

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проектов федеральных законов «О внесении изменений в Закон «Об
увековечении памяти погибших при защите Отечества» и отдельные
законодательные акты Российской Федерации», «О внесении изменений
в Кодекс Российской Федерации об административных
правонарушениях» и проекта постановления Правительства Российской
Федерации «Об утверждении федеральной целевой программы
«Создание и восстановление военно-мемориальных объектов в 2019-2024
годах»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проектов федеральных законов «О внесении изменений в Закон «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – законопроекты, проекты федеральных законов) и проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении федеральной целевой программы «Создание и восстановление военно-мемориальных объектов в 2019-2024 годах» (далее – проект постановления).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 31 октября 2018 года публичного обсуждения законопроектов и проекта постановления с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, Научно-консультативного совета при Общественной палате, представителей органов государственной власти и профессионального сообщества.

Общественная палата отмечает актуальность и своевременность разработки указанных нормативных правовых актов, поскольку предлагаемые изменения будут способствовать усилению в обществе значимости вопросов увековечения памяти погибших при защите Отечества.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Законопроект «О внесении изменений в Закон «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект об увековечении, проект федерального закона об увековечении) (<http://regulation.gov.ru/p/83060>) разработан Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение указания Президента Российской Федерации В.В. Путина от 5 мая 2018 года № Пр-763 в целях увековечения памяти погибших при защите Отечества в период Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов.

Согласно пояснительной записке положения законопроекта об увековечении направлены на введение ограничения на использование земельных участков, входящих в состав территорий боевых действий в период Великой Отечественной войны, а также на урегулирование особенностей перезахоронения останков погибших защитников Отечества.

В ходе общественной экспертизы проекта федерального закона об увековечении отмечено следующее.

1. В соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» основными формами увековечения памяти погибших при защите Отечества являются сохранение и благоустройство воинских захоронений, создание, сохранение и благоустройство других мест погребения погибших при защите Отечества, установка надгробий, памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших и т.д.

При этом законодательство Российской Федерации не содержит определение понятий «сохранение воинских захоронений», «благоустройство воинских захоронений», «содержание мест захоронений»,

«оборудование и оформление могил и кладбищ» и др., в связи с чем остается неясным являются ли тождественными понятия «создание мест погребения погибших» и «захоронение (перезахоронение) останков погибших».

Принимая во внимание предусмотренное в законопроекте об увековечении разделение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части захоронения (перезахоронения) погибших при защите Отечества и содержания мест захоронения, оборудования и оформление могил и кладбищ погибших, в целях устранения правовой неопределенности представляется целесообразным дополнить законопроект об увековечении положениями, раскрывающими содержания указанных понятий.

2. В статье 3 законопроекта об увековечении предусмотрено дополнение Федерального закона от 19 мая 1995 года № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» новой статьей 5.1 «Места военных действий в период Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов», в соответствии с положениями которой Правительство Российской Федерации будет утверждать перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых проходили военные действия в период Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов. Вместе с тем в проектируемой норме, равно как и в действующем законодательстве Российской Федерации, отсутствует определение понятия «места военных действий». Эксперты отмечают, что проектируемая норма не позволяет однозначно определить какие территории относятся к местам военных действий – вся территория субъекта Российской Федерации, муниципального образования или его часть. Если к местам военных действий может относиться часть муниципального образования, то остается неясным, каким образом определяются места военных действий.

Существенным является также тот факт, что неучтенные воинские захоронения могут также находиться на территориях, где военные действия

непосредственно не осуществлялись, но где располагались военные госпитали.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным предусмотреть в законопроекте об увековечении раскрытие понятия «места военных действий».

3. Пункт 3 статьи 1 законопроекта об увековечении предусматривает ограничения по использованию земельных участков, на которых обнаружены непогребенные останки погибших при защите Отечества или неизвестные воинские захоронения.

В то же время в статье 2 законопроекта об увековечении предусмотрено дополнение статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации положениями о внесении изменений в правила землепользования и застройки в связи с обнаружением мест захоронений погибших. Представляется целесообразным распространение положений проектируемой в статье 2 законопроекта об увековечении нормы также на случаи при обнаружении непогребенных останков погибших.

Учитывая изложенное, положения пункта 3 статьи 1 и статьи 2 законопроекта об увековечении требуют приведения в соответствие друг другу.

4. Пунктом 3 статьи 1 законопроекта об увековечении предусмотрена норма, в соответствии с которой устанавливается запрет на проведение строительных, земляных и других работ, в результате которых непогребенные останки погибших при защите Отечества или неизвестные воинские захоронения могут быть повреждены, до завершения уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации мероприятий по эксгумации останков погибших в целях их перезахоронения, но на срок не более трех месяцев с даты уведомления, предусмотренного подпунктом в) пункта 2 статьи 1 законопроекта об увековечении.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным в пункте 6

статьи 1 законопроекта об увековечении предусмотреть срок, в течение которого органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают решение о перезахоронении останков погибших и осуществляют все необходимые мероприятия по захоронению (перезахоронению) останков погибших, с учетом положений подпункта в) пункта 2 статьи 1 и пункта 3 статьи 1 законопроекта об увековечении.

5. В соответствии с подпунктом в) пункта 2 статьи 1 законопроекта об увековечении предусмотрено установление обязанности для граждан и юридических лиц – правообладателей земельного участка уведомлять орган местного самоуправления об обнаружении на земельном участке непогребенных останков погибших при защите Отечества или неизвестных воинских захоронений.

Вместе с тем остаются неясными критерии, по которым граждане и юридические лица – правообладатели земельного участка должны идентифицировать найденные останки в качестве останков погибших именно при защите Отечества либо в качестве неизвестных воинских захоронений, в отличие, например, от трупа человека или животного.

В связи с этим представляется целесообразным уточнить в этой части проектируемую норму, заменив слова «погибших при защите Отечества» на слова «с подозрением на человеческие», предусмотрев уведомление об этом не только органа местного самоуправления, но и местных органов внутренних дел, а также разработку соответствующего порядка идентификации останков компетентными органами.

6. Эксперты отмечают, что законопроект недостаточно проработан с точки зрения внесения поправок в иные законодательные акты Российской Федерации в части разграничения полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов власти, а также финансового обеспечения работ по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании рабочей группы с привлечением представителей профильных Комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, иных заинтересованных органов исполнительной власти, а также Общественной палаты.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – законопроект КоАП РФ, проект федерального закона КоАП РФ) (<http://regulation.gov.ru/p/83082>) разработан Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение указания Президента Российской Федерации В.В. Путина от 5 мая 2018 года № Пр-763 в целях увековечения памяти погибших при защите Отечества в период Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов.

Положения законопроекта КоАП РФ, согласно пояснительной записке, направлены на установление административной ответственности за неисполнение обязанности по своевременному уведомлению органа местного самоуправления об обнаружении на земельном участке непогребенных останков погибших при защите Отечества или неизвестных воинских захоронений, нарушение запрета на проведение строительных, земляных и других работ, в результате которых непогребенные останки погибших при защите Отечества или неизвестные воинские захоронения могут быть повреждены, препятствование деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по

перезахоронению останков погибших при защите Отечества 1941 – 1945 годов, перечни которых утверждаются субъектами Российской Федерации при содействии Минобороны России и на которых обнаружены непогребенные останки погибших при защите Отечества.

В ходе общественной экспертизы проекта федерального закона КоАП РФ отмечено следующее.

Эксперты полагают, что предусмотренные в законопроекте КоАП РФ размеры административных штрафов не соотносятся с величиной возможного причинения ущерба незаконными действиями правообладателем земельного участка в части исполнения обязанности по своевременному уведомлению органов местного самоуправления об обнаружении непогребенных останков погибших при защите Отечества или неизвестных воинских захоронений, находящихся на таком земельном участке, нарушение заказчиком и (или) лицом, проводящим строительные, земляные и другие работы, в результате которых могут быть повреждены останки погибших при защите Отечества, запрета на проведение таких работ в случае обнаружения указанных останков, препятствование деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по перезахоронению останков погибших при защите Отечества.

Учитывая изложенное, предлагается рассмотреть вопрос о повышении размеров административных штрафов за нарушения, предусмотренные проектируемой в законопроекте КоАП РФ нормой.

Кроме того, проектируемая в статье 6.34 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях норма не содержит положений, предусматривающих санкции за повторное нарушение требований закона.

В отдельных случаях, по мнению экспертов, при установлении систематического, злостного нарушения лицом требований законодательства в части уведомления органа местного самоуправления об обнаружении на земельном участке непогребенных останков погибших при защите Отечества

или неизвестных воинских захоронений, нарушение запрета на проведение строительных, земляных и других работ, в результате которых непогребенные останки погибших при защите Отечества или неизвестные воинские захоронения могут быть повреждены, препятствование деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по перезахоронению останков погибших при защите Отечества 1941 – 1945 годов, перечни которых утверждаются субъектами Российской Федерации при содействии Минобороны России и на которых обнаружены непогребенные останки погибших при защите Отечества, необходимо предусмотреть введение уголовной ответственности или возможность изъятия земельного участка (части земельного участка) для восстановления воинского захоронения.

**Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об
утверждении федеральной целевой программы «Создание и
восстановление военно-мемориальных объектов в 2019-2024 годах»**

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении федеральной целевой программы «Создание и восстановление военно-мемориальных объектов в 2019-2024 годах» (далее соответственно – проект постановления, Программа).

Проект постановления и Программа разработаны Министерством обороны Российской Федерации во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 8 декабря 2017 года № Пр-2490 и Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2018 года № РД-П4-2168, указания Президента Российской Федерации от 5 мая 2018 года № Пр-763 и в соответствии с протоколом совещания от 23 мая 2018 года № А4-81956а под руководством помощника Президента Российской Федерации А.Р. Белоусова (<http://regulation.gov.ru/p/83078>).

Согласно пояснительной записке Программа направлена на увековечение памяти погибших при защите Отечества и призвана обеспечить сохранность создаваемых и восстанавливаемых военно-мемориальных объектов на территории Российской Федерации в целях увековечения памяти погибших при защите Отечества.

Решение указанных в рамках Программы задач будет, по мнению разработчиков, способствовать усилению в обществе значимости вопросов увековечения памяти погибших при защите Отечества.

В ходе общественной экспертизы проекта постановления отмечено следующее.

В разделе II «Цели и задачи Программы» предлагается исключить абзац следующего содержания: «Реализация программы может быть досрочно прекращена в случае существенного отставания (более 50 %) в достижении целевых индикаторов и показателей Программы» как не соответствующий целям и задачам Программы.

В разделе III «Мероприятия программы» в абзаце следующего содержания: «В целях реализации задачи «Нанесение имен погибших при защите Отечества на мемориальных сооружениях воинских захоронений по месту захоронения» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации должно обеспечиваться выполнение работы по нанесению недостающих воинских званий, фамилий и инициалов имени и отчества на мемориальные сооружения воинского захоронения» предлагается слова «фамилий и инициалов имени и отчества» заменить на слова «фамилий, имен и отчеств». В настоящее время на практике часто встречаются одинаковые инициалы имен и отчеств погибших при защите Отечества (например, Кузнецов Н.И. в Курской области на некоторых мемориалах встречается 5-6 раз).

Отражение на памятниках и мемориалах полностью фамилий, имен и отчеств погибших при защите Отечества будет в большей степени способствовать уважительному отношению к памяти погибших при защите

Отечества, соблюдению традиций народов России хранить и беречь память о защитниках Родины, тех, кто отдал свои жизни в борьбе за ее свободу и независимость.

Представляется целесообразным предусмотреть включение в Программу мероприятий по оформлению паспорта захоронения (в случае его отсутствия) при создании и восстановлении военно-мемориальных объектов, предусмотрев целевое финансирование в указанных целях.

В проекте постановления целесообразно предусмотреть создание рабочей группы при Общественной палате в целях осуществления общественного контроля за реализацией федеральной целевой программы «Создание и восстановление военно-мемориальных объектов в 2019 – 2024 годах».

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации предлагает учесть указанные замечания и предложения при доработке проектов федеральных законов «О внесении изменений в Закон «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», а также проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении федеральной целевой программы «Создание и восстановление военно-мемориальных объектов в 2019-2024 годах».