платформы цифрового рубля даже с учетом концептуальной переработки Проектов остается нераскрытой.

Несмотря на то, что Проекты не содержат положений об основаниях возникновения правоотношений между участником и пользователем платформы цифрового рубля и намекают только на возможность заключения договора между оператором платформы цифрового рубля и участником такой платформы, участник несет самостоятельную ответственность перед пользователями платформы в соответствии с частью 4 статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты, а также участник вправе взимать с пользователя плату за совершение операций с цифровыми рублями в соответствии с частью 5 статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты. Получается, что пользователь находится в правоотношении с представителем оператора, а этого быть не может.

Указанные отношения участника и пользователя платформы цифрового рубля дублируют отношения оператора и пользователя платформы по договору цифрового счета (кошелька), поскольку оператор несет схожую по своей природе ответственность на основании статьи 856 ГК РФ и также вправе взимать с пользователя платформы плату за свои услуги согласно утвержденным тарифам в соответствии с частью 3 статьи 30.9 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений

в отдельные законодательные акты. Разграничение обязанностей оператора и участника платформы цифрового рубля должно быть более четким.

Та структура правовых связей, которая просматривается в Проектах, оставляет без ответа ряд иных вопросов – определение пределов ответственности оператора и участников платформы цифрового рубля перед пользователями такой платформы, наличие у участника платформы обратного (регрессного) требования к оператору и, наоборот, дублирование обязательств участника и оператора платформы цифрового рубля перед пользователем.

В силу того, что у участника с оператором и пользователем платформы цифрового рубля явным образом возникают гражданско-правовые отношения, необходимо четко установить его статус, а также указать основания возникновения правоотношений, в которых он участвует.

4. Проект о внесении изменений в ГК РФ предусматривает внесение изменения в пункт 3 статьи 185 ГК РФ в части закрепления возможности выдачи письменного полномочия на совершение операций по цифровому счету (кошельку) непосредственно участнику платформы цифрового рубля или оператору платформы цифрового рубля в соответствии с законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе. Однако следует обратить внимание разработчиков, что Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты не предусматривает особенности выдачи полномочий Банку России, то есть Проектом о внесении изменений в ГК РФ предусмотрена отсылочная норма к неразработанным нормам права.

5. В соответствии с частью 4 статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты участник платформы цифрового рубля несет ответственность перед пользователем платформы цифрового рубля за убытки, возникшие в результате непредоставления доступа к платформе

цифрового рубля, доступа к цифровому счету (кошелек), неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по переводу цифровых рублей.

В связи с тем, что структура правоотношения и статус участника цифровой платформы Проектами определены размыто и поверхностно, возникает вопрос о возможности и основаниях привлечения к ответственности участника цифровой платформы.

В связи с тем, что непонятно, на основе какого договора взимается участником комиссия с пользователя, остается непонятным какую ответственность и по каким правилам будет нести участник цифровой платформы.

В пункте 4 статье 30.8 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты говорится о том, что ответственность за убытки при непредоставлении доступа к платформе или цифровому счету (кошелек) возникает только у участников, но не у оператора. Банк России также может быть привлечен к ответственности, но только в тех случаях, когда он допустил нарушения в ходе осуществления функций участника, но не оператора.

Обязанность по предоставлению доступа пользователю к цифровому счету (кошелек) возложена не только на участника цифровой платформы, но и на Банк России (пункт 2 части 3 статьи 30.7 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты). Договор цифрового счета (кошелек) заключается между пользователем цифрового счета (кошелек) и Банком России (пункт 1 статьи 860.16 ГК РФ в редакции Проекта о внесении изменений в ГК РФ).

Исходя из этого, в части 5 статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты следует дать пояснение, будет ли нести ответственность участник цифровой платформы за непредоставление доступа к цифровому счету (кошелек) по вине Банка России. Обязанность по предоставлению доступа к платформе цифрового рубля следует описать

более подробно с учетом участия в правоотношении двух обязанных субъектов (оператора и участника).

6. Согласно статье 82.6.3 Закона о ЦБ в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты оператор платформы цифрового рубля несет ответственность за сохранность цифровых рублей, правильность учета информации об операциях с цифровыми рублями. Из этих норм не до конца понятно при осуществлении каких именно функций Банк России выступает как оператор, а каких – как участник, и как это сказывается на ответственности Банка России, а также освобождается ли в каких-то случаях от ответственности Банк России, несмотря на нарушение своих обязанностей. Представляется, что за нарушение каждой из прописанных в законе обязанностей Банка России, вне зависимости от того действует он в данном случае как оператор или как участник, он должен быть привлечен к гражданско-правовой ответственности. Составы привлечения Банка России к ответственности должны соответствовать перечню его обязанностей.

Согласно изменениям, которые предлагается внести в Закон о ЦБ, Банк России будет обеспечивать функционирование той цифровой «платформы», в рамках которой будет осуществляться ведение учета прав на цифровые рубли, а также нести ответственность за «сохранность цифровых рублей, правильность учета информации об операциях с цифровыми рублями». Однако природа указанной ответственности не определена, а составы конкретных правонарушений сформулированы размыто и непонятно.

Остается неясным, каким образом указанная ответственность соотносится с ответственностью оператора платформы по договору цифрового счета (кошелька) в соответствии со статьей 856 ГК РФ и с ответственностью участника платформы в соответствии с частью 5 статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты.

Кроме того, следует указать, что Банк России не осуществляет выпуск цифровых рублей и объем совокупной денежной массы в связи с введением цифрового рубля не меняется.

7. Отсутствие ясности в отношениях между оператором и пользователями платформы цифрового рубля также приводит к вопросам о том, кто именно и кому должен платить вознаграждение (комиссию).

Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты предлагает три вида вознаграждения: комиссию оператора, которую ему платит пользователь; комиссию участника, которую ему платит пользователь; и вознаграждение участника, которое ему платит оператор (абзац одиннадцатый пункта 1 статьи 30.9, пункт 5 статьи 30.8, абзац одиннадцатый пункта 1 статьи 30.9 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты). При этом правила платформы цифрового рубля будут содержать регулирование лишь первого и третьего вида вознаграждения, не регулируя размер комиссии, которую взимает участник с пользователя. Участник же будет получать вознаграждение как от оператора, так и от пользователя. Удвоение вознаграждения участника представляется не обоснованным.

Кроме того, требуется более детально определить, на основании каких договоров и с какими обязанностями участник получает комиссию от пользователя и вознаграждение от оператора, поскольку в случае, если он получает оба вида вознаграждения за одни и те же действия, возникает двойное вознаграждение.

8. В соответствии с частью 6 статьи 7.1 Закона о национальной платежной системе в редакции Проекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты обязательство по уплате цифровых рублей считается исполненным с момента их зачисления на цифровой счет (кошелек) получателя. Между тем поскольку указанную норму планируется внести в Закон о национальной платежной системе, есть риск ее квалификации в

качестве императивной, в связи с чем необходимо указать на диспозитивность данного положения.

9. Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты не предполагает внесение изменений в Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон о РЦБ). В результате этого нет ответов на вопросы о том, можно ли вносить цифровые рубли на брокерский счет (часть 3 статьи 3 Закона о РЦБ), депозитарный счет (часть 12 статьи 7, статья 8.2 Закона о РЦБ), счет депо (статья 8.4 Закона о РЦБ), индивидуальный инвестиционный счет (статья 10.2-1 Закона о РЦБ) и т.д., а также могут ли брокер, дилер, депозитарий и другие субъекты иметь цифровые счета (кошельки).

х х х

Вывод: проекты федеральных законов № 270852-8 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации» и № 270838-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с внедрением цифрового рубля» могут быть поддержаны при условии доработки.

*Проект заключения подготовлен
в Исследовательском центре частного
права имени С.С. Алексеева
при Президенте Российской Федерации*