



Исследование процедур использования земель специального назначения с разработкой технологических схем по комплексному учету гражданских и воинских захоронений

И.А. Кливлеев¹✉, О.В. Миклашевская¹

АФФИЛИАЦИИ

¹ Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва, Россия

✉ garrigaller89@gmail.com

ЦИТИРОВАНИЕ

Кливлеев И.А., Миклашевская О.В. Исследование процедур использования земель специального назначения с разработкой технологических схем по комплексному учету гражданских и воинских захоронений // Пространственные данные: наука и технологии. 2023. Т. 14. № 4. С. 8–27. DOI:10.30533/scidata-2023-14-15.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

земельные участки специального назначения, захоронения, кладбища, земельные участки историко-культурного назначения, земли населенных пунктов, территориальное зонирование, правила землепользования и застройки, реестровый учет

АННОТАЦИЯ

Современная нормативно-правовая основа использования земель под захоронения отличается отсутствием единства инструментов и механизмов, применяемых при эксплуатации захоронений; многие из существующих полномочий по управлению такими земельными участками переданы субъектам и муниципальным образованиям, которые ввиду отсутствия единых федеральных стандартов вынуждены прибегать к прецедентному праву. В статье анализируется системная неспособность административных

единиц самостоятельно решать правовые и методологические задачи в условиях отсутствия федеральных стандартов, что создает проблемы для дальнейшей верификации и гармонизации сведений о земельных участках и режимах их использования, а также приводит к усложнению процесса мониторинга их состояния. Авторами разработаны технологические схемы по комплексному учету земель гражданских и воинских захоронений и санитарно-эпидемиологические принципы для их содержания, а также предложены рекомендации по стандартизации методологии выявления ранее неизвестных гражданских и воинских захоронений. Происходящие в настоящее время события требуют проработки механизмов обнаружения мест воинских захоронений, разработки действующих алгоритмов и схем в сфере обнаружения, каталогизации и паспортизации воинских захоронений.

1 Введение

Актуальность рассматриваемой в статье тематики исследования обусловлена разрозненностью правовых норм в сфере использования земельных участков специального назначения, предназначенных для эксплуатации в качестве земель захоронений. Отсутствие четких алгоритмов действий в отношении земельных участков захоронений также затрудняет их каталогизацию и учет.

Существующая нормативно-правовая основа использования земельных участков под захоронения несовершенна и разрозненна: федеральные законы трактуют положения о таких участках по-разному, не имея при этом ни строго сформулированного единого понятийного аппарата, ни единого общего для системы режима эксплуатации таких земель, что является источником разночтений и нормативно-правовых коллизий и ошибок.

Строгость нормативно-правовых режимов объектов захоронений в совокупности с недостаточной их проработанностью резко снижают гибкость и эффективность системы эксплуатации земель захоронений, а также повышают риски возникновения конфликта интересов.

Административно-территориальное непостоянство муниципальных образований, на чье ведение законодательно возложена большая часть похоронной инфраструктуры, во многом препятствует централизации и гармонизации последней, что ведет к обширному перечню проблем начиная с создания самовольных кладбищ и заканчивая нелегальными и противозаконными действиями в сфере эксплуатации земельных участков захоронений.

Следует отметить, что земельные ресурсы являются невосполнимыми и ограниченными в количестве природными и экономическими ресурсами (в условиях постоянно растущих потребностей), а участки земель захоронений выведены из свободного рыночного оборота и не подлежат вторичному использованию,

что требует более ответственного подхода как к планированию территорий, так и организации и эксплуатации земель захоронений с соблюдением традиций.

Целью исследования, результаты которого отражены в данной статье, является разработка технологических схем процесса комплексного учета гражданских и воинских захоронений, а также анализ законодательства и выявление проблематики учета земель специального назначения (земель захоронений).

В статье исследуется и оценивается существующая нормативно-правовая база выявления ранее неизвестных захоронений и эксплуатации земельных участков под захоронения в субъектах РФ с целью поиска оптимального решения проблем в условиях недостаточно глубокой проработки федеральных нормативно-правовых актов, а также приводятся рекомендации по введению единой методики обнаружения ранее неизвестных воинских и гражданских захоронений.

Задачи статьи:

- анализ имеющихся методик обнаружения и постановки на учет ранее неизвестных земель захоронений;
- выявление, систематизация и анализ основных нормативно-правовых актов, регулирующих использование земель специального назначения для организации территории земель захоронений в РФ;
- разработка рекомендаций по улучшению законодательной и методологической базы.

2 Материалы и методы

Авторами проведен анализ правового режима и нормативно-правового обеспечения процедур использования земельных участков, предназначенных под гражданские и воинские захоронения на территории РФ (федеральные законы, а также нормативно-правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований).

Эмпирическим методом является анализ паспортов гражданских и воинских захоронений.

Порядок проведения поисковых работ ранее неизвестных воинских захоронений детально не регламентирован.

Порядок действий при обнаружении ранее неучтенных гражданских захоронений существующим законодательством не подразумевается вовсе.

В статье 8 закона № 4292-1¹ указано, что поисковые работы «организуются и проводятся общественно-государственными объединениями, общественными объединениями, уполномоченными на проведение такой работы»; согласно статье 11 о полномочиях органов государственной власти координация

¹ Статья 8 Закона № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества».

мероприятий поисковых работ осуществляется Министерством обороны РФ с оказанием помощи со стороны органов военного управления.

Поскольку большая часть ответственности и обязанностей за похоронное дело в РФ возложена на органы местного самоуправления, а многие важнейшие процедуры, связанные с эксплуатацией земель захоронений начиная с процедур обнаружения и заканчивая благоустройством детально не проработаны, возникает множество проблем, которые не могут быть качественно решены ни на уровне местного самоуправления, ни на уровне субъектов РФ.

Децентрализация системы управления похоронным делом вынуждает каждое принимающее в нем участие учреждение издавать собственные нормативно-правовые акты в рамках делегированных им полномочий, что приводит к высокой степени неорганизованности системы в условиях частых и краткосрочных ведомственных реформ.

На сегодняшний день действует изданный Министерством обороны РФ указ от 19 ноября 2014 г. № 845 «Об утверждении Порядка организации и проведения поисковой работы общественно-государственными объединениями, общественными объединениями, уполномоченными на проведение такой работы, осуществляемой в целях выявления неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, установления имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества и увековечения их памяти».

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на осуществление учета ранее неизвестных воинских захоронений является Министерство обороны РФ².

Формально законом³ предусмотрены процедуры паспортизации в случаях обнаружения ранее неизвестных воинских захоронений, а также рекомендованы формы документов, составляемых по итогам осуществления процедур.

Однако в итоге процедуры описываются лишь в общих чертах и носят рекомендательный характер — на практике этого оказывается недостаточно для качественной работы системы, и различные субъекты РФ принимают собственные нормативно-правовые акты о порядке организации поисковых работ ранее неизвестных воинских захоронений.

2 Согласно Указу Президента РФ от 22 января 2006 г. № 37 «Вопросы увековечения памяти погибших при защите Отечества».

3 Приказ министра обороны РФ от 14 октября 2021 г. № 605 «Об установлении Порядка паспортизации и централизованного учета воинских захоронений»; Указ Министерства Обороны РФ от 19 ноября 2014 г. № 845 «Об утверждении Порядка организации и проведения поисковой работы общественно-государственными объединениями, общественными объединениями, уполномоченными на проведение такой работы, осуществляемой в целях выявления неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, установления имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества и увековечения их памяти».

В настоящее время перед регионами поставлена задача⁴ выявить и благоустроить ранее неизвестные воинские захоронения, однако игнорируется отсутствие нормативно-правовой основы.

На **рис. 1** продемонстрированы нормативно-правовые акты различных субъектов, сравнение которых представлено в **табл. 1**.

Рис. 1 Нормативно-правовые акты субъектов РФ

Fig. 1 Normative-legal acts of the Russian Federation subjects

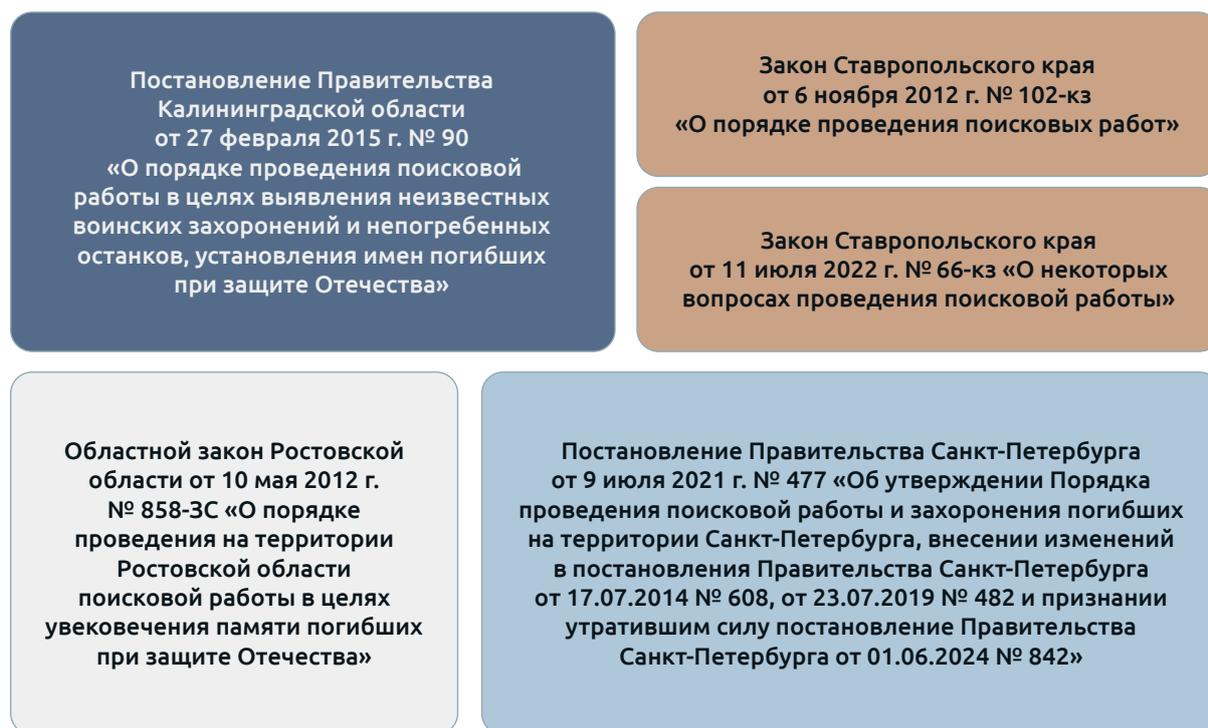


Таблица 1 Сравнение нормативно-правовых актов субъектов о порядке организации поисковых работ ранее неизвестных воинских захоронений

Table 1 Comparison of legal acts of subjects on the procedure of organization of search operations of previously unknown military graves

Субъект	Калининградская область	Ставропольский край		Ростовская область	Санкт-Петербург
Документ	Постановление Правительства Калининградской области от 27.02.2015 № 90	Закон Ставропольского края от 06.11.2012 № 102-кз	Закон Ставропольского края от 11.07.2022 № 66-кз	Областной закон Ростовской области от 10.05.2012 № 858-ЗС	Постановление правительства Санкт-Петербурга от 09.07.2021 № 477
Действует	Да	Нет	Да	Нет	Да

⁴ Федеральная Целевая Программа «Увековечение памяти погибших при защите Отечества на 2019–2024 годы».

Субъект	Калининградская область	Ставропольский край		Ростовская область	Санкт-Петербург
Термины, понятия; процедуры; требования					
Неизвестные воинские захоронения	Отсутствует	Отсутствует		Место погребения погибших воинов (останков погибших воинов) в одиночных или братских могилах, произведенного в перерывах между боями или в процессе боевых действий однополчанами или местным населением, не зарегистрированное (не находящееся на учете) в установленном порядке в органах местного самоуправления	Обнаруженные в ходе поисковых работ места погребения с останками погибших при защите Отечества, информация о которых имеется в государственной информационной системе «Память народа» и (или) в архивных учреждениях и содержит сведения о захоронении обнаруженных погибших при защите Отечества в обнаруженном месте погребения
Непогребенные останки	Останки погибших при защите Отечества, которые по разным причинам остались незахороненными	Отсутствует		Отсутствует	Останки погибших при защите Отечества, обнаруженные в ходе поисковых работ
Поисковая деятельность	Целенаправленная (полевая, архивная, исследовательская) работа по выявлению неизвестных захоронений погибших при защите Отечества и непогребенных останков, а также установлению имен погибших при защите Отечества, их родственников	Практическая работа непосредственно на местах бывших боевых действий по поиску неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков погибших	Отсутствует	Целенаправленная (полевая, архивная, исследовательская) работа по выявлению неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, последующему их захоронению (перезахоронению), а также установлению сведений о погибших или пропавших без вести при защите Отечества или военнослужащих армий других государств (далее – погибшие или пропавшие без вести)	Деятельность на территориях боевых действий, концентрационных лагерей и возможных захоронений жертв массовых репрессий, осуществляемая в соответствии с действующим законодательством, направленная на увековечение памяти погибших при защите Отечества, в целях выявления неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, установления имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества и увековечения их памяти на территории Санкт-Петербурга

Субъект	Калининградская область	Ставропольский край		Ростовская область	Санкт-Петербург
Количество терминов	18	3	0	3	9
Перечень работ (процедур)	Да	Нет		Да	Да
Квалификационная подготовка (требования)	Да	Да	Отсутствует	Да	Да

Как видно из **табл. 1**, регионы оказываются не в состоянии самостоятельно выработать единую, полную и постоянную нормативно-правовую и методологическую основу для обнаружения и дальнейшего благоустройства и эксплуатации ранее неизвестных воинских захоронений.

Проблемы наблюдаются во всех категориях: от несоответствия полноты понятийных аппаратов нормативно-правовых актов двух разных субъектов и проработанности вопросов методологии до совершенного отсутствия в субъектах действующих нормативно-правовых актов в обозначенной проблематике.

3 Результаты

Строгость нормативно-правовых режимов объектов захоронений в совокупности с недостаточной их проработанностью резко снижают гибкость и эффективность системы эксплуатации земель захоронений, а также повышают риски возникновения конфликта интересов.

Отсутствие правомерно зарегистрированных земельных участков гражданских и воинских захоронений препятствует дальнейшему созданию реестра захоронений, делает невозможной регистрацию погребения умерших и ведения единой и полной базы данных. Децентрализация также сильно снижает качество и эффективность инфраструктуры похоронного дела.

Процедура реестрового и государственного кадастрового учета (ГКУ) с последующей государственной регистрацией прав для ранее неизвестных земель захоронений всех прочих видов остается нерегламентированной; поскольку отсутствие строгого предписания не отменяет необходимость в постановке на учет обнаруживаемых земель захоронений, это вынуждает субъекты и муниципальные образования разрабатывать собственные прецеденты из имеющихся, часто противоречивых или невзаимосвязанных нормативно-правовых механизмов для учета земельных участков захоронений и находящихся на них кладбищ, что крайне негативно сказывается на системности и нормативно-правовой основе

эксплуатации земель захоронений, так как часто административно реформируемые органы местного самоуправления оказываются не в силах поддерживать постоянство и актуальность реестровых сведений и учет соответствующих земель.

В качестве отдельной проблемы следует отметить неэффективность классификации земель гражданских и воинских захоронений и их отнесения к конкретной категории земель, что также затрудняет их учет:

- Земельный кодекс РФ относит их к землям особо охраняемых территорий историко-культурного значения;
- Гражданский кодекс РФ относит их к зонам специального назначения и (или) зонам особо охраняемых территорий земель населенных пунктов;
- на землях иного специального назначения (землях промышленности, энергетики, транспорта... и иного специального назначения)⁵.

4 Обсуждение

В табл. 2 представлены итоговые варианты технологических схем по обнаружению и дальнейшему благоустройству и эксплуатации земельных участков под гражданскими и воинскими захоронениями.

Таблица 2 Порядок комплексного учета земель воинских захоронений

Table 2 The procedure of complex accounting of land of military burial sites

Порядок комплексного учета земель воинских захоронений			
I	Выявление земель воинских захоронений	Поисковые работы	
		Эксгумация	
II	Захоронение эксгумированных останков	На имеющихся территориально-административных единицах	На военных мемориальных кладбищах
			Участках захоронений погибших при защите Отечества на общественных кладбищах участках, зарезервированных для этих целей на территории кладбищ, преимущественно вблизи с местом их обнаружения
			Участках, зарезервированных для этих целей на территории кладбищ, преимущественно вблизи с местом их обнаружения
Создание воинского мемориального захоронения			
III	Каталогизация	Паспортизация	
		Уточнение	
		Синхронизация	

⁵ В письме Минэкономразвития № Д23и-4875 от 6 сентября 2018 г. Департамента недвижимости по Санкт-Петербургу.

ПОРЯДОК КОМПЛЕКСНОГО УЧЕТА ЗЕМЕЛЬ ВОИНСКИХ ЗАХОРОНЕНИЙ

Предполагает выполнение трех основных этапов:

- 1) **выявление** ранее неизвестного воинского захоронения с последующими эксгумацией и установлением личностей погибших;
- 2) **перезахоронение** останков погибших на уже имеющихся в территориально-административной единице пригодных для этого захоронениях (кладбищах) — в этом случае модули постановки земельного участка на соответствующий ГКУ, а также постановка захоронения (кладбища) на реестровый учет являются уже осуществленными; либо создание нового места захоронения (кладбища) с выделением под него соответствующего земельного участка (**подлежащего ГКУ**) и проектированием и строительством в соответствии с санитарно-эпидемиологическими и инженерными требованиями захоронения (кладбища) с постановкой его на соответствующий **реестровый учет**;
- 3) **каталогизация** (учет) погребенных останков — создание индивидуальных учетных карточек погребенных с привязкой к соответствующему месту погребения.

В связи с тем, что ранее неизвестные воинские захоронения представляют собой **непогребенные** останки погибших [в отличие от ранее неучтенных (неизвестных) гражданских захоронений, представляющих собой неучтенные кладбища], для данного типа захоронений должен быть предусмотрен уникальный для него модуль выявления: в его состав входят поисковые работы по обнаружению останков и эксгумация (**табл. 3**)⁶.

Согласно проекту организация и проведение поисковых работ возлагаются на уполномоченный орган исполнительной власти субъекта в области похоронного дела (при участии территориальных органов власти в области обороны) — именно он должен располагать соответствующим исполнительным подразделением по вопросам воинских захоронений.

В **табл. 3** представлена и технологическая схема эксгумационных работ, которые завершают порядок выявления ранее неизвестных воинских захоронений.

Результат работы по данному модулю представляет собой обширный пакет документации, из которой особую значимость имеет **список установленных имен погибших**, так как именно он закладывает необходимую основу для последующего сбора сведений о погибших и создания соответствующего реестра.

Далее следует модуль захоронения эксгумированных останков погибших. Захоронение таких останков следует проводить на **уже имеющихся**

⁶ Кливлеев И.А. Выпускная квалификационная работа «Проблематика учета земельных участков специального назначения» М.: МИИГАиК, 2023. 102 с.

в территориально-административной единице пригодных для этого кладбищах; в иных случаях — за неимением предназначенных для этого мест погребения на соответствующих кладбищах — **на вновь создаваемых** в строгом соответствии со всеми проектными, инженерными и санитарно-эпидемиологическими требованиями воинских захоронениях с предварительным выделением и постановкой на ГКУ земельного участка. Эксгумированные останки в этот период должны оставаться в соответствующем центре судебно-медицинских и криминалистических экспертиз.

Таблица 3 Технологическая схема поисковых и эксгумационных работ

Table 3 Technological scheme of search works and exhumations

		Поисковые работы																																					
1	Подготовка и организация поисковых работ	Прием заявлений общественно-государственных объединений, общественных объединений на формирование поисковых отрядов и их паспортизация как уполномоченных лиц																																					
		Формирование проекта плана поисковых мероприятий на следующий год																																					
		<div style="text-align: center;"> <p>УТВЕРЖДАЮ (руководитель общественно-государственного (общественного) объединения)</p> <p>_____ 20__ г.</p> <p>ПЛАН проведения поисковых работ</p> <p>(наименование уполномоченного общественно-государственного (общественного) объединения и субъекта Российской Федерации) на _____ год</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>N п/п</th> <th>Наименование субъекта Российской Федерации (иностранного государства), на территории которого планируется проводить поисковые работы</th> <th>Наименование уполномоченного общественно-государственного (общественного) объединения, которое будет проводить поисковые работы</th> <th>Численность (чел.)</th> <th>Наименование мероприятия</th> <th>Место проведения (населенные пункты, координаты (при проведении полевых поисковых работ))</th> <th>Сроки проведения</th> <th>Количество участников</th> <th>Основные технические средства</th> <th>Примечание</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> <th>7</th> <th>8</th> <th>9</th> <th>10</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> </tr> </tbody> </table> <p>_____ (должность, подпись, инициалы, фамилия)</p> <p>__ __ 20__ г.</p> </div>								N п/п	Наименование субъекта Российской Федерации (иностранного государства), на территории которого планируется проводить поисковые работы	Наименование уполномоченного общественно-государственного (общественного) объединения, которое будет проводить поисковые работы	Численность (чел.)	Наименование мероприятия	Место проведения (населенные пункты, координаты (при проведении полевых поисковых работ))	Сроки проведения	Количество участников	Основные технические средства	Примечание	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10										
		N п/п	Наименование субъекта Российской Федерации (иностранного государства), на территории которого планируется проводить поисковые работы	Наименование уполномоченного общественно-государственного (общественного) объединения, которое будет проводить поисковые работы	Численность (чел.)	Наименование мероприятия	Место проведения (населенные пункты, координаты (при проведении полевых поисковых работ))	Сроки проведения	Количество участников	Основные технические средства	Примечание																												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																														
Обучение и повышение квалификации участников поисковых отрядов, проверка знаний техники безопасности																																							
Составление смет, установление источников финансирования, определение материально-технического обеспечения																																							
Согласование																																							

2	Проведение исследовательской поисковой работы	Изучение информации, размещенной в военных архивах, музеях и частных коллекциях, о территории ведения боевых действий и возможных местах захоронений погибших при защите Отечества в областях, связанных с проведением поисковых работ
		Изучения местности в предполагаемых местах проведения поисковых работ, выявление плановых санитарных, боевых и стихийных неучтенных и не обозначенных на местности воинских захоронений
		Розыск родственников погибших при защите Отечества, личность которых установлена в ходе поисковых работ
3	Проведение полевых поисковых работ	Обследование мест падения боевых и транспортных самолетов, мест гибели военных кораблей, судов и иных плавучих средств
		Обследование территорий бывших лагерей военнопленных и перемещенных лиц на предмет наличия захоронений
		Обнаружение мест массовой гибели военнослужащих при защите Отечества
Эксгумация		
1	Эксгумация	Эксгумация и вынос участниками поисковых отрядов обнаруженных останков погибших при защите Отечества к месту сбора на территории поискового лагеря
		Составление отдельных протоколов и карт эксгумации, именных листов и иных документов в соответствии с требованиями действующего законодательства по каждому факту обнаружения останков погибших при защите Отечества
		Рекультивация места раскопов после проведения полевых работ
2	Документация	Журнал учета найденных останков погибших, их документов, наград, личных вещей и других предметов
		Журнал учета найденных стрелкового оружия, боеприпасов, техники [с последующей их передачей в У(О)МВД]
		Акт передачи найденных вооружения, техники и их фрагментов
		Акт передачи найденных предметов и изделий
		Отчет о проведении поисковых мероприятий за прошедший год
		Акт о проведении поисковых работ
		Список установленных имен погибших

В табл. 4 представлен модуль каталогизации, который выполняется **после проведения захоронения.**

Процедура каталогизации (как первичной, так и для внесения вновь погребенных погибших) начинается с инвентаризации мест погребения, в ходе которой на каждого погребенного заводится индивидуальная учетная карточка с указанием соответствующего ему места погребения на кладбище.

Параллельно с этим осуществляются поиск и сбор сведений, необходимых для заполнения индивидуальной учетной карточки погребенного.

Собранные сведения проверяются и систематизируются, приводятся к единой форме учета, созданные базы данных формализуются — результатом каталогизации является согласованная и утвержденная администрацией кладбища актуальная и достоверная база данных о местах погребения и погребенных.

Таблица 4 Технологическая схема каталогизации

Table 4 Technological scheme of cataloguing

Каталогизация			
1	Паспортизация	Проведение инвентаризации захоронений; изучение актуальной информации собранных источников на предмет	сравнения количества указанных захоронений (мест погребения)
			сравнения информации из разных источников о погребенных
			выявления неточностей и уникальной информации
		Создание индивидуальных учетных карточек	
2	Уточнение	Сравнение списков с реестрами захоронений вышестоящих инстанций иных органов власти и устранение неточностей	Систематизация всех собранных сведений при проведении архивно-розыскной и поисково-исследовательской работы
			Формализация структуры индивидуальных учетных карточек и сведений в них содержащихся
3	Согласование		

ПОРЯДОК КОМПЛЕКСНОГО УЧЕТА ЗЕМЕЛЬ ГРАЖДАНСКИХ ЗАХОРОНЕНИЙ

Порядок комплексного учета земель гражданских захоронений — сложный комплекс процедур, направленный на выявление ранее неизвестных (неучтенных) гражданских захоронений, определение границ земельного участка, его постановки на ГКУ и внесение в реестр захоронений (кладбищ), определение границ участков мест погребения, инвентаризацию мест погребения, создание индивидуальных учетных карточек погребенных и внесение сведений о них в соответствующие информационные реестры (**табл. 5**).

Таблица 5 Порядок комплексного учета земель гражданских захоронений

Table 5 The procedure of complex accounting of land of civil sites

Порядок комплексного учета земель гражданских захоронений			
I	Выявление земель гражданских захоронений	Инвентаризация захоронений	Установление границ
II	Каталогизация	Паспортизация	
		Уточнение	
		Синхронизация	
III	Инженерное обустройство нарушенных земель		
IV	Закрытие места захоронения		
Создание гражданского захоронения			

В табл. 6 представлена технологическая схема инвентаризации гражданских захоронений. В отличие от ранее неизвестных воинских захоронений, ранее неизвестные (неучтенные) гражданские захоронения представляют собой исторически самовольно образованные места захоронения.

Таблица 6 Технологическая схема инвентаризации гражданских захоронений

Table 6 Technological scheme of civil graves inventory

Инвентаризация			
1	Инвентаризация земель захоронений	Решение о проведении инвентаризации уполномоченным органом местного самоуправления	
		Правовое урегулирование	Заключение муниципального контракта (договора) на выполнение работ (оказание услуг) по проведению инвентаризации
			Проведение инвентаризации непосредственно уполномоченным органом посредством создания комиссии
		Установление размеров и координат границ земельных участков, нумерация и фотофиксация	
2	Инвентаризация мест захоронений (погребений)	Изучение сведений книг регистрации захоронений, книг регистрации надмогильных сооружений (надгробий), обследование кладбищ (мест погребения)	
		Составление инвентаризационной описи	
		Формализация структуры индивидуальных учетных карточек и сведений, в них содержащихся	Одинокое
			Родственное
			Семейное
			Воинское
Фотофиксация мест погребения			
Выявление бесхозяйных мест погребения, неизвестных мест погребения, незарегистрированных захоронений			

3	Согласование	Сопоставление сведений книг регистрации, надмогильных сооружений (надгробий) со сведениями обследования захоронения
		Создание единой формализованной базы данных
4	Документация	Опись выявленных мест погребения
		Каталог координат
		Акт о проведении инвентаризации
		База данных захоронения

Важно учесть, что подобного рода места захоронения созданы без учета проектных, инженерных, а также санитарно-эпидемиологических требований и нормативов, а значит, могут быть потенциально опасны для окружающей среды, здоровья и жизнедеятельности людей, работающих и проживающих рядом с такими захоронениями.

Для подобного рода захоронений, однако, не требуется проведение эксгумационных работ и перезахоронения эксгумированных останков. Обусловлено это в первую очередь **невыполнимостью данных мероприятий по следующим причинам:**

- согласно санитарно-эпидемиологическим нормам кладбищенский период (период минерализации тела усопшего) составляет порядка 15–20 лет — ранее этого периода проведение раскопок и вскрытия могилы не допускается. Для ранее неизвестных (неучтенных) гражданских захоронений это важно, поскольку неизвестно, как давно были осуществлены захоронения;
- по этическим соображениям процедуры эксгумации и перезахоронения, пусть и юридически незарегистрированных погребений, необходимо совершать с полного согласия родственников усопших, чей розыск и согласование с ними представляются невыполнимыми и нецелесообразными.

Именно поэтому наиболее рациональным и безопасным решением является закрытие места погребения с предварительной легитимизацией захоронения посредством определения границ земельного участка и постановкой его на ГКУ, включение захоронения в соответствующий реестр захоронений с особой пометкой и более строгим санитарно-эпидемиологическим режимом, инвентаризацией, каталогизацией и узакониванием произведенных ранее погребений.

Инвентаризация организуется и проводится уполномоченным органом местного самоуправления самостоятельно или посредством заключения договора по проведению инвентаризации.

Инвентаризация мест захоронения (кладбищ) включает в себя установление границ земельного участка, подготовку кадастровой документации и его постановку на ГКУ.

Инвентаризация мест погребения (могил) включает в себя составление инвентаризационной описи, в которой указываются сведения, представленные в **табл. 6**.

Проводится проверка сведений с иными информационными реестрами, собираются и уточняются сведения о погребенных; как и в случае с воинскими захоронениями, собранные сведения проверяются и систематизируются, приводятся к единообразным формам учета, созданные базы данных формализуются — результатом инвентаризации является согласованная и утвержденная администрацией органа местного самоуправления актуальная и достоверная база данных о местах погребения и погребенных (см. **табл. 6**).

После проведения инвентаризации кладбище закрывается, дальнейшие захоронения на его территории, а также подзахоронения запрещаются; санитарно-эпидемиологическая служба проводит оценку санитарно-эпидемиологического и инженерного состояния кладбища и его влияния на окружающую среду.

По результатам оценки выносится заключение об актуальном состоянии захоронения, определяются возможные в сложившихся условиях мероприятия по компенсации и уменьшению вреда окружающей среде и местам жизнедеятельности человека; заключается договор подряда со строительной компанией, на которую возлагаются обязанности по осуществлению инженерного обустройства захоронения согласно принятым к исполнению санитарно-эпидемиологической службой мероприятиям.

По итогам создания единой базы данных мест погребения (как воинских, так и гражданских) на каждое место погребения (погребенного) заводится индивидуальная учетная карточка, содержащая обязательные и дополнительные сведения (**рис. 2**).

Рис. 2 Сведения о погребенных, подлежащие учету

Fig. 2 Information on buried persons to be taken into account

Общие сведения		Общие сведения о погибших при защите Отечества	
Обязательные	ФИО Место рождения Дата рождения Место смерти Дата смерти Место захоронения (адрес) Дата погребения Место погребения (номер) ID учетной карты	Обязательные	Должность Воинское звание Дата рождения Место службы Откуда перезахоронен Награды
	Дополнительные ФИО ответственных за место погребения Тип: могила / урна Размеры участка / камеры хранения Прочее		Дополнительные Пропал без вести Предан воде Прочее

5 Выводы

Существующая ныне нормативно-правовая основа выявления, учета и благоустройства ранее неизвестных захоронений проработана не в полной мере: отсутствует единство методологии указанных процедур для воинских захоронений, для гражданских захоронений она вовсе не предусмотрена, хотя реальная практика требует их наличия⁷.

Необходимы комплексное переосмысление имеющихся механизмов для обеспечения ее работы, а также совершенствование нормативно-правовой основы в целях исключения юридических противоречий с учетом основных аспектов в сфере управления земельными и информационными ресурсами [1–10].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Миклашевская О.В., Сизов А.П. Основы кадастра недвижимости. М.: Кнорус, 2020. 176 с.
2. Барсукова Г.Н., Яроцкая Е.В., Юрченко К.А. Управление земельными ресурсами. Краснодар: КубГАУ, 2021. 288 с.
3. Липски С.А. Земельное право. М.: Кнорус, 2017. 340 с.
4. Илюшина Т.В., Миклашевская О.В., Сизов А.П. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров. М.: Академия, 2019. 283 с.
5. Сотникова Л.В., Халилова А.Р. Проблемы правового режима земель воинских и гражданских захоронений. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sci-article.ru/stat.php?i=1653770652> (дата обращения: 12.11.2023).
6. Болтанова Е.С., Романова К.А. Определение понятия земель гражданских и военных захоронений // Российское правоведение: Трибуна молодого ученого. Вып. 14. Томск: Изд-во Томского университета, 2014.
7. Миклашевская О.В. Совершенствование муниципального земельного контроля в Московском регионе // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2021. № 2 (166). С. 32–37.
8. Сизов А.П., Лелюхина А.М., Илюшина Т.В. и др. Государственные учетные системы по управлению и развитию территорий Российской Федерации (кадастры, реестры, регистры). М.: Кнорус, 2022. 208 с.
9. Миклашевская О.В. Развитие и модернизация системы контроля за использованием земель как перспективного механизма повышения эффективности управления земельными ресурсами РФ // Актуальные вопросы землепользования и управления недвижимостью: сборник статей II Национальной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2020. С. 58–67.

⁷ Кливлеев И.А. Выпускная квалификационная работа «Проблематика учета земельных участков специального назначения» М.: МИИГАиК, 2023. 102 с.

10. Миклашевская О.В., Чмутова А.А. Проблематика учета бесхозяйных недвижимых вещей в современной системе кадастрового учета недвижимости // Актуальные проблемы геодезии, кадастра, рационального земле- и природопользования: материалы III Международной научно-практической конференции. Тюмень, 2020. С. 10–17.

АВТОРЫ

Кливлеев Илья Александрович

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет геодезии и картографии»
(МИИГАиК), Москва, Россия
кафедра землеустройства и кадастров, факультет управления территориями

Миклашевская Ольга Витальевна

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет геодезии и картографии»
(МИИГАиК), Москва, Россия
кафедра землеустройства и кадастров, факультет управления территориями
 0000-0003-3382-5204

Поступила 15.11.2023. Online First 21.12.2023.

UDC 322.3 : 332.7 : 311.4

DOI:10.30533/scidata-2023-14-15



Investigation of procedures for the use of special-purpose lands with the development of technological schemes for the integrated accounting of civil and military graves

Ilya A. Klivleev¹✉, Olga V. Miklashevskaya¹

AFFILIATIONS

¹ Moscow State University of Geodesy and Cartography, Moscow, Russia

✉ garrigaller89@gmail.com

CITATION

Klivleev IA, Miklashevskaya OV. Investigation of procedures for the use of special-purpose lands with the development of technological schemes for the integrated accounting of civil and military graves. *Spatial Data: science, research and technology*. 2023;14(4): 8–27. DOI:10.30533/scidata-2023-14-15.

KEYWORDS

special purpose land, burial sites, cemeteries, historical and cultural land, land of settlements, territorial zoning, land use and development rules, registry accounting

ABSTRACT

The current legal framework for the use of land for burial is characterized by a lack of uniformity in the tools and mechanisms used for the management of burial grounds; Many of the existing powers to administer such land have been transferred to entities and municipalities that do not have uniform federal standards and have to resort to case law. The article identifies

the systemic inability of administrative units to independently solve legal and methodological problems in the absence of federal standards, which creates huge problems for further verification and harmonization of information about land plots and their use regimes, as well as leads to complications of monitoring them. The article develops technological schemes for the integrated accounting of lands of civil and military graves and develops sanitary and epidemiological principles for their maintenance, also offers recommendations on standardization of the methodology of identification of previously unknown civilian and military graves. The current events require the elaboration of mechanisms for the detection of military burial sites, the development of existing algorithms and schemes in the field of detection, cataloging and certification of military graves.

REFERENCES

1. Miklashevskaya OV, Sizov AP. *Osnovy kadastra nedvizhimosti* [Fundamentals of real estate cadastre]. Moscow: Knorus; 2020. 176 p. (In Russian).
2. Barsukova GN, Yarotskaya EV, Yurchenko KA. *Upravlenie zemel'nymi resursami* [Land management]. Krasnodar: KSAU; 2021. 288 p. (In Russian).
3. Lipski SA. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Moscow: Knorus; 2017. 340 p. (In Russian).
4. Ilyushina TV, Miklashevskaya OV, Sizov AP. *Pravovoe obespechenie zemleustroistva i kadastr* [Legal support of land management and cadastre]. Moscow: Akademia; 2019. 283 p. (In Russian).
5. Sotnikova LV, Khalilova AR. *Problemy pravovogo rezhima zemel' voinskih i grazhdanskikh zakhoroneni* [Problems of the legal regime of military and civil burial grounds]. Available from: <https://sci-article.ru/stat.php?i=1653770652> (Accessed: 12 November 2023). (In Russian).
6. Boltanova ES, Romanova KA. *Opredelenie ponyatiya zemel' grazhdanskikh i voennykh zakhoroneni* [Definition of the concept of lands of civil and military graves]. *Russian Jurisprudence: The Tribune of a young scientist*. Iss. 14. Tomsk: Tomsk University Press; 2014. (In Russian).
7. Miklashevskaya OV. Improving municipal land control in the Moscow region. *Use and protection of natural resources in Russia*. 2021;2(166): 32–37. (In Russian).
8. Sizov AP, Lelyukhina AM, Ilyushina TV, et al. *Gosudarstvennye uchetye sistemy po upravleniyu i razvitiyu territorii Rossiiskoi Federatsii (kadastry, reestry, registry)* [State accounting systems for the management and development of territories of the Russian Federation (cadastres, reestrs, registers)]. Moscow: Knorus; 2022. 208 p. (In Russian).
9. Miklashevskaya OV. *Razvitie i modernizatsiya sistemy kontrolya za ispol'zovaniem zemel' kak perspektivnogo mekhanizma povysheniya effektivnosti upravleniya zemel'nymi resursami RF* [Development and modernization of the land use control system as a promising mechanism for improving the efficiency of land management in the Russian Federation]. *Topical issues of land use and real estate management: Proceedings of the II National Scientific and Practical Conference*. Ekaterinburg; 2020. P. 58–67. (In Russian).

10. Miklashevskaya OV, Chmutova AA. Problematika ucheta beskhozyainykh nedvizhimykh veshchei v sovremennoi sisteme kadastravogo ucheta nedvizhimosti [The problems of accounting for ownerless immovable property in the modern system of cadastral registration of real estate]. *Actual problems of geodesy, cadastre, rational land and nature management: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference*. Tyumen; 2020. P. 10–17. (In Russian).

AUTHORS

Ilya A. Klivleev

Moscow State University of Geodesy and Cartography, Moscow, Russia
Department of Land Management and Cadastre, Faculty of Territory Management

Olga V. Miklashevskaya

Moscow State University of Geodesy and Cartography, Moscow, Russia
Department of Land Management and Cadastre, Faculty of Territory Management

 0000-0003-3382-5204

Submitted: November 15, 2023. Online First : December 21, 2023.