

**Принято на заседании Совета  
28 февраля 2023 г.  
№ 226-2.2/2023**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный  
закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса  
Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства первым заместителем руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе Вяткиным Д.Ф. (письмо от 21 февраля 2023 г. № ДВ-4/94).

Проект подготовлен Рабочей группой по обеспечению взаимодействия органов публичной власти и организаций по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации, социальной и правовой защиты граждан Российской Федерации, принимающих участие в специальной военной операции, и членов их семей. Проект не внесен в Государственную Думу.

В соответствии с Проектом предполагается дополнение Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» новой статьей 23, в которой планируется изложить специальные правила признания безвестно отсутствующими и объявления умершими определенных категорий граждан, участвовавших в специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской области и Запорожской области или в ходе вооруженной провокации на Государственной границе Российской Федерации и приграничных территориях субъектов Российской Федерации, прилегающих к районам проведения специальной военной операции на территориях

Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики (далее – граждане, участвовавшие в специальной военной операции).

Категории граждан, участвовавших в специальной военной операции, на которых предполагается распространить особые процедуры, определены в Проекте следующим образом – лица, призванные на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации; лица, проходившие в Вооруженных Силах Российской Федерации военную службу по контракту; лица, находившиеся на военной службе (службе) в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в воинских формированиях и органах, указанных в пункте 6 статьи 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»; лица, заключившие контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации.

В силу положений Проекта на указанные категории граждан не будет распространяться действие статьи 42 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), при этом основания и порядок признания их безвестно отсутствующими будет определять федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны. В случае, если у заинтересованных лиц появится также необходимость объявления умершими лиц из числа указанных категорий граждан, вместо предусмотренного действующей редакцией пункта 2 статьи 45 ГК РФ срока (не ранее чем по истечении двух лет со дня окончания военных действий) будет применяться иной срок – 3 месяца со дня признания данного гражданина безвестно отсутствующим.

Проект предполагает, что новые правила будут распространяться на отношения, возникшие с 24 февраля 2022 года.

Как отмечается в сопроводительных материалах к Проекту, его *целью является обеспечение защиты прав и законных интересов семей* указанных категорий граждан, участвовавших в специальной военной операции. В

пояснительной записке к Проекту указывается: «В условиях интенсивных боевых действий не всегда представляется возможным установить юридический факт гибели военнослужащего. При этом зачастую имеются достоверные свидетельства очевидцев, подтверждающих смерть данного военнослужащего». Далее разработчики Проекта отмечают, что «без установления юридического факта гибели военнослужащего его семья не имеет возможности получения ряда мер поддержки... отсутствует также возможность наследования имущества погибшего военнослужащего».

1. Приведенные аргументы свидетельствуют прежде всего о том, что разработчики Проекта подыскивают правовое разрешение для ситуаций, в которых по тем или иным причинам *не оформляется медицинская документация*, удостоверяющая случаи смерти (учетная форма № 106/у «Медицинское свидетельство о смерти», утвержденная приказом Минздрава России от 15 апреля 2021 г. № 352н).

В соответствии со статьей 64 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» основанием для государственной регистрации смерти является:

*документ о смерти*, выданный медицинской организацией, индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность, или в случае, предусмотренном Федеральным законом от 5 июня 2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике», другим уполномоченным лицом. Форма указанного документа и порядок его выдачи устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения;

*решение суда* об установлении факта смерти или об объявлении лица умершим, вступившее в законную силу;

документ, выданный компетентными органами, о факте смерти лица, необоснованно репрессированного и впоследствии реабилитированного на

основании закона о реабилитации жертв политических репрессий.

В отсутствие должных пояснений, которые могли бы содержаться в сопроводительных материалах к Проекту, не представляется возможным уяснить, с чем связаны трудности оформления документа о смерти (медицинское свидетельство о смерти) в отношении гражданина, участвовавшего в специальной военной операции, при наличии военно-медицинских организаций, специальных подразделений и специалистов, обеспечивающих право военнослужащих на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 16 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»).

На основании приказа Минздрава России от 15 апреля 2021 г. № 352н медицинское свидетельство о смерти оформляется следующими медицинскими работниками (далее – медицинские работники):

после патолого-анатомического вскрытия – врачом-патологоанатомом;

после проведения судебно-медицинской экспертизы или судебно-медицинского исследования трупа (далее – судебно-медицинская экспертиза (исследование) – врачом – судебно-медицинским экспертом;

в иных (исключительных) случаях на основании осмотра трупа, записи в медицинской документации – врачом (фельдшером), установившим смерть.

В этом же нормативном правовом акте указано, что в случаях смерти военнослужащих в период прохождения военной службы в медицинском свидетельстве о смерти независимо от причины смерти (заболевание, травма, отравление) делается дополнительная запись: «Смерть наступила в период прохождения действительной военной службы».

Таким образом, в случаях, когда соответствующий специалист, обладающий правом оформить медицинское свидетельство о смерти, имеет возможность произвести осмотр трупа, перечисленные выше юридические процедуры вполне могут быть совершены в соответствии с действующим законодательством.

Результатом оформления медицинского свидетельства о смерти станет

совершение органом записи актов гражданского состояния актовой записи о смерти гражданина.

Возможно предположить, что в действительности на практике оформление медицинского свидетельства о смерти сопряжено с иными трудностями. В таком случае законодатель, учитывая такие трудности, мог бы предусмотреть особый порядок оформления указанного медицинского документа, как это уже было сделано в части 10 статьи 9 Федерального закона от 5 июня 2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике».

2. В то же время в тех случаях, когда нет возможности произвести осмотр трупа и аутентификацию личности погибшего, однако, как отмечается в пояснительной записке к Проекту, «имеются достоверные свидетельства очевидцев, подтверждающих смерть данного военнослужащего», действующее законодательство допускает возможность установления факта смерти (а не объявления гражданина умершим).

При указанных обстоятельствах институт объявления гражданина умершим вряд ли нуждается в реформировании. Следует учитывать, что в результате процедуры объявления умершим, которая применяется в случаях отсутствия достоверных доказательств смерти, создается лишь правовая презумпция смерти гражданина. В этом случае правопорядок исходит из надежды, хотя и слабой, на то, что гражданин все же окажется среди живых. Последующая явка этого гражданина сопровождается попыткой восстановления его прежнего правового положения (статья 46 ГК РФ).

Если разработчики Проекта все-таки подразумевают ситуации, в которых нет и быть не может никакой надежды на то, что гражданин жив, то необходимо сориентировать их на возможность применения процедуры *установления факта смерти* в порядке особого производства.

Как уже отмечалось, действующее законодательство об актах гражданского состояния разграничивает две судебные процедуры – установление факта смерти и объявление гражданина умершим.

Более того, на разницу в этих процедурах напрямую указывает и статья 264 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), в силу которой суды рассматривают дела об установлении факта смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах в случае отказа органов записи актов гражданского состояния в регистрации смерти или других имеющих юридическое значение фактов. Установление факта смерти подпадает по действие главы 28 ГПК РФ «Установление фактов, имеющих юридическое значение». В то же время признание гражданина безвестно отсутствующим или объявление гражданина умершим представляет собой отдельную разновидность особого производства, урегулированную главой 30 ГПК РФ.

Отличие между этими процедурами подчеркнуто и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании», в пункте 38 которого отмечается, что «течение сроков принятия наследства, установленных статьей 1154 ГК РФ, согласно статье 191 ГК РФ начинается на следующий день после календарной даты, которой определяется возникновение у наследников права на принятие наследства: на следующий день после даты открытия наследства либо после даты вступления в законную силу решения суда об объявлении гражданина умершим (пункт 1 статьи 1154 ГК РФ); на следующий день *после даты смерти – дня, указанного в решении суда об установлении факта смерти* в определенное время (пункт 8 части 2 статьи 264 ГПК РФ), а если день не определен, – на следующий день после даты вступления решения суда в законную силу... Согласно пункту 3 статьи 192 ГК РФ срок принятия наследства истекает в последний месяц установленного статьей 1154 ГК РФ шести- или трехмесячного срока в такой же по числу день, которым определяется его начало, – день открытия наследства, день вступления в законную силу решения суда об объявлении гражданина умершим, *день, указанный в решении суда об установлении факта смерти в определенное время* (пункт 8 части 2 статьи 264 ГПК РФ), а если день не

определен, – день вступления решения суда в законную силу...».

Приведенные положения действующего регулирования позволяют инициировать по заявлению заинтересованных лиц особое производство об установлении факта смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах (в соответствии со статьей 265 ГПК РФ, то есть при невозможности получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты). Для обращения к этой процедуре *нет необходимости ожидать истечения шестимесячного срока.*

В качестве доказательств факта смерти при определенных обстоятельствах и в определенный день заявитель может представить как объяснения третьих лиц, так и свидетельские показания, аудио- и видеозаписи, письменные доказательства. В соответствии с абзацем третьим статьи 55 ГПК РФ объяснения третьих лиц, показания свидетелей могут быть получены путем использования систем видеоконференц-связи в порядке, установленном статьей 155.1 ГПК РФ, либо путем использования системы веб-конференции в порядке, установленном статьей 155.2 ГПК РФ.

Кроме того, для облегчения доказывания факта смерти гражданина, участвовавшего в специальной военной операции, компетентные органы государственной власти могут дополнительно проработать вопрос о форме соответствующего письменного документа, в котором содержались бы показания очевидцев гибели военнослужащего, в том числе его командира, и который мог бы быть представлен суду в качестве доказательства по делу об установлении факта смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах.

С учетом того, что разработчики Проекта предлагают разрешить одному из федеральных органов власти утвердить особый порядок признания граждан безвестно отсутствующими, представляется, что гораздо более обоснованным решением было бы наделение этого органа правом и обязанностью выдавать письменный документ (справку), содержащий пояснения очевидцев по факту гибели военнослужащего при определенных

обстоятельствах. Соответствующий орган государственной власти мог бы утвердить форму такого документа (справки) и порядок его выдачи.

*Замена существующей судебной процедуры (признание гражданина безвестно отсутствующим) на проектируемую административную процедуру, существо которой можно будет уяснить только после принятия соответствующего подзаконного нормативного правового акта, вступит в конфликт с общим принципом судебной защиты гражданских прав и снизит правовую защищенность интересов граждан, по тем или иным причинам не дающих о себе вестей.* Эта идея разработчиков Проекта противоречит также конституционным положениям о судебной защите прав и законных интересов (статья 46 Конституции Российской Федерации) и потому вызывает концептуальные возражения.

В то же время введение новой административной процедуры по выдаче особой справки, на основании которой можно было бы инициировать судебную процедуру и значительно легче ее пройти, повысит правовую защищенность интересов граждан.

Не исключено также, что на основании такой справки могли бы также выплачиваться соответствующие социальные пособия и предоставляться соответствующие социальные льготы. Подобное решение потребует также уточнения положений Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», а также иных нормативных правовых актов, которые в настоящее время упоминают термины «гибель (смерть)», «признание безвестно отсутствующим», «объявление умершим» и связывают производство выплат членам семьи умершего военнослужащего с этой терминологией.

Представляется, что производство выплат членам семьи умершего военнослужащего могло бы быть связано с предъявлением письменного документа (справки), содержащего пояснения очевидцев по факту гибели



военнослужащего при определенных обстоятельствах. Такой подход позволил бы защитить интересы членов семьи военнослужащего значительно быстрее.

3. Есть вероятность, что разработчики Проекта имеют в виду урегулирование тех ситуаций, в которых ни один из командиров или сослуживцев гражданина, в отношении которого инициируется соответствующая процедура, не готов подтвердить, что непосредственно наблюдал смерть военнослужащего. Иными словами, в обстановке военных действий имели место угрожающие жизни военнослужащего обстоятельства (взрывы, прямое попадание снаряда в здание и т.п.), однако очевидцев его гибели нет.

Применительно к таким ситуациям приобрело практическую актуальность разграничение оснований для объявления гражданина умершим, закрепленных в пунктах 1 и 2 статьи 45 ГК РФ.

В силу пункта 2 статьи 45 ГК РФ особый порядок объявления гражданина умершим применяется в отношении военнослужащего, пропавшего без вести *в связи с военными действиями*.

В то же время на основании пункта 1 статьи 45 ГК РФ может быть объявлен умершим гражданин, который пропал без вести *при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от определенного несчастного случая*. Сокращенный срок для применения соответствующей процедуры в данном случае связан с высокой вероятностью гибели гражданина именно в результате конкретного события. В этой ситуации имеет под собой достаточные основания презумпция того, что пропавший человек (тот, чьи останки не удалось обнаружить или идентифицировать) скорее мертв, чем жив.

Предвосхитить возникновение противоположных подходов в судебной практике (суды могут как удовлетворять заявления на основании пункта 1 статьи 45 ГК РФ, так и отказывать в их удовлетворении со ссылкой на пункт

2 статьи 45 ГК РФ) могло бы соответствующее разъяснение высшей судебной инстанции. В то же время для более оперативного создания правовой определенности законодатель действительно мог бы предпринять некоторые шаги.

Вместе с тем вряд ли может быть признан действенным и эффективным шагом законодателя тот, который закреплен в Проекте – членам семьи лица, участвовавшего в специальной военной операции, предлагается сначала обратиться в военное ведомство для признания этого лица безвестно отсутствующим, а еще через 3 месяца обратиться в суд для объявления этого лица умершим. Эти действия предлагается предпринимать при том условии, что обстоятельства пропажи лица, участвовавшего в специальной военной операции, *изначально свидетельствовали о его весьма вероятной гибели.*

В рассматриваемых обстоятельствах (при невозможности установления факта смерти гражданина) интересам членов семьи в гораздо большей степени отвечало бы объявление лица, участвовавшего в специальной военной операции, умершим в связи с тем, что он пропал без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от определенного несчастного случая.

Законодатель мог бы прямо предусмотреть, что при наличии обстоятельств, угрожавших смертью или дающих основание предполагать гибель от определенного несчастного случая, соответствующее лицо может быть объявлено умершим по правилам пункта 1 статьи 45 ГК РФ.

В заключение следует подчеркнуть, что разработчики Проекта в действительности преследуют значимые социальные цели и предлагают для их решения не коренное реформирование закрепленных в ГК РФ институтов безвестного отсутствия и объявления умершим, а по существу введение «временных» специальных положений в Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Такой подход представляется в большей мере

обоснованным, чем подход, использованный разработчиками проекта федерального закона № 263321-8 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

Более глубокая проработка вопроса об оценке обстоятельств пропажи военнослужащего в сочетании с доработкой законодательства, предусматривающего социальные, жилищные и иные льготы для членов семей военнослужащих, могли бы в итоге способствовать поиску эффективного и справедливого решения указанной выше социальной проблемы.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» может быть поддержан при условии его существенной доработки в соответствии с высказанными замечаниями.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников