

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам общественных слушаний на тему:
«Увековечение памяти погибших защитников Отечества на объектах
культурного наследия и в границах их территорий»

Ленинградская область

14 августа 2019 года

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по делам молодежи, развитию добровольчества и патриотическому воспитанию проведены общественные слушания на тему: «Увековечение памяти погибших защитников Отечества на объектах культурного наследия и в границах их территорий» (далее – общественные слушания, мероприятие).

В общественных слушаниях приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, некоммерческих общественных организаций, поискового и экспертного сообщества.

Участники общественных слушаний обсудили вопросы сохранения и благоустройства воинских захоронений, являющихся объектами культурного наследия или находящиеся в границах их территорий. Отдельное внимание в ходе общественных слушаний участниками уделено проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части устранения излишних административных барьеров и оптимизации требований к сохранению объектов культурного наследия, предъявляемых к собственникам, пользователям и арендаторам объектов культурного

наследия, разработанному Министерством культуры Российской Федерации во исполнение поручения Президента Российской Федерации¹.

Согласно положениям статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» (далее – Закон № 4292-1) воинские захоронения подлежат государственному учету. На территории Российской Федерации их учет ведется органами местного самоуправления. Ответственность за содержание воинских захоронений на территории Российской Федерации возлагается на органы местного самоуправления.

В соответствии с положениями статьи 6 Закона № 4292-1 выявленные в ходе поисковых работ воинские захоронения до решения вопроса о принятии их на государственный учет подлежат охране в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Сохранность воинских захоронений обеспечивается органами местного самоуправления.

Как отметили участники общественных слушаний, зачастую вынесение решений о принятии на государственный учет воинских захоронений затягивается на многие годы, так как содержание каждого вновь выявленного захоронения (установление мемориального знака, сооружение и поддержание подъездных путей и т.д.) ложится финансовым бременем на органы местного самоуправления. При этом участники мероприятия отмечают, что до настоящего времени ответственность за неисполнение действующего законодательства в части постановки на учет воинских захоронений в законодательстве Российской Федерации не предусмотрена.

В результате затягивания или неисполнения процесса постановки на учет (в том числе государственный кадастровый учет) воинских захоронений складывается ситуация, когда земельные участки продаются в собственность юридическим или физическим лицам, в случае чего возникает угроза

¹ <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53739>

разрушения захоронений, прекращения доступа к ним граждан, а в ряде случаев их уничтожение.

Также участники общественных слушаний отметили, что имеются случаи обнаружения воинских захоронений в удаленных и труднодоступных для посещения родственниками местах.

Согласно положениям статьи 4 Закона № 4292-1 перезахоронение останков погибших производится по решению органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 3 статьи 22 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) при обнаружении старых военных и ранее неизвестных захоронений органы местного самоуправления обязаны обозначить и зарегистрировать места захоронения, а в необходимых случаях организовать перезахоронение останков погибших.

Однако, как отметили участники мероприятия, вопрос «необходимости» и алгоритм переноса воинских захоронений и/или перезахоронения останков погибших, например, из труднодоступных мест на действующие воинские мемориалы, до настоящего времени не проработан, соответствующие нормы в законодательстве Российской Федерации отсутствуют.

Отсутствие критериев «необходимости» переноса воинских захоронений и/или перезахоронения останков погибших, по мнению участников мероприятия, приводит к неопределенности содержания указанных выше правовых норм, предусмотренных статьей 4 Закона № 4292-1 и частью 3 статьи 22 Федерального закона № 8-ФЗ, допуская возможность неограниченного усмотрения в процессе их правоприменения, что может приводить к возможным злоупотреблениям со стороны органов местного самоуправления, собственников земельных участков или иных хозяйствующих субъектов, организующих перенос воинских захоронений и/или перезахоронение останков погибших в целях экономии средств на их

благоустройство или в целях освобождения земельных участков от находящихся (выявленных) в их границах воинских захоронений.

В статье 7 Закона № 4292-1 предусмотрена обязанность восстановления воинских захоронений в случае их повреждения предприятиями, учреждениями, организациями или гражданами, однако порядок и сроки их восстановления законодательно не урегулированы.

Учитывая изложенное, участниками мероприятия предложено рассмотреть возможность внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за неисполнение уполномоченными органами обязанности по постановке на учет воинских захоронений, а также законодательно предусмотреть возможность наложения обременения на земельные участки, на которых находятся воинские захоронения (в том числе не поставленные на учет в установленном порядке), включая регулирование вопросов по исполнению собственниками или правообладателями земельных участков обязанности по восстановлению и последующему содержанию воинских захоронений, находящихся на их территории. Кроме того, представляется целесообразной разработка методических рекомендаций по вопросу осуществления переноса воинских захоронений и/или перезахоронения останков погибших, включая определения критериев их «необходимости».

В соответствии с положениями Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) к объектам культурного наследия относятся в том числе объекты недвижимого имущества и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории и социальной культуры: памятники, включая военные, и достопримечательные места, связанные в том числе с военными событиями.

Согласно статье 4 Федерального закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия, в том числе военные, подразделяются на объекты федерального, регионального и местного (муниципального) значения. При этом в соответствии с положениями статьи 6 Федерального закона № 73-ФЗ под государственной охраной объектов культурного наследия понимается система финансовых, материально-технических и иных мер, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда.

В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится в том числе решение вопросов по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения, выявленных объектов культурного наследия, а также предоставления материальной и иной помощи для погребения.

Буквальное прочтение указанных выше норм позволяет сделать вывод о том, что вопросы финансирования мероприятий по сохранению и благоустройству воинских захоронений, имеющих статус федерального или регионального объекта культурного наследия, могут осуществляться за счет средств федерального и регионального бюджетов.

Однако не все воинские захоронения имеют статус объектов культурного наследия, и, следовательно, вопросы финансирования мероприятий по их сохранению и благоустройству ложатся на органы местного самоуправления, зачастую не имеющие для этого достаточных финансовых средств.

Отчасти решить проблему отсутствия финансовых средств для осуществления органами местного самоуправления мероприятий по обеспечению обустройства и восстановления воинских захоронений призвана федеральная целевая программа «Увековечение памяти погибших при защите Отечества на 2019-2024 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2019 года № 1036 (далее – ФЦП). Обязательным условием реализации данной ФЦП должно быть наличие постановки воинского захоронения на государственный учет.

Таким образом, как отмечают участники мероприятия, действие ФЦП не будет распространяться на выявленные и не поставленные на учет воинские захоронения, сохранность которых, в силу действующего законодательства Российской Федерации, тем не менее должны обеспечить органы местного самоуправления.

В соответствии со статьей 12 Закона № 4292-1 расходы на проведение мероприятий, связанных с увековечением памяти погибших при защите Отечества, могут осуществляться за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной Законом № 4292-1. Вместе с тем, как отметили участники общественных слушаний, ни Закон № 4292-1, ни Федеральный закон № 184-ФЗ не содержат полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансированию мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

Учитывая изложенное, участники мероприятия полагают целесообразным рассмотреть вопрос о расширении практики присвоения воинским захоронениям статуса объектов культурного наследия в целях

обеспечения их сохранения и благоустройства, в том числе за счет финансовых средств, предусмотренных для обеспечения сохранности объектов культурного наследия в соответствии с положениями Федерального закона № 73-ФЗ и Федерального закона № 184-ФЗ.

Кроме того, представляется целесообразным внесение изменений в действующее законодательство Российской Федерации в части выделения воинских захоронений в отдельный вид объектов культурного наследия (по аналогии с объектами археологического наследия, выделенными в отдельную категорию в 2013 году) федерального, регионального и муниципального значения, обеспечив таким образом законодательное закрепление за их правообладателями расходов на их создание, сохранение и благоустройство между федеральными, региональными органами власти и органами местного самоуправления.

Участники мероприятия пришли к единому мнению о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

Во исполнение пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 15.01.2017 №Пр-74² по итогам совместного заседания Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству и Совета при Президенте Российской Федерации по русскому языку, состоявшегося 2 декабря 2016 года, Министерством культуры Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части устранения излишних административных барьеров и оптимизации требований к сохранению объектов культурного наследия, предъявляемых к собственникам,

² <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53739>

пользователям и арендаторам объектов культурного наследия. Согласно данным Федерального портала проектов нормативных правовых актов данный законопроект получил положительное заключение об оценке регулирующего воздействия и находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации³.

В настоящее время только собственники и иные законные владельцы объектов культурного наследия могут проводить работы по их сохранению. А в случае если объект бесхозный, иные лица, имеющие намерение сохранить памятник (волонтеры), не могут провести работы по сохранению, поскольку законодательно такого права не закреплено.

Полагается, что в случае принятия поправок к Федеральному закону № 73-ФЗ волонтеры смогут проводить консервацию, противоаварийные работы и ремонт на бесхозных памятниках для их сохранения без необходимости разработки проектной документации и прохождения историко-культурной экспертизы.

Кроме того, согласно паспорту законопроекта его положения направлены на сокращение финансовых затрат физических и юридических лиц на прохождение историко-культурной экспертизы проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия.

Однако, по мнению участников мероприятия, предложенные в законопроекте изменения не отвечают на ряд актуальных вопросов в области сохранения и благоустройства воинских захоронений, являющихся объектами культурного наследия или находящихся в их границах.

Так, в частности, остается неясным, к какому виду работ - «текущее содержание» или «сохранение» (в законопроекте предусматривает «ремонт», «реставрация» и «приспособление для современного использования») -

³ <https://regulation.gov.ru/p/84443>

относится замена таблички/надписи на памятнике, мемориале, обелиске и др. в случае необходимости их уточнения или дополнения.

В законопроекте также предложена новая редакция подпункта 3 пункта 1 статьи 5.1 Федерального закона № 73-ФЗ, предусматривающая возможность строительства подземных линейных объектов и подземных сетей инженерно-технического обеспечения. Вместе с тем воинские захоронения включают в себя не только надгробия, памятники, обелиски и др., но и непосредственно само захоронение останков, например, в земле. При таких обстоятельствах остается неясной возможность применения проектируемой нормы на территории воинских захоронений, что может привести к ее произвольному толкованию и злоупотреблению как со стороны правообладателей воинских захоронений, так и со стороны правообладателей земельных участках, на которых находятся воинские захоронения.

На основании вышеизложенного, по итогам прошедших общественных слушаний Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации в целях совершенствования законодательства Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за неисполнение органами местного самоуправления и/или иными уполномоченными органами обязанности по постановке на государственный кадастровый учет воинских захоронений;

2) законодательного закрепления возможности наложения обременения на земельные участки, на которых находятся воинские захоронения (в том числе не поставленные на учет в установленном

порядке), включая регулирование вопросов (порядок и сроки) по исполнению собственниками или правообладателями земельных участков обязанности по восстановлению и последующему содержанию воинских захоронений, находящихся на их территории;

3) внесения изменений в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в части выделения воинских захоронений в отдельный вид объектов культурного наследия (по аналогии с объектами археологического наследия, выделенными в отдельную категорию в 2013 году) федерального, регионального и муниципального значения;

4) внесения изменений в Закон Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» и Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

Министерству обороны Российской Федерации совместно с Министерством культуры Российской Федерации рассмотреть возможность разработки и внедрения методических рекомендаций органам местного самоуправления по обеспечению сохранности и благоустройству воинских захоронений, в том числе осуществлению переноса воинских захоронений и/или перезахоронения останков погибших, включая определение критериев их «необходимости».

Министерству культуры Российской Федерации рассмотреть возможность учета изложенных выше замечаний и предложений по доработке проекта федерального закона «О внесении изменений в

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части устранения излишних административных барьеров и оптимизации требований к сохранению объектов культурного наследия, предъявляемых к собственникам, пользователям и арендаторам объектов культурного наследия, разработанного Министерством культуры Российской Федерации во исполнение пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 15.01.2017 №Пр-74.

Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), главам муниципальных образований рассмотреть возможность расширения практики присвоения воинским захоронениям статуса объектов культурного наследия в целях обеспечения их сохранения и благоустройства, в том числе за счет финансовых средств, предусмотренных для обеспечения сохранности объектов культурного наследия в соответствии с положениями Федерального закона № 73-ФЗ и Федерального закона № 184-ФЗ.