**Принято на заседании Совета
28 февраля 2023 г.
№ 226-1/2023**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
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) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (письмо от 11 января 2023 г. № 3.1-6/2, письмо от 11 января 2023 г. № 3.1-10/1). Ввиду тесной связи предложений, содержащихся в Проектах, настоящее экспертное заключение содержит в себе их общую оценку.

Согласно пояснительной записке к Проектам целями 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 (так называемый кошелек) станет особой разновидностью банковского счета.

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

Проектом о внесении изменений в ГК РФ предлагается ввести в главу 45 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) параграф 5 «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, порядка совершения операций по цифровому «кошельку», оснований и очередности 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».

Ввиду неизбежности перехода финансовых и платежных систем к использованию новых технологий, в том числе цифровых, *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 сомнения целесообразность использования 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» или «счет цифрового рубля» («счет цифровых рублей») достаточно для отграничения данного вида счета от остальных.

Также некоторые нормы, которыми предлагается дополнить ГК РФ, уже содержатся в общих положениях о банковском счете, которые предполагается распространять 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 ГК РФ (повторяет пункт 2 статьи 860.15). Такого рода дублирование существующих положений гражданского законодательства 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 норм, содержащих отсылки к другим законам или допускающих установление иного регулирования в других законах («если иное не предусмотрено законом» и т.п.). В данной ситуации более желательной была бы концентрация норм гражданского права непосредственно в ГК РФ, а не в иных законах, что способствовало бы большей предсказуемости правоприменения.

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.

Предлагаемый Проектом о внесении изменений в ГК РФ запрет залога прав по договору цифрового счета затрагивает также публичные интересы, так как лишает 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). Поскольку положения Проекта о внесении изменений в ГК РФ не исключают возможности открытия одному клиенту более чем одного счета цифровых рублей, для целей залога денежных средств такому клиенту может быть открыт отдельный залоговый счет цифровых рублей.

3. Значительные изменения предлагается внести в Закон о национальной платежной системе, где в проектируемых нормах раскрываются значения понятий «платформа цифрового рубля», «участник платформы цифрового рубля», «пользователь платформы цифрового рубля».

Насколько можно понять из предлагаемых положений, Банк России, хотя и будет обязанным лицом по договору цифрового счета (кошелька), исполнение своих обязательств по договору частично возложит на третьих лиц – участников платформы цифрового рубля. Именно участники платформы будут принимать распоряжения пользователей платформы цифрового рубля о перечислении цифровых рублей, проверять их полномочия по распоряжению, реквизиты распоряжения и подтверждать возможность исполнения распоряжения. В свою очередь исполнять распоряжение будет сам Банк России.

Однако структура всех этих правоотношений в Проектах представлена крайне размыто, нет ясности в том, в каком качестве в

них участвуют указанные посредники (участники платформы цифрового рубля), не определены порядок выбора финансовых посредников (кредитных организаций) и основания возникновения у них прав и обязанностей.

В частности, нет ответа на вопрос о том, каково существо договорного правоотношения, возникающего между Банком России и такими посредниками, что неизбежно породит судебные споры об основаниях и пределах ответственности посредников перед клиентами (владельцами счетов цифровых рублей) и перед Банком России. Предлагаемая в Проекте о внесении изменений в ГК РФ норма (пункт 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 как будто бы намекает на посреднический (представительский) характер отношений оператора и пользователя с участником платформы и приближает его статус к статусу коммерческого представителя. Однако вопрос о статусе участника платформы цифрового рубля даже с учетом концептуальной переработки Проектов остается открытым.

Несмотря на то, что Проекты не содержат положений об основаниях возникновения правоотношений между участником и пользователем платформы цифрового рубля и лишь дают основание догадываться о возможности заключения договора между оператором платформы цифрового рубля и участником такой платформы, участник несет самостоятельную ответственность перед пользователями платформы в соответствии с частью 4 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе, кроме того, участник вправе взимать с пользователя плату за совершение операций с цифровыми рублями в соответствии с частью 5

проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе. Иными словами, получается, что пользователь состоит в правоотношении с представителем оператора, хотя Проекты в целом это исключают.

Указанные отношения участника и пользователя платформы цифрового рубля дублируют отношения оператора и пользователя платформы по договору цифрового счета (кошелька), поскольку на основании статьи 856 ГК РФ оператор несет схожую по своей природе ответственность и также вправе взимать с пользователя платформы плату за свои услуги согласно утвержденным тарифам в соответствии с частью 3 проектируемой статьи 30.9 Закона о национальной платежной системе. Без четкого разграничения обязанностей оператора и участника платформы цифрового рубля, без исчерпывающего описания оснований возникновения правоотношений с их участием никакое правовое регулирование отношений по поводу цифрового рубля невозможно.

Та структура правовых связей, которая просматривается в Проектах, оставляет без ответа и 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, в Проектах явным образом прослеживается дублирование обязательств участника и оператора платформы цифрового рубля перед пользователем.

В силу того, что из Проектов вытекает наличие гражданско-правовых отношений между участником, оператором и пользователем платформы цифрового рубля, разработчикам следует четко определить статус участника платформы, 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 на то, что действующие положения пункта 3 статьи 185 ГК РФ принципиально допускают возможность представления письменного уполномочия соответствующему третьему лицу. В то же время Проект о внесении изменений в отдельные законодательные акты не содержит описания предполагаемых особенностей представления уполномочия Банку России, что не позволяет сделать вывод о целесообразности корректировки статьи 185 ГК РФ.

5. В соответствии с частью 4 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе 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 (кошельку), неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по переводу цифровых рублей.

В связи с тем, что, как уже отмечалось в настоящем экспертном заключении, существо правоотношения между пользователем платформы и участником платформы, а также статус участника цифровой платформы Проектами практически не определены и из положений Проектов не вытекают, возникают сомнения в возможности привлечения к ответственности участника цифровой платформы, по крайней мере основания такой ответственности неясны.

Положения Проектов о взимании участником платформы комиссий с пользователей платформы не вносят ясность в указанную проблему.

В пункте 4 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе указывается, что ответственность за убытки при непредоставлении доступа к платформе или цифровому счету (кошельку) возникает только у участников платформы, но не у оператора. Банк России также может быть привлечен к такой ответственности, однако только в тех случаях, когда он допустил нарушения в ходе осуществления функций участника, но не оператора.

В то же время обязанность по предоставлению доступа пользователю к цифровому счету (кошельку) возложена не только на участника цифровой платформы, но и на Банк России (пункт 2 части 3 проектируемой статьи 30.7 Закона о национальной платежной системе). Предполагается, что договор цифрового счета (кошелька) заключается между пользователем цифрового счета (кошелька) и Банком России (пункт 1 проектируемой статьи 860.16 ГК РФ).

Исходя из этого разработчикам Проектов следует также решить вопрос о том, будет ли участник цифровой платформы нести ответственность за непредоставление доступа к цифровому счету (кошельку) по вине Банка России. Обязанность по предоставлению доступа к платформе цифрового рубля необходимо квалифицировать и описать более подробно с учетом участия в правоотношениях двух обязанных субъектов (оператора и участника).

6. Согласно проектируемой статье 82.6.3 Закона о ЦБ 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 платформы, 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

указанных в Проекте о внесении изменений в отдельные законодательные акты обязанностей Банка России, вне зависимости от того действует он как оператор или как участник, должна наступать гражданско-правовая ответственность. Составы привлечения Банка России к ответственности должны соответствовать объему и характеру его обязанностей.

Остается также неясным, каким образом указанная ответственность будет соотноситься с ответственностью оператора платформы по договору цифрового счета (кошелька), которая наступает в соответствии со статьей 856 ГК РФ, и с ответственностью участника платформы в соответствии с частью 5 проектируемой статьи 30.8 Закона о национальной платежной системе.

В целом следует отметить, что Проекты не позволяют в достаточной мере четко разграничить гражданско-правовой и публично-правовой статусы Банка России в рассматриваемых правоотношениях, что требует дополнительного прояснения ряда вопросов, в том числе вопроса о том, какова функция Банка России применительно к появлению цифровых рублей в гражданском обороте. Поскольку Проекты не содержат описание того момента, когда в гражданском обороте впервые появляются цифровые рубли, остаются основания для предположения о том, что Банк России вправе осуществлять выпуск цифровых рублей и объем совокупной денежной массы в связи с этим может увеличиться.

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 предполагает 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 проектируемой статьи 30.9 Закона о национальной платежной системе). 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. Проектируемое удвоение вознаграждения, получаемого участником, представляется необоснованным.

Кроме того, требуется более детально определить, на основании каких договоров участник получает комиссию от пользователя и вознаграждение от оператора, а также каковы его обязанности по указанным договорам, поскольку в случае, если он получает оба вида вознаграждения за совершение одних и тех же действий, установление в законе правила о двойном вознаграждении вряд ли возможно.

8. В соответствии с частью 6 проектируемой статьи 7.1 Закона о национальной платежной системе обязательство по уплате цифровых рублей считается исполненным с момента их зачисления на цифровой счет (кошелек) получателя. Между тем, поскольку указанная норма планируется к внесению в Закон о национальной платежной системе, есть риск ее квалификации в качестве императивной, что создает риск противоречия указанного положения статьям 314 и 316 ГК РФ.

9. Проекты не предусматривают порядок первичного наполнения цифрового счета (счета цифрового рубля) и порядок перевода наличных денежных средств в безналичные, а безналичных денежных средств – в цифровые рубли. Обратный процесс перевода цифровых рублей в безналичные денежные средства (если такой перевод будет допускаться) в Проектах также не урегулирован.

Как уже отмечалось, остался нераскрытым вопрос о том, будет ли выпуск цифровых рублей производиться путем дополнительной эмиссии денежных средств.

Кроме того, в Проектах не предусмотрены основание и порядок передачи Банку России банками-участниками полученных от владельцев расчетных счетов наличных денежных средств после их перевода в цифровые рубли и порядок зачисления цифровых рублей на цифровой счет (счет цифрового рубля).

10. 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 об РЦБ). В результате этого не представляется возможным ответить на вопросы о том, можно ли вносить цифровые рубли на брокерский счет (часть 3 статьи 3 Закона об РЦБ), депозитарный счет (часть 12 статьи 7, статья 8.2 Закона об РЦБ), счет депо (статья 8.4 Закона об РЦБ), индивидуальный инвестиционный счет (статья 10.2-1 Закона об РЦБ) и т.д., а также о том, 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 их доработки.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников