



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и
муниципальной службе

Д.В. Рытову

09.02.2022 № 355-1/22-06-0-1

На № _____ от _____

Заключение
на проект федерального закона
«О внесении изменения в статью 22 Федерального закона «О погребении и
похоронном деле»

Внесен
Губернатором Ленинградской области А.Ю.Дрозденко

Исследовав представленный проект федерального закона «О внесении изменения в статью 22 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Пунктом 2 статьи 22 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) предусмотрено, что перед проведением любых работ на территориях боевых действий, концентрационных лагерей и возможных захоронений жертв массовых репрессий **органы местного самоуправления** обязаны провести обследование местности в целях выявления возможных неизвестных захоронений.

Законопроектом предлагается внести изменение в указанный пункт статьи 22 Федерального закона № 8-ФЗ, освободив органы местного самоуправления от исполнения данной обязанности и возложив ее **на собственников земельных участков**, при этом Правительство Российской Федерации наделяется полномочием по установлению порядка проведения соответствующих мероприятий.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, практическая реализация органами местного самоуправления возложенной на них обязанности по проведению обследования местности в целях выявления возможных неизвестных захоронений **затруднена рядом организационных, правовых и финансовых проблем**, что не позволяет надлежащим образом

исполнить священный долг и обеспечить уважительное отношение к памяти погибших при защите Отечества.

К содержанию законопроекта имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

Замечания правового характера:

В соответствии со статьей 10 Закона Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» (далее - Закон РФ № 4292-1) работу по увековечению памяти погибших при защите Отечества организуют и проводят уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

В статье 2 Закона РФ № 4292-1 содержится перечень основных форм увековечения памяти погибших при защите Отечества, одной из которых является **проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков**, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества, занесение их имен и других сведений о них в книги Памяти и соответствующие информационные системы.

Согласно статье 8 Закона РФ № 4292-1 поисковая работа организуется и проводится общественно-государственными объединениями, общественными объединениями, уполномоченными на проведение такой работы, в порядке, предусмотренном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В целях реализации статьи 8 Закона РФ № 4292-1 издан Приказ Министра обороны РФ от 19 ноября 2014 года № 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».

Из системного анализа указанных норм можно сделать вывод, что обследование местности является этапом поисковой работы, целью которой, в свою очередь, является выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что поисковая работа, а также обследование территорий боевых действий, концентрационных лагерей и возможных захоронений жертв массовых репрессий в целях выявления возможных неизвестных захоронений должны обеспечиваться **силами органов публичной власти**.

Возложение на собственников земельных участков, среди которых могут быть граждане социально незащищенных категорий, обязанности обследовать свои земельные участки в целях выявления возможных неизвестных

захоронений является не вполне оправданным в связи с риском неисполнения либо недобросовестного исполнения данного предписания. Мотивами могут служить отсутствие у собственников земельных участков необходимых ресурсов, а также риски принудительного изъятия земельного участка в муниципальную собственность (путем выкупа) в случае подтверждения органом местного самоуправления информации о наличии мест захоронений на земельном участке.

Необходимо отметить, что из предложенной законопроектом редакции структурной единицы изменяемой статьи следует, что на собственника земельного участка возлагается обязанность провести обследование **местности**. Понятие местность (территории военных действий) шире, чем понятие **земельный участок собственника**. Таким образом, можно сделать вывод о том, что собственник будет обязан обследовать не только свой участок, но и часть территории муниципального образования.

Кроме того, законопроектом из возможных участников правоотношений исключаются правообладатели земельных участков, находящихся в пользовании на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного пользования; праве пожизненного наследуемого владения; по договору аренды/субаренды, а также любые лица, ведущие хозяйственную деятельность на земельных участках.

Так же не ясно, каким образом будет обеспечено обследование в целях выявления неизвестных захоронений на земельных участках, собственность на которые не разграничена.

Вместе с тем, именно органы местного самоуправления заинтересованы в своевременном и качественном обследовании территорий боевых действий, поскольку согласно пункту 7 части 2, пункту 4.1 части 3 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила землепользования и застройки изменяются с учетом необходимости обеспечения сохранности воинских захоронений.

С учетом изложенного, исключение органов местного самоуправления из числа лиц, уполномоченных на проведение обследования местности в целях выявления неизвестных захоронений, представляется необоснованным.

Оценить перспективы нового нормативного регулирования в более полном объеме не представляется возможным **в связи с отсутствием концепции подзаконного нормативного правового акта**, предусмотренного к принятию в целях реализации предложенной нормы (речь идет о постановлении Правительства Российской Федерации, которым должен быть определен порядок обследования местности собственниками земельных участков в целях выявления возможных неизвестных захоронений).

Замечания юридино-технического характера:

Безотносительно к обозначенным в настоящем заключении замечаниям правового характера необходимо отметить, что в целях приведения текста законопроекта в соответствие с требованиями пункта 73 Методических

рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (далее – методические рекомендации) абзац первый правильнее было бы изложить в следующей редакции:

«Внести в статью 22 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (Собрание законодательства российской Федерации...), изменение, изложив пункт 2 в следующей редакции:....».

Замечания к приложениям к законопроекту:

В пояснительной записке к законопроекту отсутствует какой-либо анализ ситуации и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере правового регулирования.

Наличие такого анализа свидетельствовало бы о мотивированном обосновании необходимости принятия законопроекта, который, по сути, исключает полномочие органов местного самоуправления из целого комплекса полномочий, установленных Федеральным законом № 8-ФЗ.

Пояснительная записка к законопроекту не отвечает требованиям пункта «а» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы, согласно которому она должна содержать предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта.

В рассматриваемом случае в качестве обоснования необходимости принятия законопроекта выступает общая фраза, суть которой сводится к тому, что **ряд организационных, правовых и финансовых проблем** создает препятствия в реализации органами местного самоуправления возложенной на них обязанности по проведению обследования местности в целях выявления возможных неизвестных захоронений, что не позволяет надлежащим образом исполнять священный долг по отношению к памяти погибших при защите Отечества.

Каких-либо разъяснений относительно того, каким образом предложенные изменения усовершенствуют правовое регулирование в сфере увековечения памяти защитников Отечества и разрешат комплекс проблем в данной области, пояснительная записка не содержит.

Пунктом «в» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации определено, что при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы в числе прочих документов должен быть представлен перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона.

Инициатором законопроекта представлены два самостоятельных перечня:
1) перечень федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием

федерального закона «О внесении изменения в статью 22 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и 2) перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменения в статью 22 Федерального закона «О погребении и похоронном деле», что является **формальным нарушением** требований Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Учитывая данное обстоятельство, содержание приложенных к законопроекту документов нуждается в существенной доработке, корректировке и уточнении.

С учетом изложенных в настоящем заключении замечаний законопроект в представленной редакции не может быть рекомендован для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы Законодательного собрания Ленинградской области.

В соответствии со статьей 70¹ Регламента Законодательного собрания Ленинградской области профильная постоянная комиссия может принять решение о доработке проекта федерального закона. В таком случае проект федерального закона Законодательным собранием Ленинградской области принимается за основу и образуется рабочая группа, в состав которой включается инициатор проекта федерального закона либо его представитель. Доработанный рабочей группой проект федерального закона направляется в профильную постоянную комиссию для включения его в проект повестки дня очередного заседания Законодательного собрания Ленинградской области для принятия постановления в целом.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин