

**О ходе реализации Закона Российской Федерации
«Об увековечении памяти погибших при защите Отечества»
в части проведения поисковой работы, захоронения погибших
и содержания воинских захоронений**

(информационно-аналитический материал)

Нормативно-правовое регулирование поисковой работы

Организация поисковой работы и захоронения найденных останков погибших регулируется Законом Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» (далее - Закон).

В рамках реализации Закона с 2013 года поисковая работа отнесена к формам увековечения памяти погибших при защите Отечества¹, а все поисковые организации Российской Федерации объединены в Общероссийское общественное движение по увековечению памяти погибших при защите Отечества «Поисковое движение России»².

С принятием Федерального закона от 14 октября 2014 года № 303-ФЗ³ к поисковой работе подключилась Общероссийская общественно-государственная организация «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту» (ДОСААФ). В свою очередь, органы государственной власти и органы местного самоуправления получили возможность оказывать поисковым организациям поддержку (финансовую, имущественную, информационную, консультативную), а также предоставлять льготы по уплате налогов и сборов.

В целях координации деятельности и в соответствии со статьей 9 Закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 52-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества».

² Устав Общероссийского Движения «Поисковое движение России» утвержден на первом съезде, 13 апреля 2013 г.

³ Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в ст. 31.1 Федерального закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях».

принимают региональные нормативные правовые акты по определению порядка проведения поисковой работы.

Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 года № 727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи», дает право органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при формировании бюджетов выделять средства для финансирования поисковых формирований.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37 «Вопросы увековечения памяти погибших при защите Отечества» общее руководство и координация деятельности общественных организаций при проведении поисковых работ возложены на Министерство обороны Российской Федерации⁴.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации⁵ расходы, связанные с руководством работой по обеспечению поисковых мероприятий, осуществляются за счет средств Минобороны России, предусмотренных в федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В новой государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 - 2020 годы»⁶ предусмотрено финансирование на конкурсной основе мероприятий поисковой работы, а также выделяются средства для проведения семинаров и курсов повышения квалификации в федеральных округах по организации поисковых формирований.

⁴ Уполномоченным органом в Минобороны России является Управление Министерства обороны России по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

⁵ Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 года № 802 «О мерах реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 января 2006 г. № 37 «Вопросы увековечения памяти погибших при защите Отечества».

⁶ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1493.

В соответствии с Приказом Министра обороны Российской Федерации⁷ поисковая работа осуществляется по единому плану и в установленные сроки. Определены воинские части, которые обязаны принимать найденные вооружение и военную технику, организовывать их временное хранение и определять дальнейшее применение.

Таким образом, Министерство обороны Российской Федерации должно заниматься вопросами руководства и координации поисковой работы, а ее практическое наполнение возложено на поисковые отряды общественных организаций и ДОСААФ России.

Вместе с тем, как показывает практика, до сих пор нет должного взаимодействия в этой работе между Минобороны России, общественными объединениями, региональными и местными органами власти. В реальности поисковые мероприятия осуществляются по трем независимым направлениям: многочисленными общественными организациями в ходе проведения ежегодных «Вахт памяти» под эгидой Общероссийского общественного движения «Поисковое движение России»; поисковыми объединениями и отрядами ДОСААФ России; отдельным подразделением Минобороны России.

По мнению экспертов, основными **проблемами в организации поисковой работы** являются: отсутствие государственной политики в этой сфере; отсутствие координации со стороны федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; многочисленность и разобщенность поискового сообщества; недостаточное финансирование.

⁷ Приказ Министра обороны Российской Федерации 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».

В процессе поисковой работы возникают **проблемы правового характера**, которые требуют законодательного регулирования. Так, в действующем Законе отсутствуют правовые нормы, определяющие статус «поисковых организаций», не определены процедура получения статуса и требования к ним. Также отсутствует нормативное правовое регулирование порядка осуществления поисковой деятельности. В частности, не определены: порядок допуска лиц к поисковым работам, ограничения при проведении поисковых работ, порядок проведения поисковых работ на земельных участках, находящихся в частной собственности, организация специальной подготовки поисковиков, понятие «места боевых действий». Все эти меры могли бы пресечь деятельность так называемых «черных копателей».

Необходимо правовое совершенствование положений, регламентирующих организацию и проведение поисковой работы под руководством Минобороны России. Имеющиеся ведомственные акты определяют лишь меры и порядок реализации Закона для органов военного управления и не регулируют правоотношения с общественно-государственными объединениями и общественными объединениями. Существующая система финансирования по линии уполномоченного органа несовершенна и не позволяет качественно проводить поисковые мероприятия. Как правило, поисковые работы ведутся с привлечением благотворительных источников финансирования при посильной помощи местных органов власти.

Положения Закона не определяют права общественно-государственных объединений в поисковой работе. Предложения руководства ДОСААФ России о более активной роли организации в поисковом движении оказались невостребованными.

В целях совершенствования законодательства в области поисковой работы **предлагается:**

внести ряд дополнений в существующий Закон. В частности закрепить статус поисковых организаций, определить порядок проведения поисковых работ и идентификации найденных останков, порядок выдачи лицензий на ведение поисковых работ, порядок межведомственного взаимодействия органов государственной власти и общественных объединений, источники и механизмы финансового и материально-технического обеспечения мероприятий поисковой работы⁸;

разработать и принять на федеральном уровне комплекс нормативно-правовых актов, закрепляющих правовые основы организации и осуществления поисковой деятельности, начиная с регистрации поисковых отрядов и завершая контролем за их работой;

определить роль Общероссийской общественно-государственной организации ДОСААФ России как центра координации поискового движения в регионах с передачей функций оперативного управления всеми поисковыми отрядами;

создать на базе ДОСААФ в регионах, где велись боевые действия, экспедиционные центры с наличием необходимого современного оборудования для материально-технического и транспортного обеспечения поисковой деятельности;

создать в интересах поисковых отрядов и объединений группу архивно-аналитического обеспечения для поиска необходимой информации в архивах, а также интерактивную карту для отображения уже обследованных и возможных для поиска участков местности.

⁸ Проекты федеральных законов № 619609-5 от 26.10.2011 года и № 104202-6 от 03.07.2012 года «О поисковой работе в Российской Федерации, проводимой в целях увековечения памяти погибших при защите Отечества, и поисковых организациях» не нашли поддержки в Правительстве Российской Федерации.

Нормативно-правовое регулирование содержания воинских захоронений

В соответствии с Законом ответственность по уходу и содержанию воинских захоронений возлагается на органы местного самоуправления, а на закрытых территориях воинских гарнизонов - на начальников гарнизонов.

В 2013 году поправками в Закон закреплена обязанность по **государственному учету** воинских захоронений. В соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации от 31 июля 2013 года № ПР-1831 по итогам 34-го заседания Российского организационного комитета «Победа» в срок до 1 января 2015 года в основном завершена паспортизация воинских захоронений.

Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 315-ФЗ⁹ позволил относить важные воинские захоронения к объектам культурного наследия с последующим финансированием.

Руководствуясь Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», администрации регионов и муниципальных образований разрабатывают долгосрочные целевые программы по содержанию и благоустройству воинских захоронений.

Вопросы сохранности воинских захоронений за пределами Российской Федерации регламентируются заключенными Российской Федерацией межправительственными соглашениями. Страны, подписавшие соглашения, берут на себя обязательства по финансированию содержания воинских захоронений, находящихся на их территориях. Контроль за выполнением соглашений возложен на МИД России, а также на представительства Минобороны России в зарубежных странах.

⁹ Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

В настоящее время Министерство обороны России проводит активную работу с теми государствами, в которых открыты представительства Министерства обороны по военно-мемориальной работе. К ним относятся: Венгрия (1036 захоронений), Германия (1235 захоронений), Китай (64 захоронения), Польша (660 захоронений), Румыния (166 захоронений), Чехия (905 захоронений), Словакия (19 захоронений). Работа ведется и в странах СНГ, где нет представительств Министерства обороны, но действуют специальные межгосударственные соглашения по этому поводу. Это, прежде всего, Белоруссия (4111 захоронений), Армения (9 захоронений), Казахстан (263 захоронения), Киргизия (53 захоронения), Таджикистан (81 захоронение), Молдова (31 захоронение), Азербайджан (9 захоронений), Туркмения (75 захоронений), Узбекистан (832 захоронения)¹⁰.

В республиках Средней Азии и Закавказья находятся захоронения военнослужащих, умерших от ранений в госпиталях в годы Великой Отечественной войны. В настоящее время заключены межправительственные соглашения с рядом государств, где нет представительств Министерства обороны России, но на территории которых имеются российские воинские захоронения. Это - Италия, Латвия, Монголия, Финляндия, Япония, Сербия, Турция, Словения.

Сложное положение в настоящее время складывается с военно-мемориальной работой на Украине (992 захоронения). С рядом государств проводится работа по разработке проектов соглашений.

Большие проблемы возникают с государствами Балтии и Восточной Европы. Несмотря на наличие с этими государствами соглашений о защите воинских захоронений, их власти не всегда уделяют должное внимание и не выделяют достаточно средств для поддержания захоронения в нормальном состоянии. В связи с этим МИД России берет на себя часть расходов по

¹⁰ По информации начальника Управления МО РФ по увековечению памяти погибших при защите Отечества В. Попова.

приведению в порядок таких захоронений. На эти цели выделяется ежегодно около 5 млн. долларов. Согласно получаемым от российских загранучреждений заявкам, реальная потребность в средствах на эти цели составляет примерно 8-9 млн. долларов в год¹¹.

В рамках Содружества Независимых Государств в апреле 2015 г. был принят модельный закон «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», подписано «Соглашение об увековечении памяти о мужестве и героизме народов государств - участников СНГ в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов».

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2015 г. № МФ-П4-5802 разрешение на перенос находящихся за рубежом российских воинских захоронений принимает Министр обороны Российской Федерации на основании соответствующих документов и при наличии финансирования.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37 общее руководство и координация работ по увековечению памяти погибших при защите Отечества, по учету и паспортизации воинских захоронений возложены на Министерство обороны Российской Федерации. Расходы на проведение мероприятий, связанных с руководством этой работой, осуществляются также из средств Минобороны России.

В государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 - 2020 годы» предусмотрено финансирование создания межведомственной автоматизированной **системы интеграции и представления данных о воинских захоронениях и других мемориальных объектах** на основе отечественной геоинформационной системы.

¹¹ По информации заместителя директора Консульского Департамента МИД России А.Подъельшева (<https://interaffairs.ru/news/printable>).

По мнению экспертов, за время действия Закона качественно и в полном объеме решить весь комплекс мероприятий по приведению в надлежащий вид воинских захоронений не удалось. Наличие очевидных проблем в военно-мемориальной работе было отмечено в итоговом докладе Счетной палаты Российской Федерации¹². Большое количество воинских захоронений и военно-мемориальных объектов на территориях иностранных государств требуют проведения капитально-восстановительных работ и текущего ремонта. По информации МИД России, на сегодняшний день на территории 51 государства находятся более 22,5 тысяч российских (советских) воинских захоронений, которые относятся к различным периодам российской истории - российско-турецкие войны XIX века, русско-японская война 1904-1905 годов, Первая и Вторая мировые войны. Большая часть мемориальных объектов за рубежом - братские и одиночные могилы павших во Второй мировой войне¹³.

По информации Минобороны России, по состоянию на 1 февраля 2015 года паспортизировано 11862 воинских захоронения, в которых покоятся 4043293 погибших, из которых известны только 807292 погибших. Таким образом, сегодня требуется установить персональные данные 3236001 погибших¹⁴.

В год 70-летия Великой Победы в регионах была организована плановая работа по улучшению состояния, сохранению и благоустройству воинских захоронений и мемориальных сооружений. В соответствии с Указом Президента России¹⁵, некоторые важные военно-мемориальные мероприятия по реконструкции были включены в План основных

¹² Материалы Счетной палаты Российской Федерации: «Тематическая проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на проведение военно-мемориальной работы в Российской Федерации», от 22 января 2010 года № 2К (704).

¹³ МИД РФ, 08.06.2015 г. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности МИД РФ.

¹⁴ Журнал «Международная жизнь», <https://interaffairs.ru/news/printable/13169>.

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2013 года № 417 «О подготовке и проведении празднования 70-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов».

мероприятий по подготовке и проведению празднования 70-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне.

Однако на основании данных ветеранских организаций¹⁶, многие памятники, памятные доски и воинские захоронения все еще находятся в ненадлежащем состоянии. Несмотря на установленную уголовную ответственность за нарушение законодательства в регионах отмечаются многочисленные случаи нарушения статей 10 и 11 Закона «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества»¹⁷.

Кроме того, из-за дефицита средств бюджетов субъектов Российской Федерации подготовленная федеральная целевая программа по сохранению и реконструкции военно-мемориальных объектов до 2015 года была признана нецелесообразной. Отказ от применения программно-целевого метода привел к тому, что реализация любого крупного мероприятия в области реконструкции военных мемориалов требует отдельных решений Правительства Российской Федерации.

Основными **причинами** неэффективности механизмов обеспечения сохранности и реконструкции военно-мемориальных объектов являются: разобщенность усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; отсутствие системы в решении стоящих перед государством задач в этой области; разрыв между субъектами Российской Федерации в плане возможностей финансирования военно-мемориальных работ.

До сих пор остаются нерешенными **проблемы** как в области организационно-правового регулирования, так и финансового обеспечения военно-мемориальной работы. В частности, законодательно не определены правовые основы и порядок деятельности уполномоченного органа

¹⁶ [http.7/duma.now.ru/v](http://7/duma.now.ru/v)

¹⁷ Статья 13. «Лица, виновные в нарушении настоящего Закона, несут административную, уголовную или иную ответственность, установленную законодательством Российской Федерации».

Минобороны России, его взаимоотношения с федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

В правовом отношении не выработан и не закреплён порядок ресурсного обеспечения мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества и осуществление контроля за использованием средств, что существенно затрудняет их финансирование. Большинство муниципалитетов являются дотационными, и отсутствие средств не позволяет им содержать воинские захоронения и мемориальные места в надлежащем состоянии.

В связи с участвовавшими актами вандализма особое беспокойство вызывает отсутствие межправительственных договорённостей по содержанию воинских захоронений с 36 государствами, на территории которых имеются более 15,8 тыс. российских захоронений, и погребено около 2,3 млн. погибших.

В целях совершенствования законодательства в области военно-мемориальной работы **предлагается** внести ряд дополнений в существующий Закон, в частности, определить:

порядок межведомственного взаимодействия органов государственной власти, осуществляющих в рамках своей компетенции мероприятия по увековечению памяти погибших при защите Отечества;

перечень всех военно-мемориальных объектов, воинских захоронений, в том числе других войн и вооружённых конфликтов, подпадающих под действие российского законодательства;

полномочия Минобороны России в осуществлении военно-мемориальной работы;

источники и механизмы финансового и материально-технического обеспечения военно-мемориальной работы.