

КАЗАНСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Г.В. БУРГАНОВА

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ГРАЖДАНСКИХ
И ВОИНСКИХ ЗАХОРОНЕНИЙ**



КАЗАНЬ

2024

УДК 349.4
ББК 67.407
Б91

Автор

кандидат юридических наук **Г.В. Бурганова**

Научный редактор

доктор юридических наук, профессор **З.Ф. Сафин**

Бурганова Г.В.

Б91 Правовой режим земель гражданских и воинских захоронений /
Г.В. Бурганова. – Казань: Издательство Казанского университета, 2024. –
206 с.

ISBN 978-5-00130-832-4

Целью представленного монографического исследования является формирование целостного теоретического и практического представления о правовом режиме земель гражданских и воинских захоронений, позволяющего решить научную проблему межотраслевого регулирования использования и охраны этих земель.

Представленное издание рекомендуется профессорско-преподавательскому составу, аспирантам, магистрантам, студентам юридических вузов и факультетов, юристам-практикам, муниципальным служащим, экологам, а также всем тем, кто интересуется вопросами правового регулирования земельных отношений.

УДК 349.4
ББК 67.407

ISBN 978-5-00130-832-4

© Бурганова Г.В., 2024

© Издательство Казанского университета, 2024

Содержание

Введение	4
Глава 1. Общие положения о правовом режиме земель гражданских и воинских захоронений	8
1.1. Понятие и виды земель и земельных участков гражданских и воинских захоронений.....	8
1.2. Понятие и содержание правового режима земель гражданских и воинских захоронений.....	25
1.3. Право на достойное погребение (захоронение) как конституционно-гарантированный принцип прав и свобод человека.....	36
Глава 2. Предоставление и использование земель и земельных участков для гражданских и воинских захоронений	55
2.1. Образование и предоставление земельных участков для гражданских и воинских захоронений.....	55
2.2. Использование земельных участков, находящихся в публичной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута для гражданских и воинских захоронений.....	94
2.3. Особенности права использования земельных участков для размещения объектов воинских захоронений.....	109
Глава 3. Публично-правовые меры охраны земель гражданских и воинских захоронений	127
3.1. Публично-правовые меры охраны гражданских и воинских захоронений: понятие и виды.....	127
3.2. Публично-правовое управление в области охраны земель гражданских и воинских захоронений.....	143
3.3. Юридическая ответственность в сфере использования и охраны земель гражданских и воинских захоронений.....	161
Заключение	176
Библиографический список	179

Введение

Право граждан на достойное погребение (захоронение) представляет собой исторически сложившуюся духовно-нравственную ценность нашей страны, позволяющую увековечить память о героях нашего Отечества, важнейших исторических событиях в истории России, сохранить связь поколений с целью воспитания, основанного на принципах гуманизма и патриотизма. Однако осуществить это право становится все сложнее, ввиду значительного роста застроенных территорий, отсутствия законодательного регулирования статуса земель гражданских и воинских захоронений в составе различных категорий земель, трансформации общественных ценностей, искажения исторических фактов и др.

Гарантированность права граждан на достойное погребение (захоронение) со стороны государства является аксиологической сердцевиной выстраивания отношений в сфере использования и охраны земель, предназначенных для захоронений. Конституционная юридическая обязанность уважительного отношения к памяти погибших при защите Отечества, местам погребения умерших является критерием правомерного поведения лиц любого субъекта, участвующего в данном правоотношении. В этой связи обязанность по увековечению памяти погибших, созданию мест погребения устанавливает непосредственную правовую связь между государством и субъектом права, реализующим свой интерес непосредственно либо через третьих лиц. Зеркальным отражением этого свойства является то, что осуществление уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления правомочий собственника земельного участка, предназначенного для погребения, связано и непосредственно зависит от воли иных лиц.

Предусмотренная национальным законодательством специфика захоронения погибших (умерших) предопределена содержательными особенностями правового режима земель гражданских и воинских захоронений, а потому его выявление наукой земельного права и отра-

жение в законодательстве необходимо для обеспечения баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании, образующем механизм защиты прав граждан, как на достойное погребение, так и на благоприятную окружающую среду.

Содержание и структура правового режима земель гражданских и воинских захоронений обусловлены этноконфессиональными особенностями народов, проживающих на территории России, социально-экономическим и политическим уровнем развития общества, развитием правосознания и правовой культуры. При этом заслуги умершего перед Отечеством, место смерти, наличие свободного участка земли для погребения являются необходимым условием для исполнения специализированной организацией волеизъявления умершего. В них выражены общие правовые гарантии достойного захоронения граждан на общественном, вероисповедальном или воинском кладбищах, с учетом санитарных и экологических требований.

Совершенствование системы земельного законодательства сопряжено отсутствием законодательной определенности правовой регламентации порядка использования и охраны земель гражданских и воинских захоронений. Отдельные бессистемные изменения законодательства о похоронном деле, увековечении памяти погибших при защите Отечества не способствуют оптимизации правового режима земель военных и гражданских захоронений, его содержательных и функциональных признаков, которые базируются как на инструментарии земельного права, так инструментарии обязательственного, корпоративного, наследственного, семейного права.

Характерно, что статья 99 Земельного кодекса РФ (далее ЗК РФ) не является в данном случае специальной нормой, поскольку не конкретизирует режим таких земель, а по сути, устанавливает особые правила правового регулирования земель историко-культурного назначения.

Нельзя не отметить просчеты и недостатки законодательства, регламентирующего государственный учет земель гражданских и воинских захоронений, которые сопряжены увеличением числа бесхоз-

ных мест погребения на земельных участках, предназначенных для захоронения.

Очевидная пробельность правового регулирования исследуемой сферы, создает почву для широкого и нередко противоречивого толкования указанных норм, что не обеспечивает единообразие судебной практики. Так, анализ практики работы судов, рассматривавших земельные споры о нарушениях порядка использования и охраны земель гражданских и воинских захоронений в 16 субъектах РФ, показывает, что по итогам рассмотрения споров постоянно выявляются нарушения действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

Таким образом, актуальность исследования правового режима данных земель определяется рядом факторов, взятых в совокупности:

во-первых, право на погребение (захоронение) исторически и по существу является главным элементом правового регулирования действий по захоронению тела (останков) человека после его смерти. Поэтому всестороннее изучение понятия, содержания и структуры такого права является необходимым условием адекватного отражения в земельном законодательстве имущественных взаимоотношений субъектов права на место погребения;

во-вторых, гармонизация и унификация российского права требует единообразного понимания смысла и значения используемого в законодательстве и правоприменительной практике понятийного аппарата, что может быть обеспечено научно-теоретическим исследованием субъективных прав на место погребения и их классификации, правовых средств, направленных на установление порядка в сфере использования и охраны земель гражданских и воинских захоронений.

В настоящее время отсутствует научно-теоретическое исследование, посвященное изучению специфики правового режима земель гражданских и воинских захоронений. Причиной тому является недостаточная разработанность на законодательном уровне основных элементов правового режима таких земель. Разрешение указанных проблем во многом базируется на инструментарии государственно-правовых наук и на складывающихся подходах правоприменительной

практики. Это свидетельствует о необходимости и целесообразности исследования вопросов сущности и содержания, видов и особенностей нормативно-правового закрепления правового режима таких земель.

Обозначенная правовая проблематика не была предметом исследования ведущих специалистов в области земельного права. Комплексное исследование правового режима земель гражданских и воинских захоронений имеет теоретико-методологическое и прикладное значение для оптимизации правового режима таких земель.

Целью представленного монографического исследования является формирование целостного теоретического и практического представления о правовом режиме земель гражданских и воинских захоронений, позволяющего решить научную проблему межотраслевого регулирования использования и охраны таких земель.

Глава 1. Общие положения о правовом режиме земель гражданских и воинских захоронений

1.1. Понятие и виды земель и земельных участков гражданских и воинских захоронений

Анализ понятия земель, выделенных под захоронения (далее – земли захоронений), является отправной точкой научного исследования их правового режима. Заметной чертой современного земельного законодательства Российской Федерации является дефицит легальных дефиниций. Действующий Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ)¹ не содержит отдельной статьи, посвященной раскрытию используемых в земельном законодательстве понятий и категорий. Результатом подобного технико-юридического упрощения является не только отсутствие легальной дефиниции земель захоронений, но и отсутствие в законодательстве даже таких наиболее общих понятий (категорий) как земля и земельный участок.

Не решает данную проблему и Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996 № 8-ФЗ (далее – ФЗ № 8)², понятийный аппарат которого раскрывает в статьях 3 и 4 лишь термины «погребение» и «места погребения», дефиниции которых не решает по существу проблему отсутствия законодательного определения земель захоронений. Кроме того, захоронение является широкой категорией, которая используется во многих федеральных законах в отношении бытовых, производственных и радиоактивных отходов, останков животных, грунта, морского судна и т. д.

Правовой режим данной разновидности земель носит межотраслевой характер, что делает возможным анализ ее понятия с земельно-правовой и градостроительной точки зрения. Тем не менее, правила

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Российская газета. № 211-212. 30.10.2001; № 159, 21.07.2022.

² Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О погребении и похоронном деле» // Российская газета. №12. 20.01.1996; № 96, 05.05.2021.

родовидового определения понятия делают необходимым обращение к наиболее общим категориям действующего законодательства, содержательный анализ которых будет основой для формулировки дефиниции земель захоронений.

Так родовым понятием по отношению к землям захоронений будет термин «земля». Нормативное закрепление института земли и земельных участков в рамках действующего законодательства Российской Федерации произошло с принятием и введением в действие первой части Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)³, в рамках которой земельные участки были признаны недвижимым имуществом (ст. 130). Несмотря на относительно продолжительный период действия, кодифицированные акты гражданского и земельного законодательства до настоящего момента времени не содержат легальной дефиниции земли. ЗК РФ в системе принципов земельного законодательства закрепляет ряд существенных характеристик земли как природного объекта, ресурса и недвижимого имущества, которые отражают высокую социальную и экологическую значимость данного объекта права собственности (ст. 1).

Как объект недвижимого имущества земельный участок отражает все основные признаки, присущие данной правовой категории, а именно неразрывную связь его месторасположения с функциональным назначением, что делает невозможным его перемещение. В п. 3 ст. 6 ЗК РФ земельный участок также определяется как часть земной поверхности, выступающая в качестве индивидуально определенной вещи. Определенность земельного участка задается его пространственными границами, что делает его доступным для гражданского оборота. Земля же выступает в качестве более общего понятия по отношению к земельному участку, что явным образом следует из законодательного разграничения данных категорий в ст. 6 ЗК РФ. В контексте иерархии объектов земельных отношений справедливо

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 28.02.2022. № 9 (часть I). Ст. 1252.

говорить о наличии цепочки соподчиненных понятий «земля, земельный участок, часть земельного участка», в рамках которой земля выступает в качестве природного объекта и ресурса. При этом каждое понятие в рамках данной цепочки может выступать в качестве объекта права собственности и элемента содержания соответствующего правоотношения⁴.

Конструктивным методом разграничения земли и земельных участков является рассмотрение вопроса о соотношении их понятий с позиции публично- и частноправового регулирования. Исходя из конституционных норм, земля выступает в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ⁵). Это позволяет усваивать земле характерные черты, которые не позволяют рассматривать содержание данного понятия в качестве простой суммы отдельных земельных участков. Осуществляемый государством кадастровый учет земельных участков позволяет говорить о наличии у них признака дискретности, который едва ли можно усвоить земле как природному ресурсу в целом. Как системный объект земля выступает в качестве средоточия природных ресурсов, некоторые из которых могут быть объектом права собственности. Взятые в своей совокупности природные ресурсы выступают предметом публично-правового регулирования.

Активное начало частноправового регулирования в отношении земельных участков закрепляется в ст. 3 ЗК РФ. Однако земля в целом не подразумевает примат гражданско-правового регулирования, поскольку имеет публично-правовую природу – в эксплуатации земельных ресурсов реализуются публично-правовые интересы. Кроме того, невозможность регулирования отношений в сфере земельной

⁴ См.: Малько А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундилов. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. акад. права», 2003. С. 110.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 4 июля 2020 г. № 144.

собственности только инструментами гражданско-правового регулирования также свидетельствует о ее публично-правовой природе⁶.

Публично-правовая природа земли подчеркивает ее значение как составной части территории российского государства, которая не может быть сведена к простой сумме выделенных в ее рамках земельных участков. Публично-правовое регулирование земли не прекратится даже в случае ее полного разделения на отдельные земельные участки в рамках частноправового регулирования. Данные обстоятельства качественно отличают землю в целом от земельных участков в отдельности, усваивая ей специфические публично-правовые черты⁷.

Для цели дефинитивного анализа земель захоронений целесообразно подчеркнуть значение еще одной категории, относительно редко попадающей в фокус внимания доктрины земельного права. Речь идет о понятии земель, занимающих промежуточное положение в цепочки родственных терминов между категориями «земля» и «земельный участок». Возникновение земель как отдельного понятия происходит в силу классификационной необходимости, позволяющей выделять отдельные категории земельно-правовых режимов. Очевидно, что земли выступают подчиненным понятием по отношению к земле в целом, как и земельный участок, отражая возможность разделения земли на отдельные составляющие. Однако, если земельный участок, прежде всего, характеризуется его пространственной определенностью и территориальными границами, то выделение отдельных категорий земель отражает различия в их земельно-правовом режиме. Так, в соответствии со ст. 99 ЗК РФ земли захоронений отнесены к землям историко-культурного назначения, которые, в свою очередь, являются видом земель особо охраняемых территорий и объектов.

⁶ Козлов Д.В. Соотношение понятий «земля» и «земельный участок» в современном российском праве // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 133.

⁷ См.: Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М.: Статут, 2018. С. 35.

Земельное законодательство на текущий момент времени устанавливает семь категорий земель (ст. 7 ЗК РФ), при этом виды разрешенного использования земельных участков определяются нормами градостроительного законодательства. Несмотря на отнесение земель захоронений к землям историко-культурного назначения, в действительности кладбища как базовая земельно-архитектурная форма организации мест погребений могут (и даже чаще всего) располагаться на территории земель населенных пунктов, в отношении которых установлен вид разрешенного использования – «размещение кладбищ» («под кладбище»). Так, в рамках одного из дел прокурор обратился в суд с иском к муниципальной администрации об обязанности постановки на кадастровый учет и осуществления государственной регистрации земельного участка, на котором расположено городское кладбище. Это кладбище находится в муниципальной собственности, в территориальной зоне – зона кладбищ, категория земель – земли населенных пунктов, вид разрешенного использования – под кладбищем⁸.

В иных делах, рассматриваемых судами общей юрисдикции, рассматривались иски о необходимости регистрации земельных участков под кладбищами, которые могли располагаться на категориях земель – земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения на основании⁹, земли сельскохозяйственного назначения¹⁰, земли запасов¹¹.

⁸ Решение Касимовского районного суда Рязанской области № 2А-140/2020 от 23 января 2020 г. по делу № 2А-140/2020. <https://sudact.ru/regular/doc/geKlrTMD76lx/> (дата обращения: 01.04.2024).

⁹ Решение Усть-Катавского городского суда Челябинской области № 2-489/2018 от 28 ноября 2018 г. по делу № 2-489/2018. <https://sudact.ru/regular/doc/VNSJI7FfUalw/> (дата обращения: 01.04.2024).

¹⁰ Решение № 2А-1491/2018 Волховского городского суда Ленинградской области от 19 ноября 2018 г. по делу № 2А-1491/2018. <https://sudact.ru/regular/doc/ufYjMK2oCr6H/> (дата обращения: 01.04.2024).

Расположение кладбищ на указанных категориях земель чаще всего квалифицируется судом как нарушением действующего земельного и градостроительного законодательства, а муниципальные администрации обязываются переводить земельные участки под кладбища в категорию земель населенных пунктов.

Положения п. 1 ст. 94 ЗК РФ традиционным для законодателя образом определяют земли особо охраняемых территорий через перечисление их функционального значения, что позволяет устанавливать для них специальный правовой режим. Земли же историко-культурного назначения определяются в ст. 94 ЗК РФ через перечисление их отдельных разновидностей, что раскрывает объем, но не содержание данного понятия. В частности, п. 1 ст. 99 ЗК выделяет в составе земель историко-культурного назначения земли военных и гражданских захоронений. Консульский устав Российской Федерации¹² также оперирует понятием «воинские и гражданские захоронения» (ст.ст. 5, 35). Это с одной стороны, сразу предоставляет нормативно-правовое основание для классификации земель захоронений, с другой стороны, позволяет рассматривать само понятие «земли захоронений» (земли под захоронения; земли, выделенные под захоронения; и проч.) в качестве доктринального обобщения, не применяемого напрямую в законодательстве.

Классификация земель захоронений возможна по разным основаниям. Как уже указано, земельное законодательство предоставляет первое основание для классификации земель захоронений – в зависимости от отношения к военному статусу захороненных лиц – земли захоронений делятся на а) земли гражданских и б) земли воинских захоронений. В зависимости от отношения к религии земли захоронений могут быть классифицированы на а) земли, выделенные для организации общественных (то есть светских) и б) земли, выделен-

¹¹ Решение Волховского городского суда Ленинградской области № 2А-1492/2018 от 19 ноября 2018 г. по делу № 2А-1492/2018. <https://sudact.ru/regular/doc/96nkkFioQsrB/> (дата обращения: 01.04.2024).

¹² Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «Консульский устав Российской Федерации» // Российская газета. N 147. 07.07.2010.

ные для организации вероисповедальных кладбищ. В зависимости от субъекта ведения земли захоронений могут быть классифицированы на а) земли захоронений, находящиеся в ведении органов государственной власти и б) земли захоронений, находящиеся в ведении местного самоуправления.

Необходимо отметить, что отнесение земель захоронения к историко-культурным землям зависит от значения самих захоронений. Дедуктивно можно выявить два основных признака земель захоронений: историческое и культурное значение, которое отражает их нематериальную ценность для общества. Будучи объектами материальной культуры, земли захоронений и расположенные на их территории строения имеют особенное значение с точки зрения градостроительства, культуры, истории и религии. Вместе с тем, представляется неверным рассматривать земли захоронений исключительно в контексте их историко-культурного значения. Земли захоронений, помимо их исторического и культурного значения, приобретают дополнительные признаки, которые не исчерпываются перечнем аксиологических признаков земель особо охраняемых территорий, указанных в п. 1 ст. 94 ЗК РФ, или признаков земель историко-культурного значения, выделяемых в земельно-правовой доктрине.

Речь идет о сакрально-религиозном значении земель гражданских и воинских захоронений и строений, расположенных на их территории. Исторически территории земель, выделенных под захоронения, использовались как места погребений и отправления религиозного культа. Понятие погребения, легальная дефиниция которого представлена в ст. 3 ФЗ № 8, является междисциплинарным термином, анализ которого, помимо прочего, возможен в теологическом, археологическом, историческом, культурологическом и философском контекстах. Места погребения, помимо чисто утилитарного комплекса функций, традиционно являются местами осуществления погребальных обрядов и постпогребальных ритуалов, коммуникативных практик, имеющих особое религиозное значение для общества¹³.

¹³ Чеснокова Е.Г. Кладбище в контексте современного календарного праздника // Традиционная культура. 2018. Т. 19. № 1. С. 105.

До настоящего момента в российском законодательстве отсутствует легальная дефиниция захоронения. Не рассматривается в качестве предмета дефинитивного анализа данное понятие и в юридической доктрине, в рамках которой его принято синонимизировать с термином «погребение». С общетеоретической точки зрения захоронение можно рассматривать как а) процесс и б) результат процесса. В первом случае понятие о захоронении охватывает собой весь комплекс действий, направленных на осуществление погребения умершего человека. Во втором случае понятием захоронения охватывается непосредственное место нахождения человеческих останков в земле. Вместе с тем вне контекста погребальной обрядовой культуры захоронение становится более широким по своему объему понятием, чем погребение. Это обусловлено тем обстоятельством, что предметом захоронения могут быть не только человеческие останки, но и какие-либо иные объекты, отходы или представляющие опасность для человека материалы. В то время как погребение касается исключительно вопросов ритуальных действий с телом умершего человека.

Поэтому разумно рассматривать понятие захоронения в двух смыслах. В широком смысле захоронение представляет собой деятельность по помещению (сокрытию) чего-либо (трупа, отходов, радиоактивных материалов и проч.) под землю. В узком смысле захоронение сближается по своему смыслу с погребением и представляет собой процесс помещения тела умершего человека или его останков (праха) под землю или результат такого процесса в виде непосредственного места погребения.

Погребальные обряды могут производиться в разнообразных формах, однако для российской культурной традиции типичны ингумация (то есть непосредственное погребение в землю) и кремация, сопровождаемые соответствующим комплексом религиозных ритуалов. Из сакральной специфики погребальных и постпогребальных обрядов вытекает и традиционное расположение на территории земель захоронений объектов религиозно-культурной инфраструктуры (часовен, церквей, храмов и проч.). Важно отметить, что постпогребальные

обряды имеют не меньшее значение для общества, чем обряды, связанные непосредственно с захоронением. В силу этого значение земель захоронений для общества существенно расширяется, выходя за собственно границы, установленные для самого захоронения¹⁴.

Нет сомнений, что земли захоронений обладают особым культурным значением, но их историческое значение приобретает лишь со временем. Едва ли целесообразно говорить об историческом значении вновь образованного кладбища, в то время как сакрально-религиозное значение любого захоронения сомнения не вызывает и носит очевидно доминирующий характер. Даже само соединение в наименовании данной категории земель их историко-культурного значения (вместо «исторического и культурного») представляет неудачным шагом со стороны законодателя. Не всякий объект, обладающий культурным значением, имеет наряду с ним и историческое значение. Практики поминовения, которые включают посещение могил и различные виды увековечения памяти, служат для предотвращения социальной смерти умершего и помогают скорбящим поддерживать связь с умершим. Поминовение может отличаться от погребения и может включать в себя несколько этапов, что означает, что не всех людей поминают сразу после смерти или вообще. В некоторых регионах мероприятия по поминовению связаны с определенными днями массового посещения кладбищ.

Кладбища во многих городах представляют собой природную среду, которая может предоставить место для различных видов растений, животных, птиц и насекомых. Кладбища, как духовно особые места, существуют в течение более длительного времени в нетронутых условиях по сравнению с другими городскими местами. Способность кладбищ служить такой естественной средой обитания зависит

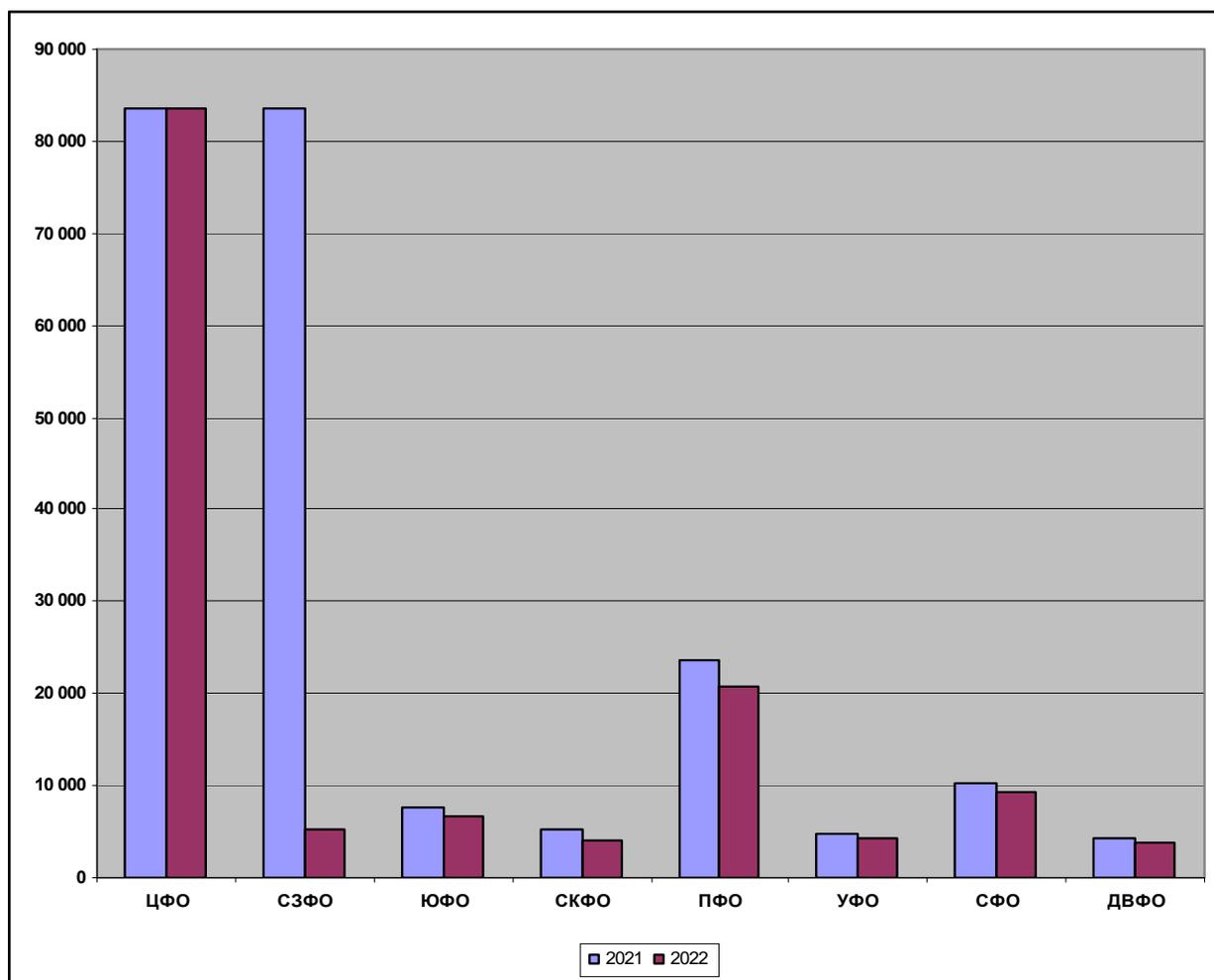
¹⁴ См.: Салиева Р.Н. Ответственность за причинение вреда недрам: гражданско-правовой аспект // Материалы I Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития гражданского и гражданского процессуального законодательства и практики его применения». Казань, КФ ФГБОУ ВПО «РАП», 2014. С. 255.

от структуры растительности, поведения человека, управления участком и окружающего ландшафта. Кладбища можно рассматривать как инструменты сохранения земель, поскольку они могут сохранить природные территории для будущих поколений при использовании экологически чистых решений.

Специфической чертой публично-правового управления землями захоронений является дефицит сведений государственной статистики о количестве открытых кладбищ в Российской Федерации, о количестве гражданских и воинских захоронений, о количестве прироста мест погребений, иных сведений. На протяжении длительного периода времени открытая статистика по местам захоронений отсутствовала в принципе, а имеющиеся данные в специальной литературе представляли собой результаты собственных исследований отдельных авторов, часто носящих приблизительный характер. Всего несколько лет назад О.А. Моляренко констатировала, что полноценной статистики «оформленных мест захоронения в России не существует»¹⁵.

Точное количество кладбищ в Российской Федерации оставалось неизвестным, и лишь в последние пару лет Минстрой России стал публиковать статистику количества кладбищ, открытых для захоронений. Данная статистика публикуется в Единой межведомственной информационно-статистической системе (ЕМИСС). Сведения, которые можно почерпнуть из этих данных, вызывают некоторые сомнения. Достаточно отметить тот факт, что количество кладбищ, открытых для захоронения в Северо-Западном Федеральном округе, рухнуло в период 2021–2022 г. с 83.622 до 5.302 без специального объяснения причин такого «провала» (см. диаграмму 1). Для многих статистика Минстроя России все еще остается не самым надежным информационным активом из-за непрозрачности методологии подсчета.

¹⁵ Моляренко О.А. Местные СМИ о проблемах муниципальных кладбищ // Мир России. Социология. Этнология. 2017. Т. 26. № 3. С. 144.



*Диаграмма 1. Количество открытых кладбищ в России
(составлено автором по данным ЕМИСС)*

Действующее законодательство об объектах историко-культурного наследия достаточно ясно указывает на факт существования неразрывной связи между историческим значением того или иного объекта с конкретными историческими событиями, создающими подобное значение (ст. 3 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», далее – ФЗ № 73)¹⁶. В то же время вполне очевидно, что места захоронения могут быть не связаны с конкретными историческими событиями и, как следствия, не обладать исторической ценностью, либо обладать ей только в пер-

¹⁶ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета, № 116-117, 29.06.2002; № 294, 27.12.2021.

спективе. Более того в ряде случаев правовые позиции органов государственной власти указывают на то, что места захоронений могут не обладать историко-культурной ценностью. Так, в соответствии с Письмом Минэкономразвития России от 06.09.2018 № Д23и-4875¹⁷ кладбища, расположенные за пределами населенных пунктов, не имеющие культурно-исторического значения, должны располагаться на землях промышленности и иного специального назначения. Таким образом, очевидно, что историческое и культурное значение не исчерпывают собой, а подчас и не отражает в надлежащей мере, социальную значимость земель захоронений.

В связи с этим представляется целесообразным изменить наименование земель историко-культурного назначения на «земли, имеющие историческое, культурное и сакрально-религиозное значение» в наименовании и содержании ст. 99 ЗК РФ. Также законодательное отсутствие такой характеристики как сакрально-религиозное значение в перечне признаков земель особо охраняемых территорий, указанных в п. 1 ст. 94 ЗК РФ, представляется серьезным упущением. В связи с этим представляется необходимым дополнить содержание п. 1 ст. 94 ЗК РФ словом «сакрально-религиозное», расположив его между словом «оздоровительное» и словосочетанием «иное ценное значение...» (далее по тексту).

Отметив сакрально-религиозную значимость земель захоронений в целях дефинитивного анализа данного понятия целесообразно осветить культурное значение данной категории земель. За границами сакрально-религиозного предназначения данных земель остается светское измерение их общественной ценности. Вполне очевидно, что не всякое захоронение в обязательном порядке сопровождается религиозно-культовыми обрядами. В силу предсмертных указаний или по воле близких лиц процесс погребения может иметь светский характер, что не лишает особого социального значения место данного погребения. В этом случае целесообразно говорить о наличии соб-

¹⁷ Письмом Минэкономразвития России от 06.09.2018 № Д23и-4875 // КонсультантПлюс : справ. правовая система.

ственно культурного значения (в широком смысле этого слова) у подобного рода захоронений. Компонентом культурного значения может выступать мемориальное значение. Культура в целом отражает всю совокупность человеческих традиций, обычаев и форм творческой деятельности¹⁸.

В связи с этим культурное значение мест захоронений не вызывает сомнений, безотносительно к их сакрально-религиозному значению. Культурным значением также обладают строения, выполняющие инфраструктурную функцию по отношению к местам погребений. К ним могут относиться как комплексы строений религиозного назначения, так и комплексы исторических зданий, произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства, мемориалы, некрополи. В этом случае отдельные строения приобретают статус объектов культурного наследия.

Специфической разновидностью захоронений выступают военные захоронения. С законодательной точки зрения их специфическим отличием является наличие легальной дефиниции, закрепленной в тексте Закона РФ от 14.01.1993 № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» (далее – Закон № 4292-1)¹⁹. Так в соответствии со ст. 3 воинскими захоронениями признаются захоронения погибших при защите Отечества с находящимися на них надгробиями, памятниками, стелами, обелисками, элементами ограждения и другими мемориальными сооружениями и объектами. Некоторым технико-юридическим упущением данной дефиниции является употребление термина «воинские» вместо «военные», что создает диссоциацию с положениями ст. 99 ЗК РФ. Однако как на уровне широкого словоупотребления, так и на уровне отдельных положений российского законодательства о военной службе, данные термины

¹⁸ Гусейнова М.Д. О понятии «культура» в научной литературе // Международный журнал экспериментального образования. 2020. № 4. С. 14.

¹⁹ Закон РФ от 14.01.1993 № 4292-1 (ред. от 01.05.2022) «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» // Российская газета, № 32, 17.02.1993; № 98, 06.05.2022.

употребляются как тождественные и взаимозаменяемые. В частности, уже в составе воинских захоронений, перечисленных в ст. 3 Закона № 4292-1, упоминаются «военные мемориальные кладбища», что указывает на неразличение законодателем данных атрибутивных терминов.

В отношении гражданских захоронений ФЗ № 8 не содержит их легальной дефиниции, лишь раскрывая объем данного понятия через перечисление отдельных видов в ст.ст. 18, 19, 21, 23, 24. Заслуживает внимания необходимость различения собственно ингумации и кремации. Захоронение, то есть ингумация (труположение), представляет собой непосредственное погребение человека в землю. В то время как кремация (трупосожжение) предполагает чаще всего либо развеивание праха (что не является погребением), либо помещение урны с прахом в колумбарий, стену скорби (что является видом погребения). В последнем случае комплекс инфраструктурных объектов от крематория до колумбария (стены скорби) будет считаться разновидностью гражданского захоронения.

С градостроительной точки зрения дефинитивный анализ понятия земель захоронений нуждается в конкретизации санитарно-гигиенических и нормативно-проектировочных характеристик. Прежде всего, необходимо отметить, что Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ)²⁰ относит земли, занятые кладбищами и крематориями, в состав зон специального назначения (с п. 13 ст. 35 ГрК РФ). Первостепенной по своей социальной значимости с градостроительной точки зрения является санитарно-гигиеническая характеристика земель захоронений. Очевидным фактом является то обстоятельство, что места погребения представляют потенциально опасные для эпидемиологической обстановки территории, функционирование которых требует соответствующей градостроительной подготовки. Специфика разложения человеческих трупов отличается процессами выделения токсичных и опасных для

²⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Российская газета. № 290. 30.12.2004; № 160, 22.07.2022.

окружающей среды веществ, нейтрализация проникновения которых в инфраструктуру городских и сельских поселений составляет одну из целей санитарно-эпидемиологических нормативов. Также установление правил рационального землепользования в отношении земель захоронений позволяет осуществлять погребения с минимальным ущербом для окружающей среды и экологической обстановки.

На уровне санитарно-эпидемиологического законодательства действуют подзаконные акты, регламентирующие требования к организации и содержанию земель захоронений. Так, СанПиН 2.1.3684-21²¹ устанавливает требования к организации и содержанию территорий кладбищ и крематориев. Данные требования включают в себя комплекс мероприятий по организации земельного участка, отводимого под кладбище, нормативы погребений и технического устройства (оснащения) кладбищенских территорий и зон отчуждения, правила перевозки и погребения, а также эксгумации трупа в случае необходимости. Требования к дезинфекции и санитарной обработке помещений также установлены в отношении крематориев. Устанавливается пространственное ограничение на размеры кладбищ в сорок гектар.

Эксплуатация земель гражданских и воинских захоронений сопрягается с необходимостью размещения на их территории не только собственно мест погребения, но и обширной сервисной инфраструктуры, направленной на обслуживание и поддержание их в надлежащем виде. В состав данной инфраструктуры входят организация въезда, транспортные и инженерные коридоры, а также религиозно-

²¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 (ред. от 14.02.2022) «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (вместе с «СанПиН 2.1.3684-21. Санитарные правила и нормы...») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.02.2021.

культовые сооружения, административно-распорядительные, хозяйственные и санитарно-защитные строения и сооружения. В результате этого под непосредственно места погребения отводится обыкновенно около половины территории земель захоронений²².

Отчасти это является причиной существенного земельного дефицита в местах погребения, что диктует необходимость экстенсивного увеличения площадей, отводимых под захоронения и сокращения сервисных сооружений. В качестве конструктивного варианта решения проблемы дефицита земель захоронений предлагается создание многоуровневых кладбищ, которые призваны модернизировать устаревший формат архитектурно-пространственной организации мест погребения. Несмотря на способность таких проектов решить традиционные для земель захоронений вопросы неэффективного использования земельных участков, данная инициатива не продвигается далее проектной стадии, вероятно, также и в силу общественного неприятия.

Специфический комплекс градостроительных требований к организации мест захоронений на кладбищах обусловлен их традиционным расположением на территории населенных пунктов. При этом санитарно-эпидемиологическое законодательство оперируется на технико-юридическом уровне преимущественно понятиями «кладбище» и «крематорий», что подталкивает к выводу о том, что градостроительная характеристика земель захоронений исчерпывается данными терминами. Между тем действующее законодательство, как в части установления правового режима земель захоронений, так и в части градостроительного проектирования, не содержит легальных дефиниций наиболее значимых терминов. Даже понятие «кладбище» не раскрывается законодателем. По своему объему понятие «земли захоронений» шире понятий «места погребения» или «кладбище», так как включают в себя различные мемориальные объекты,

²² См.: Шестерюк А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды / А. С. Шестерюк; ЛГУ им. А.А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1984. С. 10.

а также комплексы, не предназначенные напрямую для захоронения умерших²³.

Шагом вперед в сравнении с существующим положением дел стал внесенный на рассмотрение Государственной Думы РФ в 2020 году Проект Федерального закона № 91300-8 «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект № 91300-8)²⁴. Его отличительной чертой стала отдельная статья, раскрывающая основные понятия, используемые в тексте законопроекта. Это положительно характеризует данный текст в сравнении с действующим законодательством о похоронном деле.

Субъектами законодательной инициативы предлагается формулировки таких понятий как захоронение останков или праха умершего, кладбище, кладбище специального режима использования, закрытое кладбище, колумбарий, крематорий, могила и проч. Между тем действующий ФЗ № 8 предлагает только понятие места погребения. Уточнение и конкретизация используемых в законодательстве терминов, несомненно, положительно скажется на понимании сущности земель захоронений, как с земельно-правовой, так и с градостроительной точек зрения. Однако на текущий момент вышеупомянутый законопроект все еще находится на стадии рассмотрения.

Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым предложить дефиницию земель захоронений. Под землями захоронений предлагается понимать земли, используемые для организации и содержания мест погребения и совершения соответствующих обря-

²³ Аксенов Н.А., Волобуев Д.О. Нормативно-правовое регулирование оборота земельных участков, занятых гражданскими и военными захоронениями // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2020. № 2 (44). С. 78.

²⁴ Паспорт проекта Федерального закона № 91300-8 «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ С.В. Разворотневой, И.И. Гильмутдиновым, Р.В. Кармазиной, А.Ю. Кирьяновым, С.В. Колуновым, М.Э. Оргеевой, М.Б. Терентьевым) // КонсультантПлюс : справ. правовая система.

дов (ритуалов), и в силу этого обладающих сакрально-религиозным и мемориальным значением, подчиняющихся санитарно-гигиеническим и нормативно-проектировочным требованиям земельного и градостроительного законодательства. В силу особого значения данных земель предлагается внесение изменений в п. 1 ст. 94 ЗК РФ, в наименовании и содержании ст. 99 ЗК РФ, с целью уточнения и конкретизации ценности земель захоронений для общества. Несмотря на отнесение земель захоронений к землям историко-культурного назначения, в действительности кладбища как базовая земельно-архитектурная форма организации мест погребений могут (и даже чаще всего) располагаться на территории земель населенных пунктов, в отношении которых установлен вид разрешенного использования – «размещение кладбищ» («под кладбище»).

1.2. Понятие и содержание правового режима земель для гражданских и воинских захоронений

Правовой режим земель захоронений является частным случаем правового режима земель в целом (земельно-правового режима). Содержание и элементы правового режима земель неоднозначно трактуются в земельно-правовой доктрине. Наиболее типичным является представление о том, что элементами правового режима земель является триада правомочий собственника, а также управление в сфере использования и охраны (защиты) земель. Дополнительными элементами земельно-правового режима могут быть порядок предоставления земельных участков, а также правовой статус пользователей земли (права, обязанности, ответственность). Наряду с отмеченными элементами также выделяется оборотоспособность земельных участков и система их государственной регистрации.

Элементы правового режима земель захоронений составляют его содержание. Между тем, наряду с содержанием, традиционно также выделяют и форму того или иного явления. Понятие о правовом режиме носит общетеоретический характер, а его применение

в рамках каждой отдельной правовой отрасли отражает специфические особенности предмета и метода отраслевого регулирования. Под правовым режимом земель следует понимать установленный действующим законодательством порядок регулирования отношений, возникающих по поводу пользования землей. С точки зрения формы проявления правового режима земель, следует выделять конкретные правовые средства, с помощью которых осуществляется регулирования соответствующих отношений.

Правовые средства выступают инструментарием регулирования земельных отношений. Благодаря использованию конкретного набора правовых средств осуществляется непосредственная регламентация социально значимых отношений в сфере пользования землей²⁵. Среди правовых средств принято выделять нормы права, юридические факты, само правовое отношение, а также акты реализации прав и обязанностей участника земельных отношений. На основе земельного законодательства осуществление прав на земельные участки включает в себя одновременно как субъективное право, так и юридическую обязанность. Таким образом, осуществление прав на земельные участки – это не просто субъективное право, которому корреспондирует обязанность в классическом понимании. В земельном законодательстве в конструкцию осуществления прав на земельные участки обязанность изначально «имплементирована» внутрь права²⁶.

Факультативным элементом формы правового режима в ряде случаев называется правоприменительный акт, выполняющий средством привлечения лиц к земельно-правовой ответственности в рамках правоохранительных отношений. Иными видами ответственности за совершение деликтов, посягающих на охраняемые законом зе-

²⁵ Нигматуллина Э.Ф. Правовые средства в земельном праве // Правовые вопросы недвижимости. 2021. № 2. С. 9.

²⁶ Сафин З.Ф. Конституционное право на земельные участки и пределы его осуществления // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки. М., 2021. С. 296–297.

мельные отношения, являются уголовная, административная, гражданско-правовая, материальная.

Публично-правовой характер земли, отмеченный выше, обуславливает то обстоятельство, что вопросы организации процесса пользования земельными участками определяются государством в лице органов публичной власти. Государство как сильная сторона земельных правоотношений также организует процесс управления в сфере рационального землепользования и охраны. Последнее включает в себя широкий перечень мероприятий, направленных на выявление фактов негативных изменений в состоянии земель, установление которых требует принятия мер по ликвидации нанесенного ущерба. Охрана земли предполагает как предотвращение наступления возможных негативных последствий, так и меры, направленные на восстановление нормального состояния земли и обеспечение ее хозяйственной и экологической продуктивности. Мероприятия в сфере охраны земли могут включать в себя возложение дополнительных обязанностей на землепользователей, в том числе по проведению проверочных мероприятий, что представляет собой пример интервенции публично-правового регулирования в сфере частноправовых отношений. Однако в большей степени мероприятия по охране земель заключаются в соответствующих действиях органов публичной власти как законодательного, так и исполнительного характера²⁷.

Оборотоспособность земли также выступает в качестве значимого элемента правового режима, влияя на возможность земельного участка выступать в качестве предмета договорных отношений и предопределяя форму собственности на землю. В соответствии с данным элементом правового режима принято выделять земельные участки, обладающие полной оборотоспособностью, частичной оборотоспособностью, а также изъятые из гражданского оборота.

²⁷ См.: Зиннатуллин А.З., Касимова А.Э. Генезис и развитие правового регулирования отношений по установлению сервитутов в России // Пробелы в российском законодательстве. 2022. Т. 15. № 5. С. 295.

Финальным элементом содержания правового режима земель является система государственной регистрации. Ряд авторов²⁸ подвергает сомнению действительность данного элемента правового режима, указывая на наличие известных ограничений в сфере государственной регистрации и отсутствием значения данного института в процессе перехода прав на землю в отдельных случаях (при реорганизации юридических лиц, наследовании²⁹). В этом отношении институт государственной регистрации приобретает сервисный характер по отношению к сфере земельных отношений, и в этом контексте является элементом института права собственности, а не элементом правового режима земель.

Отталкиваясь от рассмотренных выше элементов правового режима земель в целом целесообразно перейти к рассмотрению элементов правового режима земель захоронений. Категоризация земель в российском законодательстве преследует в качестве своей цели установление специального правового режима по отношению к ним. Правовой режим земель захоронений определяется исходя из того факта, что земельным законодательством они отнесены к землям историко-культурного значения. Элементы правового режима земель захоронений зависят также от зонирования территории и вида разрешенного использования земельного участка.

Целевое назначение земель захоронений раскрывается через систему правовых норм, регламентирующих отношения в сфере организации и содержания мест погребения умерших (захоронений). При этом понятием об организации и содержании мест погребения охватывается достаточно широкий круг мероприятий, подчас непосредственно не связанных с захоронениями. Так, воинские захоронения предусматривают возможность размещения на соответствующей территории строений, связанных с воинской тематикой, в том числе со-

²⁸ Болтанова Е.С. Методологические вопросы определения элементов правового режима земель // Аграрное и земельное право. 2012. № 1 (85). С. 46–47.

²⁹ Подразумевается отсутствие правовой связи между моментом государственной регистрации и моментом перехода права.

держащих информацию об исторических событиях, связанных с данным захоронением. На данных территориях могут быть оборудованы площадки для отдачи воинских почестей, например, помещения для размещения почетного караула. Также помещения могут быть созданы для размещения военного оркестра или почетного марша. Воинские захоронения могут иметь федеральные, региональный или местный статус, но почти всегда они имеют статус культурно-исторических объектов.

Основной территорией, представляющей собой средоточие мест погребения, являются кладбища. Организация и функционирование кладбищ связаны с необходимостью соблюдения широкого круга санитарных и градостроительных нормативов. В ходе эксплуатации кладбищ нормами СанПиНа 2.1.3684-21 предусмотрена обязательная рекультивация участков под захоронениями. Санитарными нормами предусмотрена возможность использования земель захоронений по истечении двадцати лет с момента прекращения использования по целевому назначению, однако СанПиН 2.1.3684-21 запрещает осуществление строительных работ и рекомендует использовать их под высадку земельных насаждений. Императивный запрет на последующее использование существует для земель захоронений закрытого типа³⁰.

Регистрация земельного участка осуществляется по заявлению уполномоченного органа местного самоуправления в сфере управления муниципальным имуществом в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, выделение земельного участка под создание кладбища может сопровождаться принудительным изъятием близкорасположенных земельных участков, находящийся в частной собственности, с компенсацией их рыночной стоимости собственникам.

Для мест захоронений установлено требование о создании зон отчуждения, размер которой составляет 500 м. для кладбищ размером

³⁰ Лунева Е.Н., Панкарикова А.А., Гурина И.В. Рекультивация и охрана земель. М.: ООО «Директмедиа Пабблишинг», 2020. С. 98.

20–40 гк. Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Положения п. 1 ст. 29 ФЗ № 8 предусматривают необходимость создания муниципальными органами специализированной службы по вопросам похоронного дела (далее – специализированная служба), которая представляет собой самостоятельный хозяйствующий субъект в части управления местами захоронений.

Специализированные службы выступают в качестве хозяйствующего субъекта, осуществляющего функциональные обязанности по реализации права граждан на погребение, которое заключается как в непосредственном предоставлении земельного участка и услуг по захоронению, так и в оказании широкого спектра ритуальных и юридических услуг, сопровождающих процесс погребения. Для осуществления данной деятельности специализированными службами не требуется получение лицензии. Следует отметить, что специализированная служба должна быть учреждена непосредственно органом местного самоуправления, так как передача функций хозяйствующего субъекта по оказанию ритуальных услуг любому юридическому лицу не допускается. Из этого следует, что органы местного самоуправления не обладают правом делегирования полномочий в сфере оказания ритуальных услуг и похоронного дела коммерческим организациям или индивидуальным предпринимателям. Присвоение статуса специализированной службы сторонним организация не является учреждением, а в полномочия органов местного самоуправления входит, среди прочего, определение организационно-правовой формы такой службы (автономного, бюджетного или казенного учреждения).

Проблемой правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере является отсутствие легальной дефиниции специализированной службы, что создает проблемы, например, как в определении ее организационно-правовой формы. С одной стороны, это поощряет автономию местного самоуправления в разрешении подобного вопроса. С другой стороны, это вносит разночтения в правоприменительную практику и вызывает нарекания со стороны надзорных органов, в том числе случаи наде-

ления статусом специализированной службы коммерческих организаций.

Как уже отмечалось выше, земельные участки для погребения предоставляются бесплатно органами местного самоуправления на равных основаниях. Безвозмездное предоставление земельного участка под захоронение гарантируется действующим законодательством с учетом того обстоятельства, что данный земельный участок позволяет в дальнейшем осуществить погребение рядом с первым захоронением умершего близкого родственника. Вместе с тем, предусмотренное ст. 21 ФЗ № 8 право на получение земельного участка для создания семейных захоронений зачастую сталкивается с организационными препятствиями в виде запрета на недопущение пропусков в рядности могил. Фактически полномочия по предоставлению соответствующих земельных участков носят дискреционный характер и не реализуются в полной мере. Действующим региональным законодательством предусмотрены специальные нормы, позволяющие реализовать право граждан на создание семейных захоронений. Так, статьей 22 Закона Оренбургской области «О погребении и похоронном деле на территории Оренбургской области»³¹ предусматривается возможность предоставления земельных участков в пределах общественных кладбищ для организации семейных захоронений, однако правила их предоставления определяются соответствующим органом местного самоуправления, на муниципальной территории которого располагается данное кладбище.

В результате предоставления соответствующего земельного участка не происходит перехода права собственности, а граждане не приобретают правомочий собственника в отношении данного земельного участка. Земли захоронений, находящиеся в федеральной собственности, изъяты из гражданского оборота (пп. 9 п. 4 ст. 27 ЗК РФ).

³¹ Закон Оренбургской области от 06.09.2004 № 1421/223-III-ОЗ «О погребении и похоронном деле на территории Оренбургской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 18.08.2004 № 1421) // Южный Урал. № 178. 18.09.2004.

Следовательно, существует запрет на передачу соответствующих земельных участков в частную собственность. Стоит отметить, что изъятие земель захоронений из гражданского оборота создает объективные препятствия на пути развития сферы частных кладбищ, хорошо известной зарубежным правовым порядкам.

Одной из положительных характеристик уже упомянутого выше Законопроекта № 91300-8 стала попытка законодательно закрепить необходимость осуществления инвентаризации мест погребений, которая может стать значимым направлением работы государства в сфере охраны земель захоронений. Распоряжением Правительства РФ от 02.09.2021 № 2424-р³² в срок до 31 декабря 2025 г. предлагается обеспечить организацию инвентаризации кладбищ и мест захоронений на них, создание в субъектах Российской Федерации по результатам такой инвентаризации и ведение реестров кладбищ и мест захоронений с размещением указанных реестров на региональных порталах государственных и муниципальных услуг. Проблемным аспектом осуществления государственного контроля в области рационального землепользования является наличие значительного количества заброшенных кладбищ, инвентаризация которых позволила бы субъектам Российской Федерации решить многочисленные проблемы в сфере охраны соответствующей категории земель.

В целом правовой режим земель захоронений характеризуется наличием значительного количества требований к организации кладбищенских территорий с учетом многообразия экологических, физико-географических и социальных факторов, определяющих отведение земельного участка под места захоронений. Положения ст. 16 ФЗ № 8 устанавливают необходимость корреляции между количеством жителей населенного пункта и размером земельного участка для кладби-

³² Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2021 № 2424-р (ред. от 13.07.2022) <Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021–2025 годы> // Собрание законодательства РФ. 13.09.2021. № 37. Ст. 6553.

ща. Определение границ соответствующего земельного участка является необходимым условием для его кадастрового учета³³.

Зачастую муниципальные образования сталкиваются с необходимостью расширения территориальных границ кладбища, что ставит вопрос о необходимости выкупа земельных участков, примыкающих к санитарной зоне вокруг данного кладбища. Следует отметить, что возможность расширения территории земельного участка для мест захоронений должна быть предусмотрена на этапе планирования данного кладбища, однако в действительности этот вопрос в силу давности подчас не предусматривается градостроительными планами. В этом случае муниципальное образование сталкивается с необходимостью принудительного выкупа близлежащих участков земли у физических и юридических лиц. Как известно, нормами гражданского законодательства предусмотрены случаи принудительного выкупа земли (ст. 279 ГК РФ). Соглашение между собственником земельного участка и муниципальным образом является финальным этапом согласования условий выкупа. Если такое соглашение не достигается, что у муниципалитета остается право на обращение в суд с исковым требованием об изъятии земельного участка.

Собственник также обладает правом инициации процесса выкупа соответствующего земельного участка, для чего он обращается в орган местного самоуправления с предложением о выкупе. Правоприменительной практике известны случаи обращения в суд граждан с требованием о принудительном выкупе земельного участка, в случае если расширение территории кладбища приводит к перемещению соответствующего участка земли в санитарную зону вокруг места захоронений. В этом случае собственник, в частности, лишается воз-

³³ См.: Минина Е.Л. Установление сервитута в отношении земельного участка, обремененного публичным сервитутом. Статья в Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики), вып. 28. / отв. ред. В.М. Жуйков. ИздСП, М.: 2021. С. 44.

возможности заниматься жилищным строительством на данном земельном участке³⁴.

При расширении территориальных границ кладбища собственникам близлежащих земельных участков также могут быть причинены убытки в виде снижения рыночной стоимости данных объектов земельной собственности. В силу предусмотренных законодательством ограничений для санитарно-защитных зон вокруг кладбищ возможности использования соответствующих земельных участков существенным образом снижаются, что влечет за собой и снижение их рыночной стоимости. В иных случаях расширение границ кладбища может осуществляться за счет земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Для этого земельным законодательством Российской Федерации предусмотрена процедура перераспределения земель, в результате которой могут быть образованы новые земельные участки.

Так, один из земельных споров, связанных с расширением территории кладбища стал предметом рассмотрения в Верховном суде РФ. В рамках данного дела истцам принадлежало на праве общей долевой собственности земельный участок, предназначенный в соответствии с категорией для ведения сельскохозяйственной деятельности. По мере расширения территории расположенного по близости кладбища часть данного участка попала в состав территории данного кладбища. При этом муниципальное образование не предприняло никаких усилий по выкупу соответствующего земельного участка у собственников.

Данный спор стал предметом рассмотрения в нескольких судебных инстанциях, прежде чем он дошел до Верховного суда РФ. В суде первой инстанции собственникам земельного участка удалось добиться удовлетворения своих исковых требований о его изъятии в пользу муниципалитета с компенсацией рыночной стоимости долей

³⁴ Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 17 октября 2013 г. по делу № 11-10505/2013. URL: <https://base.garant.ru/119372510/> (дата обращения: 01.08.2022).

каждого собственника. Суд первой инстанции пришел к выводу о самовольном захвате земельного участка Администрацией муниципального образования. Однако суд второй инстанции отменил данное решение, сославшись на то обстоятельство, что невозможность использования земельного участка для ведения сельского хозяйства не является виной ответчика. Апелляционная инстанция пришла к выводу о том, что истцы должны были направлять свои претензии первоначальному владельцу данного земельного участка, у которого они его приобрели, так как он не продал его с обременением и ограниченным правом пользования. Кассационная инстанция согласилась с этими доводами. Наконец, лишь Верховный суд РФ пришел к выводу о правомерности требований истцов, так как муниципальное образование обязано было предпринять действия по изъятию соответствующего земельного участка в муниципальную собственность с соответствующей компенсацией собственникам его рыночной стоимости³⁵.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что правовой режим земель захоронений представляет собой сложный комплекс регулирования, отражающий его внутренние (содержание) и внешние (форма) признаки. Содержание правового режима земель захоронений образуют правомочия собственника, а также управление в сфере использования и охраны (защиты) земель. Дополнительными элементами земельно-правового режима могут быть порядок предоставления земельных участков, а также правовой статус пользователей земли (права, обязанности, ответственность). Наряду с отмеченными элементами также выделяется оборотоспособность земельных участков и система их государственной регистрации. Форма правового режима земель захоронений представлена правовыми средствами, с помощью которых осуществляется регулирования соответствующих отношений.

³⁵ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ № 4-КГ21-25-К1 от 15 июня 2021 г. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2009488 (дата обращения: 01.08.2022).

1.3. Право на достойное погребение (захоронение) как конституционно-гарантированный принцип прав и свобод человека

Вопрос о праве на предоставление земельного участка под захоронение является одним из краеугольных аспектов правового режима земель захоронений. Земельные участки для погребения предоставляются на безвозмездной основе (ст. 7 ФЗ № 8). Формулировка «предоставление земельного участка», с одной стороны, традиционно для лексикона российского законодательства, в котором она обыкновенно связывается с возникновением комплекса вещных или обязательственных прав (предоставление исключительных прав, предоставление жилого помещения и проч.). Однако в случае земельного участка для захоронений, на первый взгляд, отсутствует конечный правообладатель, а его предоставление человеку не предполагает традиционных мероприятий по межеванию и кадастровому учету.

Очевидно, что субъектом данного права является сам умерший человек, так как его родственники (близкие) лишь могут воспользоваться следствиями реализации данного права, а при отсутствии родственников (близких) данное право не исчезает и все еще подлежит гарантированию. В контексте права на предоставление земельного участка для захоронения представляется целесообразным говорить о существовании своеобразного посмертного правового статуса личности, хотя обыкновенно принято говорить о том, что правоспособность человека прекращается в момент его смерти³⁶.

Правоприменительная практика Конституционного суда РФ однозначно свидетельствует о том, что умерший человек все еще является носителем определенного комплекса прав, в частности, права на физическую неприкосновенность применительно к возможности изъ-

³⁶ Петрова Е.А. Проблемы правосубъектности физических лиц // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 4–3. С. 135.

ятия его внутренних органов³⁷. В отношении же права на предоставление земельного участка для погребения стоит отметить, что данный процесс может начаться уже при жизни человека, но реализация рассматриваемого права возможна лишь со смертью гражданина³⁸.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации подтверждают конституционность положения ст. 14.1 Закона о погребении, касающиеся порядка похорон лиц, смерть которых наступила в результате пресечения их террористической акции, которые вызывали дискуссии в доктрине. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая данный вопрос, подчеркнул, что право на погребение и уважение памяти умерших – важные составляющие конституционного порядка и гуманизма, однако они не могут идти вразрез с обеспечением безопасности граждан и защитой общественного порядка. Понятие физической неприкосновенности не ограничивается лишь защитой живого человека от насилия или незаконного вмешательства в его жизнь, оно также включает в себя достойное обращение с телами умерших, предполагая обеспечение уважения и почтения памяти ушедших³⁹.

Еще при жизни человек может выбрать конкретный способ своего будущего захоронения. Наиболее часто такая ситуация бывает в случае, если имеется свободный земельный участок, расположенный рядом с захоронением умершего родственника. Как правило, при смерти близкого человека рядом с его захоронением резервируется один свободный земельный участок, относительно которого и может оставить свое распоряжение родственник еще при своей жизни. При

³⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2016 № 224-О. URL: <http://base.garant.ru/71346368/> (дата обращения: 01.08.2022).

³⁸ Ананьева Е.О., Ивлиев П.В. Право гражданина на захоронение и охрана мест захоронения // Евразийский юридический журнал. 2022. № 6 (169). С. 133.

³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона “О погребении и похоронном деле” и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой» // Российская газета. № 141. 04.07.2007.

наличии волеизъявления исполнителем посмертной воли будет специализированная служба. Однако использование зарезервированного земельного участка возможно и без прямого волеизъявления человека.

Особенностями обладает порядок реализации права на предоставление земельного участка для захоронения рядом с могилой родственника (близкого) (родственное захоронение). Так законодательством предусмотрена возможность захоронения в уже имеющуюся могилу, если время, прошедшее с момента первичного погребения достаточно для того, что истечения периода минерализации. Обычно этот временной промежуток составляет примерно 15 лет. Если же труп умершего был кремирован, то захоронение урны с его прахом возможно в могиле родственника (близкого) без соблюдения требования о минерализации⁴⁰.

Предоставляемый для захоронения земельный участок должен быть по общему правилу такого размера, чтобы обеспечить в дальнейшем возможность подзахоронения еще одного родственника (близкого). Подзахоронение носит разрешительный порядок, для чего требуется обращение с соответствующим заявлением в уполномоченный орган местного самоуправления. Рассмотрение данного заявления обычно осуществляется в течение одного календарного дня с момента регистрации данного заявления.

Нормирование размера предоставляемого для захоронения земельного участка обусловлено не только соображениями плотности могильных рядов на территории кладбища, но и превенции противоправного занятия земельных участков сверх установленной нормы. В судебной практике можно обнаружить примеры споров, возникающих в связи с превышением отведенных нормами размеров земельного участка для захоронения. Так в Тверском областном суде рассматривался конфликт, содержание которого состояло в коллизии между нормативами о размере земельного участка под захоронение

⁴⁰ Козлов С.С. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // КонсультантПлюс: справ. правовая система.

и размером длины места захоронения, установленного решением муниципалитета. Истец нарушил размерность длины захоронения на 30 см и оспаривал правомерность возражения администрации кладбища. Однако судом было отказано в удовлетворении исковых требований⁴¹.

Особенностью предоставления земельных участков для захоронения на общественных кладбищах является возможность создания воинских участков. Они предназначены для погребения военнослужащих, а также лиц, проходивших военную службу в государственных военизированных ведомствах и службах.

Правовой статус родственников (близких) умершего человека в контексте реализации права на предоставление земельного участка для погребения определяется тем обстоятельством, что они берут на себя обязанность осуществить захоронение и несут бремя сопутствующих расходов. В нормативных положениях п. 3 ст. 5 ФЗ № 8 можно обнаружить определенную аналогию между очередностью в распределении обязанностей по захоронению умершего лица его родственниками и очередностью наследования по закону. Органы публичной власти и соответствующие юридические лица оказывают содействие родственникам (близким) умершего в процессе организации захоронения. Также родственники (близкие) умершего являются субъектами исполнения его воли в отношении места и способа захоронения в том случае, если человек желал погребения в другом населенном пункте или на территории зарубежного государства. В последнем случае в данный процесс вовлекается широкий круг государственных органов, включая пограничную и таможенную службы, санэпиднадзор и проч.

Как уже отмечалось выше право на предоставление земельных участков для захоронения гарантировано государством. Система гарантий в сфере организации похоронного процесса представляет со-

⁴¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 29 марта 2011 г. № 33-1200 // КонсультантПлюс: справ. правовая система.

бой как конкретные действия, которые обязаны совершить органы публичной власти, так и законодательно предусмотренные сроки их выполнения. Первичной гарантией реализации права на предоставление земельного участка для захоронения является выдача необходимых документов лицам, которые взяли на себя обязанности по осуществлению захоронения. Для совершения данного действия установлен срок в одни сутки.

Одной из гарантий реализации права на захоронение является возможность помещения тела умершего человека в специальное учреждение – морг. Данное действие имеет срочную природу – законодательство установлен предел его реализации в семь дней, после чего тело должно быть захоронено. В ряде случаев данный срок может быть продлен, если имеются объективные препятствия для захоронений, например, ведется поиск близких и родственников⁴².

Если обязательство по захоронению возложено на определенное лицо, добровольно его принявшее, то оно подлежит извещению, в котором содержатся сведения о расположении земельного участка. Данные лица также берут на себя обязательства по обустройству места погребения, что подтверждается в выданном им свидетельстве о захоронении. Важным элементом данного процесса является вопрос о бремени ответственности за содержание места погребения. Это бремя может быть передано иному лицу, однако в этом случае орган публичной власти должен быть извещен об указанном решении. Бремя ответственности выражается в осуществлении действий, направленных на поддержание чистоты могилы, уходом за надмогильными сооружениями. Стоит отметить, что установленные родственниками (близкими) надмогильные сооружения являются их собственностью.

Вопрос о собственности является одним из краеугольных для доктрины земельного права. Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения входит в круг вопросов местного значения для городского, сельского поселения, муниципального района, а так-

⁴² Данилов Е.П. Наследование. Нотариат. Похороны: Комментарии. Адвокатская практика. Образцы документов. М.: Проспект, 2004. С. 24–25.

же муниципального, городского округа (ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131)⁴³. Материальной базой для осуществления полномочий местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения является муниципальная собственность, в состав которой входят земельные участки для захоронений.

Право муниципальной собственности на земельные участки, предназначенные для захоронений, выступает предпосылкой права на предоставления данных земельных участков гражданам. Триада правомочий собственника выступает основанием для возможности муниципального образования предоставлять земельные участки в безвозмездное бессрочное пользование для захоронений. В соответствии с нормативными предписаниями ФЗ № 8 в ведении органов местного самоуправления находятся общественные, воинские кладбища, а также крематории. Могут находиться в ведении органов местного самоуправления стены скорби, а также вероисповедальные кладбища. Федеральные военные мемориальные кладбища находятся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обороны.

Следует отметить, что воинские захоронения представляют собой особую разновидность мест погребения, для которой может быть предусмотрен специфический порядок реализации права на земельный участок для погребения. Так, на территории воинских захоронений могут встречаться случаи погребения умерших в братских могилах (пантеонах). Создание братских могил обусловлено объективными препятствиями для индивидуального захоронения, например, невозможностью установления личности погибших. В этом случае реализация права на земельный участок для захоронения отличается рядом особенностей. Для земельных участков, на территории которых расположены братские могилы, устанавливаются особые санитарные

⁴³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003; № 2, 11.01.2022.

нормативы и требования к организации места захоронения. В отношении братских могил предпринимаются меры по ускорению процессов минерализации и установлены повышенные требования к глубине и размерам могилы. Извлечение останков (эксгумация) из братской могилы возможно только в случае перезахоронения всех захороненных в ней. Вместе с тем возможность создания массовых захоронений, включая братские могилы и семейные захоронения, предусмотрены и для кладбищ традиционного типа.

Массовые захоронения находятся под охраной государства и содержание данных захоронений, включая уход за надмогильными сооружениями, осуществляется администрацией кладбища как ответственным лицом. Предоставление земельного участка для братского захоронения предполагает, что в нем должно находиться не более 100 гробов, которые могут быть расположены как на одном уровне, так на нескольких. Для братских могил предусмотрен порядок резервирования территории, на которой предполагается возведение надмогильных сооружений.

Как правило, братские могилы сопровождаются созданием достаточно внушительных надмогильных сооружений, в том числе памятников и обелисков, которые находятся в государственной собственности. Уход за данными надмогильными сооружениями находится в ведении органов местного самоуправления (за исключением федеральных военных мемориальных кладбищ), а отдание воинских почестей – в ведении органов военного управления государства. Воинские захоронения могут находиться на территории закрытых воинских гарнизонов. В этом случае вопросы ухода и содержания данных захоронений и надмогильных сооружений возлагается на начальников этих гарнизонов.

Особым случаем реализации права на земельный участок для захоронения является обнаружение останков военнослужащих армий зарубежных государств. С момента обнаружения тела погибшего у государства возникает ряд международных обязательств: проведение констатации смерти, установление личности покойного, выбор

вида его погребения, перевозка к месту захоронения, осуществление захоронения, обозначение могилы⁴⁴.

В этом случае осуществляется уведомление по дипломатическим каналам уполномоченных органов государственной власти зарубежного государств (государств), в результате которого может быть достигнуто межгосударственное соглашение о порядке организации места погребения или возврате останков и личного имущества на родину для захоронения. Из этого можно сделать вывод, что правом на предоставление земельного участка для захоронения обладает каждый человек на территории Российской Федерации, а не только ее граждане. Государства могут достигнуть соглашения в отношении совместной ответственности по уходу за подобными захоронениями. Между государствами может быть достигнуто соглашение об изъятии предоставленного для захоронения земельного участка с предоставлением другого и организацией работы по эксгумации и перезахоронению.

Другим видом захоронения, для которого устанавливаются особенности в части предоставления земельного участка, являются семейными (родовые) захоронения. Такие типы захоронения могут быть предусмотрены на общественных кладбищах (ст. 21 ФЗ № 8). В отличие от родственного захоронения в этом случае предполагается погребение более двух человек. В большинстве случаев необходимость фиксации на кладбище границ участка, которым распоряжаются члены одной семьи, связана с обычаем хоронить родственников рядом, создавая семейные захоронения⁴⁵.

Вопрос о размере предоставляемого под семейное захоронение земельного участка решается органов местного самоуправления. В случае получения разрешения между человеком, инициировавшим создание такого захоронения, и специализированной службой заклю-

⁴⁴ Заневская Н.А. Срочное захоронение погибших в условиях вооруженного конфликта // Военное право. 2022. № 3 (73). С. 218.

⁴⁵ Чеснокова Е.Г. «Частная территория»: место захоронения в поле социальных взаимодействий // Этнографическое обозрение. 2019. № 1. С. 71.

чается договор на безвозмездной основе. Семейное захоронение подлежит регистрации на конкретного человека, на которого возлагаются обязанности по содержанию и уходу за соответствующим земельным участком.

Порядок предоставления земельного участка для создания семейного захоронения тождественен его резервированию под будущее захоронение. Заинтересованное лицо вправе обратиться в уполномоченный орган местного самоуправления с пакетом документов для создания семейного захоронения. Решение о предоставлении соответствующего земельного участка принимается в срок не позднее двух рабочих дней с момента обращения. Данное решение оформляется предоставлением удостоверения о семейном (родовом) захоронении. Удостоверение содержит информацию о размерах предоставленного земельного участка. Также в удостоверение вносится запись о каждом новом захоронении.

В заявлении о предоставлении земельного участка для семейного захоронения может быть отказано по ряду причин, которые связаны с недееспособностью обратившегося лица, либо недостоверностью документов, либо заявителю уже был предоставлен соответствующий участок, который не использован полностью. Также заявитель может изъявить желание получить земельный участок для семейного захоронения в зоне, не предназначенной для его создания.

Безвозмездный земельный участок для семейного захоронения предоставляется в размерах, которые устанавливаются органами местного самоуправления. Однако выход за пределы установленного размера для семейного захоронения возможен в случае внесения дополнительной платы за пользование земельным участком, которая носит единовременный характер. Ее внесение требуется в срок пяти дней с момента принятия решения о предоставлении данного участка, в противном случае данное решение может быть отменено. Для семейного захоронения предусмотрена возможность перерегистрации

по личному заявлению лица, на которое оно зарегистрировано, а в случае его смерти по заявлению родственника (близкого)⁴⁶.

Положения ст. 22 ФЗ № 8 предусматривают обязанности органов местного самоуправления в отношении старых военных и ранее неизвестных захоронений. Обнаружение таких мест погребений может произойти случайно в случае выполнения каких-либо работ на территориях, где когда-либо велись боевые действия или на территориях, в отношении которых можно предполагать наличие ранее неизвестных захоронений (концлагеря, захоронения жертв репрессий и проч.). В отношении таких территорий органы местного самоуправления перед проведением каких-либо заранее запланированных работ обязаны произвести обследование местности на предмет обнаружения неизвестных захоронений. В случае, если такое обследование не было произведено или не дало соответствующего результата, а во время строительных или раскопочных работ было обнаружено неизвестное захоронение, то такие работы должны быть прекращены. Об обнаружении захоронения уведомляется уполномоченный орган исполнительной власти в области охраны культурного наследия.

Обнаруженное захоронение подлежит регистрации и территориальному обозначению, а в необходимых случаях может быть принято решение об организации перезахоронения. В этом случае орган местного самоуправления решает вопрос о выборе места перезахоронения и выделении соответствующего земельного участка. При отсутствии решения о перезахоронении старые военные захоронения благоустраиваются муниципальными органами с привлечением сил воинских частей, расположенных на данной территории. Военнослужащие могут принимать участие в организации почетного караула, почетных маршей, в отдании воинских почестей погибшим.

Специфической формой реализации права на предоставление земельного участка для захоронения является создание стены скорби

⁴⁶ Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле (постатейный) (Грачев Р.Ю., Корнеева О.В., Вахрушева Ю.Н.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система.

и предоставление в ней мест для захоронения урн с прахом кремированных людей. В этом случае не происходит буквального предоставления земельного участка в силу подразумеваемых особенностей кремации. Стены скорби представляют собой сооружения, возводимые на специально отведенных участках земли, в виде горизонтальных уровней, разделенных на отдельные ячейки для урн с прахом. В случае кремации реализация права на погребение осуществляется посредством предоставления соответствующей ячейки для захоронения урны. Каждая ячейка закрывается мемориальной плитой с указанием традиционной для места погребения информации о покойном. Вместе с тем на территории колумбария (хранилища урн) может быть предусмотрена возможность захоронения урны с прахом в земле. Хотя в последнем случае, учитывая необходимость создания дополнительных пространств для перемещения между отведенными для захоронения урн участками колумбарий будет терять свои преимущества перед традиционным кладбищем в контексте экономии территории земель захоронений.

Необходимо отметить, что в силу своей специфики стены скорби (колумбарии) создаются с учетом более мягких санитарных и градостроительных требований. Так, создание колумбариев может быть предусмотрено за границами кладбища, но на расстоянии не менее 50 м от жилых зданий и иных строений гражданской инфраструктуры. Возможность размещения колумбария на территории крематория, позволяет сократить размер используемых площадей под кладбище⁴⁷.

В ведении органов местного самоуправления также находятся крематории, которые не являются местом погребения в буквальном смысле этого слова, но являются инфраструктурным объектом по отношению местам захоронения праха умерших людей. До настоящего момента захоронение людей в земле (ингумация) остается доминирующей формой погребения, в связи с чем инфраструктура крематориев в Российской Федерации остается слаборазвитой. Отчасти это

⁴⁷ Алексеева Е.Ю. О необходимости строительства крематория: отечественный и зарубежный опыт // Инновационная наука. 2022. № 3-1. С. 22.

объясняется высокой степенью распространения православного христианства и ислама как основных форм религиозного сознания, в рамках которых кремация людей не одобряется в качестве способа погребения. Отчасти каузальная связь носит обратный характер и отсутствие инфраструктуры для кремации также объясняет слабую распространенность данной практики.

Особой разновидностью мест погребения является вероисповедальные кладбища, призванные служить местом погребения для лиц одной веры (ст. 19 ФЗ № 8). Отдельные авторы рассматривают публичный характер собственности на землю захоронений как объективное препятствие на пути создания и организации вероисповедальных кладбищ⁴⁸. Появление такой разновидности мест погребения как вероисповедальных кладбищ является логическим продолжением права человека на свободы совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ). Также погребение в соответствии с определенными религиозно-обрядовыми традициями является элементом права человека на достойное отношение к своему телу после его смерти.

Как и общественные вероисповедальные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые вправе принимать решение об их создании. Исключение сделано для сельских поселений, на территории которых решение о создании и организации вероисповедальных кладбищ может принимать гражданами самостоятельно⁴⁹. Предполагается, что органы местного самоуправления могут взаимодействовать с соответствующими религиозными объединениями при создании и организации вероисповедальных кладбищ. Иначе говоря, в вопросе организации вероисповедальных кладбищ для религиозных объединений оставлено место исключительно как для инициаторов такого предприятия, однако А.В. Винницкий спра-

⁴⁸ Винницкий А.В. Преграды для создания вероисповедальных кладбищ и семейных захоронений в условиях публичной собственности на места погребения // Политика и общество. 2013. № 9 (105). С. 1103–1108.

⁴⁹ Ерофеев К.Б. Правовой статус вероисповедальных кладбищ // Правовое поле современной экономики. 2015. № 7. С. 78.

ведливо указывает на существенно более значимую роль религиозных объединений в вопросе функционирования таких мест погребений⁵⁰. Религиозные объединения осуществляют разнообразные виды деятельности, связанные с отправлением религиозного культа, проведение погребальных и постпогребальных обрядов (ритуалов) на территории мест погребения, а также выполняют важную социальную и коммуникативную функцию в процессе взаимодействия с родственниками (близкими) умершего человека. В связи с этим автор выдвигает предложение о расширении земельных прав религиозных организаций в отношении вопроса о создании и функционировании вероисповедальных кладбищ.

Совершенно очевидно, что религиозные объединения в Российской Федерации (прежде всего, Русская Православная церковь) являются достаточно крупными латифундистами, в том числе благодаря процессу реституции церковного имущества. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» (далее – ФЗ №327)⁵¹ земельный участок, на котором расположено имущество религиозного назначения, передается религиозной организации в собственность бесплатно или на праве безвозмездного пользования в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Вопрос о возвращении имущества (ранее экспроприированного в советское время) государством религиозным организациям крайне сложен не только из-за явно чрезмерной политизации, но и из-за объективной сложности его с юридической точки зрения. Сегодня практически невозможно встретить кладбища, где отдельные надгробные

⁵⁰ Винницкий А.В. Преграды для создания вероисповедальных кладбищ и семейных захоронений в условиях публичной собственности на места погребения // Политика и общество. 2013. № 9 (105). С. 1105.

⁵¹ Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Российская газета. № 274. 03.12.2010; № 145, 05.07.2021.

сооружения не имеют какой-либо религиозной символики, за исключением отдельно расположенных воинских захоронений советского периода. Отнесение конфессиональных кладбищ к объектам недвижимости религиозного назначения может определяться следующими обстоятельствами:

– императив защиты человеческого достоинства умершего – в признании его посмертной воли (выраженной при его жизни или предполагаемой, основанной на том факте, что они выражают его личность или отдают предпочтение определенной религии) в отношении его следования определенной религиозной традиции, включая часть похороны после его смерти;

– имманентное сопряжение религиозных (конфессиональных) кладбищ и культовых объектов общих кладбищ с религиозным уважением для совершения актов (и даже почитания) и проведения религиозных церемоний (религиозного поклонения);

– наличие культовых сооружений религиозного значения на религиозных (конфессиональных) кладбищах и культовых объектах общих кладбищ⁵².

Примеры споров о религиозных захоронениях в судебной практике Российской Федерации достаточно ограничены. Так, в одном случае религиозная организация под названием Кладбище Армянской Апостольской церкви предъявила свои иски о признании их права собственности на комплекс церковных зданий: здание богадельни, дом священника, пристройку во дворе Церкви и Армянское кладбище, утверждая, что заявленные сооружения образуют единое целое. Имущественный комплекс религиозного значения и являются объектом культурного наследия регионального значения, памятником истории и культуры. В силу этого Армянское кладбище входит в имуществен-

⁵² См.: Романова О.А. Современные тенденции правового регулирования развития городских территорий // Планирование развития современного городского пространства: проблемы и тенденции / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Центр компетенций «Геоправо». М.: РГ-Пресс, 2023. С. 199.

ный комплекс религиозного назначения и относится к имуществу религиозного назначения. В удовлетворении иска было отказано⁵³.

Однако религиозные объединения обладают достаточной земельной собственностью для самостоятельного принятия решения о создании вероисповедального кладбища. В ряде случаев представляется возможным передача религиозным организациями земельных участков в собственность для создания или управления вероисповедальным кладбищем. Препятствием на пути реализации подобного предложения А.В. Винницкого является правовой режим земель захоронений. С одной стороны изъятие земель захоронений из гражданского оборота не является безусловным препятствием для передачи отдельных земельных участков в собственность религиозных объединений. С другой стороны, положения п. 2 ст. 15 ФЗ № 8 устанавливает классификацию мест погребений по принадлежности – государственные, муниципальные. Таким образом, места погребения могут находиться исключительно в публичной собственности. В связи с этим возникает объективное препятствие на пути реализации права на предоставление земельного участка для захоронений в контексте создания и содержания вероисповедальных кладбищ.

Отдельной проблемой является статус кладбищ, расположенных территории храмовых комплексов, которые либо уже находятся в собственности религиозных объединений, либо переданы им в порядке реституции. Ведь следуя логике п. 1 ст. 4 ФЗ № 8 весь комплекс строений и сооружений, предназначенных для осуществления погребения, является частью места погребения, то есть должен находиться в публичной собственности. И если земельный участок может быть предоставлен в собственность религиозной организации в порядке ст. 5 ФЗ № 327, то статус расположенных на его территории зданий и строений может быть неопределенным. Результатом такого положения дел является фактическая монополизация всего похоронного

⁵³ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21.12.2006 № Ф08-6176/2006 по делу № А53-2825/2006-С4-11. URL: <https://resheniya-sudov.ru/2005-2006/91242/> (дата обращения: 01.08.2022).

дела муниципалитетами, в том числе и в случае создания и содержания вероисповедальных кладбищ. Это, в свою очередь, сокращает пространство реализации права на свободу совести и вероисповедания, а равно права на предоставление земельного участка для захоронения.

Сопряженным вопросом является проблема создания семейных (родовых) захоронений на территории вероисповедальных кладбищ. Положения ст. 21 ФЗ № 8 предусматривают возможность создания такого вида захоронения исключительно на территории общественных кладбищ, для чего гражданам предоставляется соответствующий земельный участок. Однако, если гражданин желает создать семейное (родовое) захоронение на территории вероисповедального кладбища, то он фактически ограничен в реализации своего права на предоставление земельного участка для захоронения. Хотя, учитывая переполненность многих городских кладбищ, такая инициатива могла бы только приветствоваться государством. Решение данной проблемы путем распространения масштабов практики кремации может быть неприемлем для многих традиционных конфессий. Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации в п. 10.6 даже прямо указывают, что на территории вероисповедальных кладбищ не создаются участки, предназначенные для захоронения погребальных урн⁵⁴.

Для корректировки сложившейся ситуации представляется необходимым внесение изменения в текст статьи 21 ФЗ № 8 путем дополнения ее словосочетание «и вероисповедальных» между словами «общественных» и «кладбищах» (далее по тексту). Подобное изменение будет содействовать реализации права на предоставление земельного участка для захоронения.

Развитие законодательства в области земельно-правового и градостроительного регулирования мест захоронений должно осуществляться с учетом специфики этнонациональных культур малых корен-

⁵⁴ МДК 11-01.2002. Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации. М.: Госстрой России, АО «ДИАС», ГУП ЦПП, 2002.

ных народов Российской Федерации. Известно, что многие обычаи малых коренных народов Крайнего Севера содержат достаточно уникальные требования к организации погребения умершего человека. Для погребальных ритуалов имеет значение природные особенности места захоронения, доступность водных ресурсов, так как имеется специфический взгляд «на реку как на путь в мир мертвых в вопросах погребения у данных народностей»⁵⁵.

Обычно ритуалы предполагают относительно небольшой срок, отводимый для погребения. Умершего человека могли хоронить в соответствии с погребальными ритуалами уже на следующий день после его смерти. Для многих коренных народов России сегодня соблюдение своих правовых обычаев сталкивается с очевидными трудностями, так как действующее земельное законодательство, а также законодательство о погребении не предусматривает возможности столь оперативного предоставления земельных участков для организации захоронения.

Законодательство Российской Федерации в целом направлено на уважение и признание обычаев коренных малочисленных народов Российской Федерации и других этнических общностей, признание обычного права, воздействующего на общественные отношения, складывающиеся в сфере использования и охраны земель захоронений. Например, Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁵⁶ в статье 10 признает, что на территориях традиционного природопользования могут

⁵⁵ Мельничук Е.А. Погребальные обряды как элемент культурной памяти малых народностей Дальнего Востока и Сибири // Литература и журналистика стран Азиатско-Тихоокеанского региона в межкультурной коммуникации XX–XXI вв.: Материалы V Международной научно-практической конференции, Хабаровск, 18–19 ноября 2020 года. Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет, 2021. С. 83.

⁵⁶ Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Российская газета. № 88. 11.05.2001.

выделяться объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков.

Однако, особенности правовых обычаев малых коренных народов России в отношении организации мест захоронений не нашли своего отражения в земельном законодательстве. Очевидно, что механизм земельно-правового регулирования должен содержать в числе своих базовых, исходных начал принцип уважения правовых обычаев коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Право на земельные участки, предназначенные для захоронения, является признанной и гарантированной государством возможностью человека получить достойное погребение после своей смерти. Вместе с тем реализация данного права сталкивается с рядом организационно-правовых трудностей, связанных с созданием и содержанием вероисповедальных кладбищ и семейных захоронений. Одним из способов преодоления данных трудностей является внесение изменения в текст статьи 21 ФЗ № 8 путем дополнения ее словосочетание «и вероисповедальных» между словами «общественных» и «кладбищах» (далее по тексту).

Юридическая форма отношений в сфере предоставления земельных участков для захоронения указывает на сочетание регулирующего воздействия правовых норм различной отраслевой принадлежности. Распределение правовых норм, предметом регулирования которых выступает порядок предоставления земельного участка для захоронения по нормативно-правовым актам разного уровня, приводит к образованию межотраслевых связей в регулировании данной сферы общественных отношений. Проследить межотраслевые связи в регулировании рассматриваемого предмета можно путем различения предоставления земельных участков как земельно-правового института и как предмета административного регламентирования. Как земельно-правовой институт предоставление земельного участка для захоронения охватывает собой совокупность норм земельного зако-

нодательства, регулирующих действия публично-правовых субъектов в сфере земельной собственности. Как предмет административного регламентирования предоставление земельного участка для захоронения выступает содержанием и результатом реализации сервисной функции уполномоченного органа публичного управления, осуществляющим оказание государственных и муниципальных услуг. В последнем случае регламент определяет административно-правовую форму процедуры, направленной на оказание услуги по предоставлению земельного участка для захоронения.

Отношения в сфере использования земель захоронений регулируются нормами права различной отраслевой принадлежности (муниципальная и неразграниченная собственность на землю для гражданских и военных захоронений на землях населенных пунктов – муниципальных образований); земли военных захоронений и мемориалов (на землях поселений и категории специального назначения). Правовой режим земельного участка под индивидуальное захоронение сочетает в себе право на место, предоставляемое для погребения, и (или) права по использованию земельных участков, находящихся в публичной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута. Регулирование отношений по использованию земельных участков, выделяемых для погребения, нормами земельного законодательства и муниципального законодательства, а также норм градостроительного законодательства (правила землепользования и застройки) указывает на межотраслевой характер.

Глава 2. Предоставление и использование земель и земельных участков под воинские и гражданские захоронения

2.1. Образование и предоставление земель и земельных участков для гражданских и воинских захоронений

Субъективное право пользования земельным участком представляет собой элемент земельного правоотношения, который может быть разложен на отдельные правомочия как составляющие части данного права, посредством которых обеспечивается юридическая возможность действий субъекта соответствующего правоотношения. Необходимым условием реализации субъективных прав в отношении определенного земельного участка является его выделение из общего массива земель как составной части природы. Правовой режим землепользования требует дифференциации отдельных фрагментов поверхности земли, посредством установления четко обозначенных границ и местоположения земельного участка и удостоверения их в порядке, установленном законодательством. Совокупность правовых средств, благодаря применению которых обеспечивается рациональное использование земель, представляет собой правовой режим землепользования.

Поэтому важно для раскрытия режима таких земель исследовать особенности образования и предоставления земельных участков. Индивидуализация земельного участка позволяет отграничить его от смежных объектов недвижимости и обеспечить возможность его введения в гражданский оборот⁵⁷. Выступая в качестве недвижимой вещи (ч. 1 ст. 130 ГК РФ), земельный участок находится под межотраслевым регулированием норм гражданского и земельного законодательства с приоритетом последних. Причем установление правового режима земельного участка требует точного определения норм, под-

⁵⁷ Лашенов А.В. Правовое регулирование образования новых и упорядочения существующих объектов землеустройства в Российской Федерации: дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.06. М., 2005. С. 62.

лежащих применению при регулировании оборота данного недвижимого имущества, так как это имеет существенное значение для упорядочения общественных отношений, определения вещных и иных прав на земли и иные ресурсы, на объекты природопользования и, прежде всего, земельные участки⁵⁸.

Оборот объекта недвижимого имущества требует индивидуализации его признаков, которые в своей совокупности дают уникальную характеристику каждой отдельной вещи, позволяющую отличать ее от всех остальных объектов собственности. В отношении собственности на землю индивидуализация осуществляется в ходе образования земельного участка, наделяющего его уникальными качествами как обязательного условия оборотоспособности⁵⁹. Аналогичным образом земля не может быть объектом землепользования, если отдельные участки земной поверхности не наделены индивидуализирующими признаками⁶⁰.

Образование земельного участка не устраняет его принадлежности к определенному роду объектов недвижимого имущества и не отменяет единство правового режима в отношении использования земель одной категории. Гражданско-правовой режим собственности в отношении земельного участка предполагает необходимость установления его территориальных границ в соответствии с нормами земельного законодательства, удостоверение данных границ уполномоченными органами в сфере землеустройства, а также установление пределов осуществления права собственности или иных вещных прав в отношении данного земельного участка нормами земельного законодательства.

Образование земельного участка позволяет придать данному объекту недвижимости индивидуально-определенные свойства.

⁵⁸ Боголюбов С.А. Земельное право. М.: Проспект, 2006. С. 35–36.

⁵⁹ Крассов О.И. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М.: Юристъ, 2003. С. 36–37.

⁶⁰ Общая теория советского земельного права. Под ред. Г.А. Аксененка, И.А. Иконицкой, Н.И. Краснова. М.: Наука, 1983. С. 170.

В юридической доктрине не сложилось единого подхода к определению баланса общих и индивидуальных признаков земельного участка. Н.Ю. Чаплин указывает в качестве минимального и достаточного порог индивидуальной определенности земельного участка только его местоположение⁶¹, а В.А. Алексеев также подчеркивает значение границ земельного участка как средства установления его местоположения⁶² (индивидуализирующий признак). Пространственно-территориальные границы выступают средством создания земельного участка как обособленной вещи, однако Г.Н. Эйриян придерживается мнения о том, что местоположение границ земельного участка следует отнести к его «внешним» признакам⁶³, отражающим количественный аспект образования земельного участка. А.А. Минаева расширяет перечень индивидуализирующих признаков земельного участка для его местоположения (адреса), площади (размера) и границы (формы, плана)⁶⁴.

Земельный участок, предназначенный для использования в качестве кладбища, образовывается с момента его официальной регистрации в государственном кадастре. Этот процесс не только подтверждает существование такого участка как объекта недвижимости, но и определяет его специфические характеристики, которые позволяют классифицировать его как индивидуально определенную вещь. Отсутствие государственной регистрации земельного участка, предназначенного под кладбище, влечет за собой ряд серьезных проблем, в том числе неправомерное использование данных участков.

Образование земельного участка под кладбище осуществляется в результате принятия решения муниципальной администрацией по

⁶¹ Чаплин Н.Ю. Понятие и особенности земельного участка как объекта гражданских прав // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 160.

⁶² Алексеев В.А. Право недвижимости Российской Федерации. Понятие и виды недвижимых вещей: Практ. пособие. М.: Юрайт, 2018. С. 72.

⁶³ Эйриян Г.Н. К вопросу о юридических признаках земельного участка как недвижимой вещи // Пермский юридический альманах. 2020. № 3. С. 390.

⁶⁴ Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 11.

отведению земельного участка для размещения кладбища, дальнейшей постановке его на государственный кадастровый учет и регистрации в его отношении права муниципальной собственности, что подтверждается многочисленными примерами дел из судебной практики⁶⁵.

Качественные признаки земельного участка как средство его индивидуализации принято рассматривать в качестве характеристики его целевого предназначения, которое определяется свойствами почвы и ресурсности земельного участка как фрагмент земной поверхности. Дискретность земельного участка В.А. Лапач связывает с качеством почвенного слоя⁶⁶, однако этот подход не учитывает многообразие целей использования земельного участка.

Юридической формой удостоверения общих и индивидуальных признаков земельного участка является его государственная регистрация, которая осуществляется в соответствии с нормативными требованиями Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «О государственной регистрации недвижимости»⁶⁷. Посредством кадастрового учета земельному участку усваиваются уникальные характеристики, которые позволяют выделить его в качестве отдельного объекта недвижимости. Кадастр обеспечивает списочный учет земельных участков с присвоением им государственного учетного номера, удостоверением номера кадастрового квартала, адреса, вещных прав, кадастровой стоимости, категории, вида разрешенного пользования земельного участка.

Способы образования земельных участков закреплены в главе 1.1 ЗК РФ и к ним относятся раздел, выдел, объединение, объединение и перераспределение. В общем виде их можно свести к обра-

⁶⁵ Решение Иса克林ского районного суда Самарской области № 2А-2-203/2021 от 22 июля 2021 г. по делу № 2А-2-203/2021. <https://sudact.ru/regular/doc/OGAgMObAiVbm/> (дата обращения: 01.04.2024).

⁶⁶ Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб: Юридический центр Пресс, 2002. С. 156.

⁶⁷ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. № 58. 21.03.2023.

зованию нового земельного участка (образование земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности) и преобразованием уже существующих земельных участков (раздел, объединение, перераспределение или выдел земельных участков). А.А. Ялбулганов отмечает факт типичности раздела как наиболее распространенного способа образования земельных участков для земель населенных пунктов⁶⁸.

Раздел позволяет осуществлять индивидуализацию земельных участков в рамках уже существующего объекта недвижимости с последующим прекращением существования последнего. В итоге возникают принципиально новые земельные участки. Земельное законодательство содержит запрет пересечения границ вновь образованного земельного участка с границами территориальных зон, лесничеств, лесопарков. Право собственности в подобной ситуации возникает в отношении всех вновь образованных земельных участков.

Отсутствие государственной регистрации в отношении данных земельных участков влечет за собой невозможность выделения бюджетных средств, поскольку средства из государственного или муниципального бюджета на содержание недвижимого имущества выделяются только при соблюдении соответствующих формальных процедур регистрации данного имущества. Кроме того, регистрационное производство является единственным способом удостоверения факта принадлежности данных земельных участков публичному собственнику. Также отсутствие регистрации права собственности в отношении земель захоронений влечет за собой невозможность осуществления мероприятий в области соблюдения санитарно-гигиенических норм, а также невозможность обеспечения права граждан на погребение. В правоприменительной практике можно обнаружить примеры, когда в результате прокурорских проверок выявлялись случаи неисполнения органами администраций муниципальных образований обя-

⁶⁸ Ялбулганов А.А. Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий. М.: Российская газета, 2014. С. 25.

занности по постановке на кадастровый учет земельных участков с организованными на их территории кладбищами⁶⁹.

Объединение земельных участков позволяет преобразовать несколько смежных земельных участков с установленными территориальными границами в единый объект недвижимости при условии, что исходные земельные участки принадлежат к одной категории земель. При отсутствии установленных границ сначала осуществляется межевание и постановка на кадастровый учет исходных земельных участков, после чего осуществляется их объединение в единый объект недвижимости. Объединение типично для ситуаций, когда использование одного земельного участка недостаточно для какой-либо общей цели (например, строительство) и требуется укрупнение за счет слияния нескольких земельных участков. Смежные земельные участки при этом прекращают юридическое существование.

Перераспределение земельных участков предполагает изменение территориальных границ смежных земельных участков в том случае, если это необходимо для удовлетворения потребностей собственника, а текущая конфигурация не позволяет это осуществить. В этом случае происходит образование новых земельных участков в новых территориальных границах, как правило, за счет выкупа доли в смежном земельном участке. Исходные земельные участки также прекращают свое существование. Перераспределение представляет собой синтез раздела и объединения земельных участков, дополняемый рядом значимых особенностей. Как правило, перераспределение земельных участков осуществляется в рамках одной формы собственности (публичной или частной).

Выдел земельного участка происходит в результате образования доли (долей) в составе уже существующего земельного участка. Данный способ типичен для земельных участков, которые находятся в общей собственности. Выдел доли возможен при достижении со-

⁶⁹ Решение Целинского районного суда Ростовской области от 19 сентября 2018 года по делу № 2а-643/2018. URL: <https://судебныерешения.рф/36381498> (дата обращения: 01.02.2023).

гласия между сособственниками земельного участка. Отличительной чертой данного способа образования земельного участка является то обстоятельство, что исходный земельный участок не прекращает своего юридического существования, но продолжает состоять на кадастровом учете с указанием изменений в положении территориальных границ. В Письме Росреестра от 27 октября 2020 г. № 11-00786/20 отмечается, что допускается образование земельного участка путем выдела земельного участка, находящегося в долевой собственности, относящегося к категории «земли населенных пунктов»⁷⁰.

Обособленным способом образования земельного участка является его предоставление из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Полномочия по осуществлению данного способа образования земельных участков распределены между органами местного самоуправления (городского округа, городского поселения, муниципального района) и органами исполнительной власти городов федерального значения (если государственная собственность на земельные участки не разграничена). Разграничение земельных участков таким способом позволяет решить актуальные для муниципальных территорий вопросы увеличения налогооблагаемой базы, привлечения инвестиций, реализации социальных программ.

Рекомендациями по планировке и содержанию зданий, сооружений и комплексов похоронного назначения (МДС 31-10.2004, рекомендованы Письмом Госстроя РФ от 20.01.2004 № СК-406/12⁷¹) регламентированы вопросы предоставления земельных участков для строительства объектов похоронного обслуживания. Образование земельного участка сопровождается применением средств его индивидуализации, которые представлены работа по межеванию земель

⁷⁰ Письмо Росреестра от 27.10.2020 № 11-00786/20 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷¹ МДС 31-10.2004. Рекомендации по планировке и содержанию зданий, сооружений и комплексов похоронного назначения (рекомендованы Письмом Госстроя РФ от 20.01.2004 № СК-406/12). М.: Госстрой России, ЗАО «ДИАС», ФГУП ЦПП, 2004.

и иными кадастровыми работами (геодезическими работами) с последующей постановкой на кадастровый учет. Определение границ земельных участков, выделяемых под захоронения, является системообразующей работой по созданию системы рационального использования и охраны рассматриваемой категории земель. Для обеспечения этого проводятся мероприятия по межеванию земельных участков. Межевание выступает одним из видов территориального землеустройства.

Образование земельного участка представляет собой деятельность по предоставлению определенной территории для организации мест захоронений (земельно-правовой аспект), в то время как непосредственное предоставление земельного участка под индивидуальное захоронение представляет собой процесс и результат оказания соответствующей государственной или муниципальной услуги (административно-правовой аспект)⁷².

Необходимо различать представление о землях захоронений и кладбищах. В последнем случае кладбище представляет собой обобщенную категорию, используемую для описания совокупность строений, располагаемых на землях захоронений, конкретно – на территории земельного участка, выделенного для организации захоронений. Понятие кладбища охватывает собой всю совокупность построек, возведенных на территории определенного земельного участка, включая административные и хозяйственные строения. Непосредственно места погребения в таком случае также можно рассматривать в качестве возводимого на определенном месте строения, имеющем надземную и подземную части, что позволяет рассматривать организацию кладбища в качестве градостроительного объекта. ГрК РФ допускает возможность включения зон, занятых кладбищам в состав

⁷² См.: Устюкова В.В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации: специальность 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право»: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2002. С. 75–78.

зон специального назначения. В отличие от общественных кладбищ, которые обыкновенно находятся в муниципальной собственности, земли захоронений для участников боевых (военных действий) – воинские захоронения – находятся в государственной собственности и подлежат государственному учету. В отношении данной категории законодательство оперирует двумя основными понятиями – «воинские захоронения» и «воинские кладбища» («военные мемориальные кладбища»), что позволяет рассматривать их в качестве разновидности именно кладбищ, не производя отграничения от иных видов захоронений. Если ЗК РФ относит кладбища к историко-культурным землям, то согласно п. 13 ст. 35 ГрК РФ, территории кладбищ и крематориев являются зонами специального назначения.

Образование захоронения представляет собой деятельность уполномоченных субъектов – специализированных служб в сфере похоронного дела – по организации места погребения на выделенном участке кладбища, которое предоставлено заинтересованному лицу в рамках оказания государственной или муниципальной услуги. Близость содержания терминов «захоронение» и «погребение» не должно служить основанием для их отождествления. Захоронение представляет собой более широкое понятие, чем погребение, так как погребение определяется в законодательстве совершение действий по преданию тела умершего человека земле (воде, огню), а захоронение охватывает свой содержание также непосредственно само место погребения как пространство для расположения гроба (урны) с телом (прахом) умершего.

Вопрос о порядке предоставления земельного участка для погребения не получил надлежащего раскрытия в юридической доктрине. Одним из дискуссионных вопросов является проблема определения правового режима предоставленного земельного участка и характер прав на его использование. Для надлежащего разрешения данного вопроса необходимо обратиться к анализу процесса предоставления данных участков с учетом особенностей правового статуса участников этого процесса. Прежде всего, необходимо отметить, что

предоставление земельного участка для погребения носит процедурный характер, который отличается стадийностью и регламентированностью отдельных действий уполномоченных лиц. Типичной формой реализации права на предоставление земельного участка для погребения является обращение в уполномоченные органом местного самоуправления специализированные службы, в ведение которых переданы вопросы организации похоронного дела и, в частности, разрешение вопросов о предоставлении соответствующих земельных участков.

На сегодняшний день преобладающей формой собственности на земли захоронений, которые типичны для целей удовлетворения публично значимой потребности в организации мест погребений, является собственность муниципальных образований. В подавляющем большинстве случаев общественные кладбища, к пользованию которыми прибегают граждане Российской Федерации, расположены на территории соответствующего муниципального образования и управление данными кладбищами осуществляет специализированные службы. В ведение данных специализированных служб, как правило, находится весь круг вопросов, разрешение которых позволяет гражданину удовлетворить потребность в погребении умершего родственника или близкого человека.

Для регулирования процедуры предоставления земельного участка для места погребения предусмотрена необходимость принятия соответствующего административного регламента, в соответствии с которым осуществляется предоставление государственной или муниципальной услуги по предоставлению данного земельного участка под захоронение. Общие вопросы оказания соответствующей услуги урегулированы на федеральном уровне нормами Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ № 210)⁷³. Ад-

⁷³ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета, № 168, 30.07.2010; № 1, 10.01.2022.

министративные регламенты по рассматриваемому вопросу, принимаемые органами местного самоуправления на территории Российской Федерации, носят достаточно типизированный характер и редко отличаются друг от друга в специфике определения процедуры предоставления земельного участка для захоронения. В связи с данным обстоятельством можно обратиться к анализу одного из типичных документов по рассматриваемому вопросу, а именно Административному регламенту предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельного участка для захоронения умершего», утвержденному Постановлением Администрации города Екатеринбурга № 1680 от 18 июля 2018 года⁷⁴. Данный документ является наиболее характерным примером акта, регулирующего порядок предоставления земельных участков для захоронения, на основании которого можно проанализировать наиболее типичные черты данной административной процедуры.

Прежде всего, необходимо отметить, что предоставление земельного участка для захоронения носит заявительный характер. В связи с данным обстоятельством в рассматриваемой административной процедуре возникает первая фигура, выступающая стороной процесса предоставления земельного участка – это заявитель. Административные регламенты достаточно однообразно определяют круг потенциальных заявителей. К ним относятся юридические и физические лица, причем в качестве последних выступают родные умершего человека или его законные представители, либо иные лица, которые взяли на себя обязанности произвести захоронение. Надо полагать, что именно под «иными лицами» данные правовые акты понимают те юридические лица, которые могут принять на себя данную обязанность. При этом некоторая расплывчатость формулировки «иные лица», по всей видимости, указывает на то обстоятельство, что данные

⁷⁴ Постановление Администрации города Екатеринбурга № 1680 от 18.07.2018 «Об утверждении регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельного участка для захоронения умершего» // Вечерний Екатеринбург, № 116, 20.07.2018.

лица не состоят в близких или родственных отношениях с покойным, но по какой-либо причине готовы исполнить обязанности по его погребению. Так, к числу юридических лиц, которые готовы исполнить обязанности по погребению, следует отнести правоохранительные органы государства.

Предоставление рассматриваемой муниципальной услуги отличается стадийным характером, то есть в данном процессе возможно выделение отдельных этапов. При этом каждом из выделяемых этапов правоотношение по оказанию муниципальной услуги может быть прекращено, что является серьезной проблемой для удовлетворения публично значимой потребности в погребении умершего. Финализирует предоставление услуги предоставление удостоверения о захоронении, которое выступает в качестве правоустанавливающего и правоподтверждающего документа.

Следует различать предоставление земельного участка под размещение кладбища и использование земельного участка родственниками, поскольку во втором случае предоставление земельного участка не происходит нет и передачи прав по договору. При погребении умершего должно учитываться его пожелание быть погребенным рядом с ранее умершими при наличии на указанном месте погребения свободного участка земли или могилы ранее умершего близкого родственника либо супруга. В случае отсутствия такого пожелания со стороны умершего место его погребения могут определить супруг, близкие и иные родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых иное лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение (п. п. 1, 3 ст. 5, п. п. 1, 2 ст. 7 Закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ). По общему правилу размер предоставляемого участка земли на территории кладбища для погребения умершего устанавливается таким образом, чтобы он обеспечивал погребение на этом же участке умершего супруга или близкого родственника (ч. 3 ст. 23 Закона г. Москвы N 11).

Отправной точкой предоставления земельного участка для захоронения являются действия заявителя по подаче соответствующего

заявления в специализированную службу. Подача данного заявления влечет ответные действия по его приему и регистрации. Исполнение обязанностей по приему и регистрации подаваемого заявления предполагает предварительную оценку уполномоченным лицом полноты предоставляемых сведений и документального обеспечения поданного заявления. При наличии полного пакета документов, необходимых для приема и регистрации заявления, уполномоченным лицом делается вывод о правомерности притязаний заявителя и делает отметка о возможности осуществления работы по организации и подготовке будущего места погребения с определением границ предоставляемого земельного участка.

На первом этапе административной процедуры предусмотрены основания, в соответствии с которым в предоставлении услуги может быть отказано. Очевидным основанием для данного действия является неполнота предоставленных документов, что не влечет возможности повторного обращения в случае обеспечения полного комплекта. Также к числу оснований для отказа следует отнести несогласие заявителя с предлагаемыми границами предоставляемого для погребения земельного участка⁷⁵.

Очевидно, что одним из вопросов, требующих дальнейшего установления является определение срока, в течение которого заявитель может исправить недостатки в поданных документах. Также представляется необходимым регламентировать вопрос об основаниях, по которым заявитель может отказаться от дальнейшего предоставления данной муниципальной услуги. «Теневой» характер мотивации заявителя в случае его отказа угрожает публичным интересам в рассматриваемой сфере, так как очевидно, что общество заинтересованно в максимально оперативном захоронении умершего человека и необоснованное затягивание данного процесса негативным образом влияет на всю сферу похоронного дела. Чаще всего отказ заявителя

⁷⁵ Чернышов М.М. Положение «О порядке содержания межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг на территории муниципального района» // Самоуправление. 2013. № 6. С. 15.

не требует от стороны, предоставляющей данную муниципальную услугу прояснения мотивации данного отказа.

Также важным обстоятельством в процессе предоставления соответствующей муниципальной услуги является отказ ее поставщика, в недостаточной мере регламентированным в соответствующих нормативно-правовых актах. Несмотря на то, что отказ поставщика сам по себе не может быть исключен в административном порядке предоставления земельного участка для захоронения, его основания должны быть ограничены. Так, в случае отсутствия места для соответствующего земельного участка, итогом должен быть не отказ поставщика услуги от ее предоставления, а поиск административных альтернатив по удовлетворению потребности заявителя⁷⁶.

Процедура предоставления земельного участка для захоронения предполагает предварительный осмотр будущего места погребения сотрудником специализированной службы, к которому по его желанию может присоединиться заявитель. Осмотр включает в себя предварительную оценку предполагаемого земельного участка в качестве потенциального места погребения. в случае соответствия установленным законодательством нормативам сотрудник специализированной службы осуществляет определение границ земельного участка.

Вторым этапом в процессе предоставления земельного участка для захоронения является уведомление заявителя о возможности предоставления земельного участка и определении его границ. Отказ в предоставлении муниципальной услуги, как было указано выше, не влечет устранения возможности повторного обращения за предоставлением земельного участка для захоронения.

В период подготовки соответствующего земельного участка под погребение процесс предоставления данной муниципальной услуги, как правило, приостанавливается. Таким образом, основанием для приостановления процедуры выступают работы, которые требуются

⁷⁶ См.: Погодин А.В. Демократически-правовые и авторитарно-правовые методы социально-правового государства (на примере Российской Федерации) // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. Науки. 2020. Т. 162, кн. 2. С. 33.

для приведения соответствующего земельного участка в соответствие требованиям, выдвигаемым к месту погребения. При этом административные регламенты об оказании государственной (муниципальной) услуги по погребению умершего, как правило, не содержат четкого срока, выделяемого для приостановления рассматриваемой процедуры. Пункт 4 статьи 17 ФЗ № 8 содержит указание на возможность приостановления деятельности на месте погребения в тех случаях, когда требуется выполнение дополнительной работы по устранению допущенных нарушений или, если место будущего погребения оказывает негативное воздействие на окружающую среду, то устраняется последствия данного воздействия⁷⁷.

В качестве третьего этапа рассматриваемой административной процедуры следует выделить регистрацию земельного участка, в отношении которого произведены все подготовительные работы, которая подтверждает удостоверением, выдаваемым заявителю. Подготовительные работы осуществляются подразделениями специализированных служб, которые несут ответственность за соответствие места погребения установленным в законодательстве нормативам. Данное удостоверение фиксирует окончание процесса предоставления муниципальной услуги. В ряде случаев регламентами предусматривается альтернатива выдаваемому удостоверению – регистрационный номер, который фиксирует право на погребение умершего на определенном земельном участке. Необходимо отметить безвозмездный характер предоставляемой муниципальной услуги.

Процедура предоставления земельного участка для погребения предполагает необходимость осуществления контроля за ее исполнением, который осуществляется в форме текущего контроля и плановых (внеплановых) проверок. Текущий контроль осуществляется руководителем специализированной службы, а проверки осуществляются сотрудниками уполномоченного органа администрации муни-

⁷⁷ Кулицкая Л.И. О необходимости совершенствования муниципального законодательства в области оказания услуг по предоставлению земельного участка для погребения умершего // *Ex Jure*. 2018. № 4. С. 40.

ципального образования в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Заявитель в рамках исполнения муниципальной услуги по предоставлению земельного участка для захоронения вправе обжаловать действия специализированной службы. Для этого предусмотрен досудебный и внесудебный порядок. Обжалование может осуществляться путем обращения к руководству специализированной службы, а также обращением в администрацию муниципального образования и ее уполномоченные подразделения.

Содержание земельно-правового режима составляет право собственности, а также управление в сфере земельных отношений (охрана, защита, реализация ответственности). Дифференциация различных правовых режимов земель обуславливает отмеченное многообразие элементов его формы и содержания. На конституционном уровне в Российской Федерации закрепляется норма о многообразии форм собственности, которая дедуктивным образом распространяется в том числе и на землю. Как уже было рассмотрено выше, вопросы права собственности на землю регламентированы нормами гражданского законодательства, а также иными нормативно-правовыми актами. Право собственности опосредует иные виды прав на землю.

Земельные правоотношения, являясь «юридической формой выражения и закрепления экономических отношений в области использования земли как своеобразного объекта собственности»⁷⁸, традиционно подвергались воздействию частноправовых средств регулирования собственности и иных вещных прав. В силу этого значительное количество земельно-правовых институтов являются гражданскими по своей природе⁷⁹. Отношения собственности, предметом которых выступают изъятые из оборота категории земель, предполагают особый режим собственности, устанавливаемый нормами гражданского и земельного законодательства. Следует отметить, что правовой режим собственности представляет цивилистическую категорию, которой

⁷⁸ Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1958. С. 7.

⁷⁹ Там же. С. 11.

традиционно обозначают юридически гарантированное господство лица над той или иной вещью. Гражданско-правовой режим собственности содержит в себе не только классическую триаду правомочий собственника, но и комплекс обязанностей лица по содержанию данной вещи, который принято именовать бременем содержания.

Правовые средства трактуются Б.И. Пугинский как «сочетание (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению этих целей (интересов)»⁸⁰. Инструментальный подход к пониманию правовых средств выводит их за границы понятия «правовая норма». Благодаря этому правовые средства становятся инструментом правового воздействия на общественные отношения (в контексте исследования – воздействия на земельно-правовые отношения в сфере использования земель захоронений), благодаря которым собственник (землепользователь) осуществляет решение практических задач эксплуатации земельных ресурсов для удовлетворения социальных потребностей. Цивилистический режим собственности дополняется, как правило, именно в части, касающейся обязанностей, нормами отраслевого законодательства, если подвластная собственнику вещь выступает в качестве предмета правового регулирования смежными отраслями права. Все это в полной мере относится и к землям захоронений как публично-правовой категории.

В советской юридической науке Н.Г. Александров впервые обосновал представление о трехсторонней связи между субъектами правоотношений, так как взаимные права и обязанности между сторонами дополняются требованием определенного поведения от контрагента, которое может быть обеспечено государством (третья сторона)⁸¹, устанавливающим в праве соответствующее правило поведения. Правоотношение существует не только между сторонами, но

⁸⁰ Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юридическая литература, 1984. С. 87.

⁸¹ Александров Н.Г. Юридическая норма и правоотношение. М.: Юриздат, 1947. С. 16.

и между каждой стороной в отдельности и государством. Данное представление было подвергнуто критике.

Г.А. Аксененок указал, что в пределах правомочий, предусмотренных законодательством для субъектов правоотношений, последние действуют самостоятельно, то есть независимо от воли государства. Но отдельные виды сложных правоотношений, к числу которых относятся и земельно-правовые отношения, предполагают постоянное участие государства как обязательного субъекта данных правоотношений. Независимо от содержания конкретного земельного правоотношения, его субъекты никогда не утрачивают связи с государством, так как именно государство является исключительным собственником земли на всей его территории⁸².

Следуя данной логике, можно предположить, что субъекты правоотношений по использованию земельных участков в составе земель захоронений никогда не утрачивают правовой связи с государством. Землепользователь, состоящий в отношениях по поводу использования земель захоронений, всегда состоит в определенных правовых отношениях с государством, так как исполняет определенные обязанности перед ним как самостоятельный субъект отношений землепользования. С другой стороны землепользователь постоянно находится в отношениях с публично-правовым образованием, осуществляющим управление в сфере похоронного дела. Уполномоченной организацией, представляющей публично-правовое образование, является соответствующее предприятие (специализированная служба) в сфере похоронного дела. Государство при этом остается исключительным собственником земли как природного ресурса.

Возможность участия лица в отношениях по использованию земельных участков, образованных на землях захоронений, определяется наличием у него земельной правоспособности. Содержание данной категории определяется нормами земельного и гражданского законодательства, при этом следует различать земельную и гражданскую

⁸² Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1958. С. 71.

правоспособность лица. Последняя носит частноправовой характер и предполагает равенство граждан, в то время как земельная правоспособность варьируется в содержании предоставляемых субъективных прав в зависимости от принципа целевого назначения земли. Различия в целевом предназначении земельного участка обуславливают разный объем субъективных прав и отличия в параметрах предоставляемого земельного участка (размер, порядок использования и проч.). Можно отметить, что неравенство в содержании земельной правоспособности вытекает из содержания принципа целевого назначения земли.

Целевое назначение земельного участка и категория земель, в составе которых он образовывается, определяет способность лица обладать субъективными правами в отношении данного земельного участка. Наличие запретов и ограничений на осуществление правомочий собственника в отношении земель захоронений обусловлено особым земельно-правовым, градостроительным и природоохранным статусом данных земель, который предполагает наличие определенного комплекса межотраслевых связей, устанавливаемых в режиме правового регулирования собственности на них. Таким образом, правовой режим собственности земель захоронений требует привлечения различных правовых средств (инструментов) воздействия из разных отраслей права. Системность аппарата юридического воздействия обеспечивается непрерывностью процесса реализации права собственности и единством предмета воздействия – земель захоронений.

Гражданские нормы задают лишь возможность для определенной модели поведения личности, однако наличие соответствующей нормы права еще порождает юридической связи между субъектами земельных правоотношений. А.Н. Тихонов обращает внимание на наличие другой группы предпосылок земельных правоотношений, которые предполагают наличие у соответствующего лица правосубъектности⁸³.

⁸³ Тихонов А.Н. Правосубъектные предпосылки возникновения правоотношений, связанных с выкупом участка для государственных или муниципальных нужд // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 4 (106). С. 87.

Правоспособность выступает лишь одним из элементов правосубъектности. Земельная правосубъектность лица в данном контексте трактуется как предоставление ему юридической возможности быть участниками правовой связи в структуре правоотношений по использованию земельных участков в составе земель захоронений. При этом одним из субъектов данной связи всегда выступает публично-правовое образование, что дедуктивно выводится из рассмотренного выше подхода Г.А. Аксененко. Поскольку именно государство «определяет условия и средства осуществления предоставленных им субъектам права формальных гражданско-правовых возможностей»⁸⁴, то участие публично-правовых образований в отношениях, возникающих по поводу использования земельных участков в составе земель захоронений является средством удовлетворения публичных интересов. Ритуальные предприятия (специализированные службы) в этом контексте выступают субъектами права на предоставление земельного участка в составе земель захоронений, то есть фактически субъектами реализации соответствующей государственной функции по удовлетворению публичной потребности.

Публично-правовые образования, принимая решение о предоставлении земельного участка в составе земель захоронений, обладают специальной правосубъектностью, которая ограничивает, как указывает С.С. Алексеев, возможность лица быть участником только определенного круга правоотношений в рамках одной правовой отрасли⁸⁵.

Специальная правосубъектность публично-правовых образований в рассматриваемой области земельных правоотношений участвуют в обороте земель захоронений через специально уполномоченные юридические лица (ритуальные предприятия, специализированные службы). Компетенция как совокупность всех видов правосубъ-

⁸⁴ Мезрин Б. Н. Место гражданской правосубъектности в механизме правового регулирования // Антология уральской цивилистики (1925–1989). М.: Статут, 2001. С. 183.

⁸⁵ Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. М.: Проспект, 2009. С. 384.

ектности⁸⁶ публично-правового образования является выражением его способности порождать, изменять или прекращать земельно-правовые отношения в сфере использования земель захоронений своими односторонними действиями. В частности, таким действием является решение о предоставлении в пользование земельного участка из состава земель захоронений.

Наличие у публично-правового образования полномочия по предоставлению земельного участка в пользование из состава земель захоронений предполагает возможность осуществления правомерного действия – издание административного акта (как правило, в форме административного регламента), посредством которого урегулируется данный процесс. Издание административного акта выступает в качестве юридического факта, порождающего соответствующие правоотношения по использованию земель захоронений. Возникновение данного юридического факта, по утверждению В.Б. Исакова, зависит не от правовой нормы, а от общественных отношений, так как правовые нормы лишь содействуют, но «никогда не являются единственной причиной, от которой зависит появление фактов»⁸⁷.

Административный акт выступает формой правоприменения, посредством которой претворяются в жизнь императивные веления публичной власти в целях реализации воли законодателя. Для принятия данного административного акта (регламента) требуется соответствующее юридическое основание, в качестве которого выступает градостроительная документация – генеральный план поселения, план зонирования земель и иные документы. С момента утверждения градостроительного плана определяются земельные участки, выделенные для организации мест захоронений (кладбищ), а сам акт утверждения выступает предпосылкой для возникновения отношений по использованию земельного участка из состава земель захоронений.

⁸⁶ Иоффе О.С. Избранные труды: в 4 т. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004. Т. 2: Советское гражданское право. С. 181.

⁸⁷ Исаков В.Б. Юридические факты в российском праве. М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 1998. С. 93.

Как и частный собственник, публично-правовой субъект обладает триадой правомочий собственника, дополняемых комплексом обязанностей по содержанию и обеспечению надлежащего землепользования в отношении земель захоронений. Непосредственное владение, пользование и распоряжений земельными участками, на которых располагаются военные и гражданские захоронения, осуществляются публичным собственником в непосредственной форме через уполномоченные органы государственной и муниципальной власти, а опосредованным образом – через деятельность уполномоченных организаций. Государством или муниципальным образованием могут создаваться государственные или муниципальные предприятия и учреждения, осуществляющие непосредственную работу по содержанию и использования земельных участков, расположенных под военными и гражданскими захоронениями. Данным предприятиям и учреждениям предоставляются ограниченные вещные права в отношении земель захоронений. Практика муниципального управления военными и гражданскими захоронениями свидетельствует об общей тенденции последовательного самоустранения органов публичного управления с возложением хозяйственных полномочий по содержанию объектов государственной или муниципальной собственности на вновь создаваемые организации.

В отношении земель захоронений традиционные правомочия собственника приобретают специфические черты. Как известно, владение подразумевает непосредственное осуществление юридического господства над предметом собственности, посредством которого собственнику усваются юридические права и обязанности в отношении данной вещи, юридически гарантируется обладание данной вещью и возможность осуществления фактических действий в ее отношении. Также правомочие владение подразумевает установление доступа к данной вещи посторонним людям. Необходимо отметить, что режим доступа на территорию мест захоронений носит двойственный характер. Исходя из возможности осуществления новых захоронений, кладбища подразделяются на открытые и закрытые (последние не

предполагают возможности новых захоронений). Исходя из характера фактического допуска граждан на территорию мест захоронений, то кладбища предполагают свободный доступ, исходя из установленного режимом работы кладбища расписанием. Высокая социальная значимость мест погребения лишает публичного собственника возможности блокирования доступа граждан к ним.

Правомочие пользования является наиболее проблематичным составляющим элементом правового режима собственности земель захоронений. Традиционное понимание пользования предполагает, что собственник той или иной вещи вправе извлекать полезные свойства из данной вещи. Извлечение полезных свойств может приобретать как активный, так и пассивный характер. Специфические черты земель захоронений предполагают, что непосредственное извлечение полезных свойств осуществляется неопределенным кругом лиц, так как исчерпывающей формализации круг родных и близких умершего человека не подлежит. Отдельным аспектом проблемы является вопрос об извлечении полезных свойств земель захоронений непосредственно публичным собственником. Хотя на него в подавляющей степени возложено бремя содержания данного объекта собственности, можно отметить, что удовлетворение публично значимых интересов посредством предоставления земельных участков для погребения также составляет элемент правомочия пользования землями захоронений для самого собственника.

Реализуя права собственности в отношении земель захоронений, публичный собственник обеспечивает защиту социально значимых (публичных) интересов. Под публичными интересами принято понимать широкий спектр признанных государством потребностей социального характера, удовлетворение которых составляет предмет деятельности органов государственной власти и местного самоуправления⁸⁸. Публичные интересы не являются суммой индивидуальных ин-

⁸⁸ Зарщиков А.В. Публичный интерес как юридическое основание действий публичных образований при реализации права собственности на землю // Изве-

тересов отдельных индивидов, они выражают запросы общества в целом. В отношении земель захоронений публичные интересы требуют не только удовлетворения потребностей в организации места погребения, но и осуществления всего комплекса мероприятий по содержанию и охране соответствующих территорий в надлежащем состоянии.

Земли захоронений предполагают возможность одновременного извлечения полезных свойств из данного объекта собственности как самим собственником, так и лицами, которым предоставляется земельный участок для захоронения. В этом отношении специфика земель захоронений приближает режим пользования ими к режиму публичного сервитута.

Наконец, правомочие распоряжения в классическом его понимании представляет собой право определения юридической судьбы конкретного объекта права собственности. В отношении обыденных предметов собственности чаще всего распоряжение предполагает возможность собственника продать или обменять ту или иную вещь. В рассматриваемом контексте земли захоронений изъяты из гражданского оборота, что налагает существенные ограничения на возможности публичного собственника в определении дальнейшей их юридической судьбы. Преодоление ограничений на правомочие распоряжения землями захоронений возможно посредством перевода их в другую категорию, однако особый культурный и сакрально-религиозный статус мест погребения, отражающий социальное значение земель захоронений, фактически лишает собственника возможности сделать это.

Одним из распорядительных актов публичного собственника в отношении земель захоронений может быть закрепление за учрежденными им государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями хозяйственные полномочия. Имущество, выделяемое данным юридическим лицам для осуществления хозяйственной деятельности, закрепляется на праве хозяйственного ведения или

оперативного управления. При этом публичный собственник сохраняет право контроля за использованием вверенного имущества.

Таким образом, специфика правового режима собственности земель захоронений по осуществлению в их отношении триады правомочий собственника характеризуется особым социальным значением земельных участков, входящих в их состав, которое возлагает на собственника дополнительные ограничения и обременения по реализации его прав. Дополнительные обременения, возлагаемые на публичного собственника в отношении земель захоронений, обусловлены требованиями природоохранного характера, сочетающими в себе необходимость учета и соблюдения интересов экологического и природоресурсного права. Осуществление права собственности в отношении земель захоронений предполагает необходимость соблюдения требований об эффективности использования данного природного объекта, которые в контексте земельных правоотношений выражаются в надлежащем соблюдении режима землепользования. На собственника земель захоронений возлагается весь круг обязанностей, связанных с необходимостью осуществления мероприятий по охране и межеванию земель, соблюдению градостроительных, санитарно-гигиенических и экологических требований, а также принятию мер по предотвращению экологического ущерба и нейтрализации негативного воздействия на почву⁸⁹.

Особенности реализации правового режима собственности в отношении природных объектов, к числу которых относятся и земли захоронений, предполагают расширенное содержание обязанностей публичного собственника, дополняемых необходимостью соблюдения требований экологического и природоохранного законодательства. Традиционный аппарат гражданско-правовых средств реализации обязанностей собственника в данном случае становится слишком ограниченным, что требует позволяет отнести к числу его правомочий также управление.

⁸⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. С. 177.

Рассмотренный порядок предоставления земельного участка позволяет перейти к вопросу об объеме полномочий лица, которому он предоставлен. Прежде всего, необходимо отметить, что, следуя логике рассмотренной административной процедуры, именно заявитель выступает в качестве лица, которому данный земельный участок предоставляется. Это обусловлено как его первостепенной ролью заявителя в процессе предоставления соответствующей муниципальной услуги, так и выдачей ему правоустанавливающих документов. Действующим законодательством о похоронном деле именно заявитель рассматривается в качестве лица, берущего на себя обязанности по погребению усопшего. Несколько неопределенным является вопрос может ли в качестве заявителя выступать несколько лиц одновременно. С одной стороны в административных регламентах не содержится прямого запрета на данное действие. Однако формы бланков заявлений, традиционно прилагаемых к соответствующим административным регламентам муниципальных образований, как правило недвусмысленно указывают на то обстоятельство, что заявление о предоставлении земельного участка подается одним лицом, что исключается возможность обращения сразу нескольких родственников. В итоге единоличный заявитель становится бенефициаром рассмотренной административной процедуры, который, следуя общей логике, и получает ограниченные вещные права на предоставленный земельный участок.

Ограниченные вещные права являются классической категорией цивилистики, содержание которой составляют предусмотренные законодательством возможности для использования чужой вещи. Таким образом, бенефициаром ограниченных прав выступает лицо, которое не является собственником данной конкретной вещи (в рассматриваемом контексте – конкретного земельного участка для захоронения). При предоставлении земельного участка для захоронения заявитель приобретает возможность пользования данным участком. Как уже указывалось выше, содержание правомочия пользования составляет возможность извлечения полезных или выгодных для субъ-

екта свойств из какой-либо вещи. Е.А. Суханов отмечает обусловленность ограниченных вещных прав на земельные участки самой природой данных объектов недвижимого имущества, понимания под ограниченным вещным правом право на чужую вещь, которая присвоена другим лицом (собственником)⁹⁰. Данная разновидность вещных прав является ограничение правомочий собственника земельного участка (публично-правового образования).

Ограниченным вещным правам свойственны общие, характерные для иных вещных прав признаки (абсолютный характер, господство над вещью, юридическая прочность, право следования, воздействие на вещь, индивидуальная определенность). Также им свойственен ряд специальных признаков (возможность защиты в порядке ст. 305 ГК РФ, ограниченный характер господства над вещью, усеченный характер правовых возможностей, производный характер, обременительность для собственника, изъятия в отношении свободы распоряжения собственником). При этом земельное законодательство не содержит упоминания ограниченных вещных прав, что, по мнению Е.А. Суханова, не соответствует потребностям развитого имущественного оборота⁹¹.

Как представляется, в отличие от земельных участков, выделяемых в составе земель иных категорий, участки для захоронения позволяют рассматривать в их отношении два основанных полезных свойства. Первое свойство носит материальный характер и представляет собой физическую возможность использования конкретного земельного участка как места нахождения тела умершего человека (в порядке ингумации или кремации). Второе свойство носит нематериальный характер и заключается в возможности осуществления обрядов и ритуальных действий в отношении места погребения умершего лица и удовлетворение посредством этого духовно-ценностных потребностей личности близких людей. Возможность извлечения

⁹⁰ Суханов Е.А. Ограниченные вещные права // Хозяйство и право. № 1. 2005. С. 5.

⁹¹ Суханов Е.А. Проблемы вещного права в современном российском праве // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 37.

двух рассмотренных полезных свойств из земельного участка, выделенного под захоронение, и составляет, по всей видимости, правомочие пользования. Кроме того, лица, осуществляющие уход за местом погребения, вправе возводить на нем надмогильные сооружения, в отношении которых они обладают полным правом собственности.

Ограниченный характер прав заявителя в отношении предоставляемого земельного участка, с сохранение режима государственной или муниципальной собственности в его отношении, позволяет рассматривать данные права в качестве примера ограниченных вещных прав. Ограниченность данных правовых возможностей означает строго о определенные пределы действий, которые могут быть осуществлены несобственником в отношении данного земельного участка. Вместе с тем, возвращаясь к проблеме круг лиц, которые могут выступать заявителями в рамках рассмотренной административной процедуры, следует отметить, что извлечение полезных свойств из предоставленного для захоронения земельного участка осуществляется не только заявителем. При наличии других родственников или близких людей, заинтересованных в пребывании на месте погребения умершего человека и осуществлении действий по поддержанию захоронения в надлежащем состоянии (уходу за могилой), круг лиц, обладающих ограниченными правами, расширяется и фактически становится неопределенным.

В рамках предоставления рассмотренной муниципальной услуги не представляется возможным осуществить полную формализацию круга родных и близких лиц, которые в настоящий момент или в любое будущее время, будут готовы осуществлять действий по уходу за местом захоронения или даже простому пребыванию на данном месте с целью осуществления постпогребальных обрядов. В связи с этим, ограниченные права в отношении земельного участка, предоставленного для захоронения, приобретают специфические черты, которые указывают на уникальный характер правового режим его использования.

Ограниченные вещные права на место захоронения – конкретный земельный участок определенной площади – представляет собой

право пользование данным местом для удовлетворения сакрально-религиозной потребности личности в погребении умершего близкого человека. Содержание данного права не предполагает возможности распоряжения данным земельным участком или осуществление правомочий владения им. При этом рассматриваемое право является пожизненным и предоставляется публично-правовым образованием на безвозмездной основе.

Ограниченные права на данный земельный участок не прекращают и не ограничивают права государственной или муниципальной собственности в отношении земель захоронений. Более того, правомочие пользования выделенным для захоронения земельным участком, которым обладает государство или муниципальное образование, фактически тождественно по своей цели потребностям заявителя. Государство или органы местного самоуправления, осуществляя правомочия собственника в отношении земель захоронений, также преследуют в качестве своей цели удовлетворение публично значимой потребности в организации мест погребений. Следовательно, публичный собственник не может извлекать каких-либо иных полезные свойства из выделяемых земельных участков, кроме использования их в качестве места погребения для умерших людей и осуществления обрядовой деятельности, связанной с процессом погребения. Иначе говоря, интересы собственника и несобственника в данном случае совпадают. В некоторых случаях установить фактическую смерть не представляется возможным, например, если гражданин пропал без вести, занимаясь опасными для жизни видами деятельности, был взят в плен и пр. Отсутствие тела умершего гражданина не позволяет получить медицинский документ о смерти, на основании которого производится регистрация смерти. В подобных случаях правовая неопределенность может восполняться специальными способами, такими как признание гражданина в судебном порядке безвестно отсутствующим и объявление его умершим.

Для понимания природы предоставления земельного участка для захоронения имеет значения вопрос об обороте земель захороне-

ний. Понятие «оборот» является одной из наиболее востребованных категорий цивилистики, неоднократно применяемой в тексте гражданского и земельного законодательства. Данная категория носит экономико-правовой характер, при этом наиболее общим понятием является «экономический оборот», под которым понимается обращение в обществе хозяйственных благ, обмениваемых на денежные средства. Разновидностями экономического оборота является гражданский и имущественный оборот. Гражданский оборот представляет собой юридическую форму обращения хозяйственных благ, в рамках которой устанавливаются субъективные права его участников⁹². Имущественный оборот является разновидностью экономического оборота, в рамках которого осуществляется обращения объектов имущества (имущественных прав). Специфической разновидностью гражданского оборота является гражданско-правовой оборот недвижимости, который является юридической формой обращения объектов недвижимости как хозяйственного блага.

Правовое содержание оборота объектов недвижимости образует механизм гражданского оборота, который представляет собой правовые средства, которые реализуют возможность обращения объектов недвижимости от одних лиц к другим. В объем рассматриваемого понятия также необходимо включать введение какой-либо вещи в оборот, а также трансформацию или изъятие данной вещи из оборота. Оборот хозяйственных благ, урегулированный нормами гражданского права, обеспечивает динамику имущественных отношений.

Механизм гражданского оборота, исходя из характера обращения экономического блага, может быть представлен в качестве совокупности правовых средств введения, перемещения, реконструкции, изъятия и ограничения в обороте. Введение земельного участка в оборот осуществляется посредством образования данного земельного участка, наделения его индивидуально определенными призна-

⁹² Братусь С.Н. О понятии гражданского оборота в советском гражданском праве. Доклад на заседании сектора гражданского права ВИЮН // Советское государство и право. 1949. № 11. С. 71.

ками, позволяющими отличать его от иных земельных участков. Правовым средством перемещения земельного участка, образованного в составе земель захоронений, является предоставление данного земельного участка (места погребения) в пользование. Гражданско-правовой оборот объектов недвижимости может быть определен через проводимое в цивилистической доктрине различие вещно-правовых и обязательственно-правовых отношений. Можно представить движение объекта недвижимости в обороте через взаимосвязь вещно-правовой предпосылки, в качестве которой выступает титул собственника или иное вещное право на недвижимое имущество, и обязательственных прав, порождающих надлежащий вещно-правовой эффект. Последний элемент знаменует переход вещного права от одного лица к другому⁹³.

Юридическая процедура перехода вещного права на земельный участок, образованный в составе земель захоронений, не предполагает регистрационного производства, но носит заявительно-удостоверительный характер. Содержание процедуры подачи заявления, предоставления земельного участка и выдачи удостоверения была рассмотрена выше. Исходя из изложенного, особенностью оборота земельных участков, выделенных в составе земель захоронения, является система правовых средств, обеспечивающих удовлетворение публичной потребности в предоставлении места для погребения путем введения данных объектов недвижимости в оборот, перемещения, перехода ограниченных вещных прав к пользователю, а также трансформации и изъятия (ограничения) в обороте.

Условия гражданско-правового оборота земельных участков, образованных в составе земель захоронений, как объектов недвижимости могут быть представлены в виде:

а) общие условия предоставления земельных участков в соответствии с положениями земельного законодательства;

⁹³ См.: Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Чельшев Михаил Юрьевич. Казань, 2008. С. 78.

б) частные условия, порождающие ограниченные вещные права на дозахоронение (перезахоронение, создание семейных захоронений) родственников;

в) сакрально-религиозные условия, обуславливающие необходимость предоставления данных земельных участков для удовлетворения публичной потребности в организации и содержании места погребения.

Гражданско-правовой оборот земельных участков, образованных в составе земель захоронений, предполагает изъятия и ограничения, устанавливаемые публично-правовым собственником земель захоронений с целью недопущения нецелевого использования данной категории земель. Целевое назначение земель представляет собой формально выраженное предназначение определенной категории земель, но и комплекс условий, при соблюдении которых оказывается возможным осуществление правомочий собственника в отношении данного предмета. Е.Р. Моргунова отмечает динамику в смещении акцентов земельного законодательства от принципа целевого назначения земель к доминированию зонирования как средства установления земельно-правового режима⁹⁴. Необходимо отметить, что зонирование, будучи правовым средством разбивки определенных территорий на сопрягающиеся зоны, все еще не получило однозначной интерпретации в юридической доктрине. Традиционно зонирование принято рассматривать в качестве градостроительного инструмента правового воздействия на определение режима использования земель, хотя некоторые авторы видят в градостроительном зонировании исключительно подвид зонирования как такового⁹⁵. В юридической

⁹⁴ Моргунова Е.Р. О юридической природе понятия правовой режим земель и о соотношении правового значения деления земель на категории и зонирования территорий для целей установления правового режима земель на современном этапе развития земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности // Юридический мир. 2013. № 12. С. 45.

⁹⁵ Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87.

доктрине отмечается характерная для последнего времени тенденция в обсуждении правового режима различных категорий земель в контексте возможного отказа от разделения их в соответствии с принципом целевого назначения и переход к зонированию как способу определения содержания режима землепользования.

Предполагается, что именно институт территориального зонирования должен будет вобрать в себя многообразие средств установления содержания права собственности на отдельные виды земель и определение пределов их осуществления. Результатом территориального зонирования является установление конкретного вида разрешенного использования земель. На текущий момент ГрК РФ устанавливает три вида разрешенного использования земельных участков: основные, условно разрешенные и вспомогательные виды (ст. 37). Благодаря градостроительному зонированию тот или иной земельный участок приобретает особую юридическую характеристику, определяющую правовой режим использования данного участка, включая определение возможности расчета его кадастровой стоимости.

Вместе с тем вид разрешенного использования является комплиментарным по отношению к целевому назначению земель, что порождает дискуссии, во-первых, о соотношении данных категорий, а, во-вторых, о первенстве в определении режима собственности. Необходимо отметить, что целевое определение назначения земель обыкновенно принято рассматривать как процесс носящий субъективный характер, так как почти всегда любой земельный участок имеет несколько целей в рамках своего предназначения. В этом смысле целевое назначение предлагается рассматривать в качестве генерализующего предназначения, по отношению к которому совокупность выделенных земельных участков позволяет определять характер государственного управления той или иной категорией земель как территориальной единицей. В свою очередь разрешенное использование является частным случаем определения целевого назначения конкретного земельного участка, порождающего у его собственника определенных объем прав и обязанностей по рациональному земле-

пользованию⁹⁶. Установление вида разрешенного использования в результате градостроительного зонирования является средством определения ограничений, которые налагаются на собственника земли в части, касающейся ее использования.

Кладбища и крематории располагаются в пределах зон специального назначения (ч. 13 ст. 35 ГрК РФ), в рамках которых видом разрешенного использования земельных участков является ритуальная деятельность⁹⁷. Как уже отмечалось выше, в соответствии со ст. 27 ЗК РФ, земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности воинскими и гражданскими захоронениями, изъяты из гражданского оборота. Данное положение указывает на то, что в отношении земель захоронений может быть установлен исключительно публично-правовой режим собственности. Содержащаяся в тексте ст. 27 ЗК РФ формулировка «земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности» служит причиной некоторых разночтений в доктринальном понимании права собственности на земли захоронений. Так, понятие федеральной собственности тождественно государственной собственности (ст. 214 ГК РФ), охватывая собой собственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Изъятие из гражданского оборота земельных участков, находящихся в федеральной собственности гражданских и воинских захоронений, предполагает несколько доктринальных выводов: а) либо захоронения не могут быть объектами муниципальной собственности, б) либо захоронения могут быть объектами муниципальной собственности, но в этом случае они не изъяты из оборота.

Так, Д.В. Козлов делает вывод, что «необоротоспособными признаются земельные участки, которые находятся только в федеральной

⁹⁶ Анисимов А.П., Мельников Н.Н. Системно-структурный анализ категорий «целевое назначение» и «разрешенное использование» в природоресурсных отраслях права // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 28.

⁹⁷ Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 (ред. от 23.06.2022) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.12.2020.

собственности и не могут быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством»⁹⁸. Ю.Н. Канаев делает категорический вывод, что объекты, которые в силу закона изъяты из оборота, не могут стать муниципальной собственностью⁹⁹. Исходя из подобных утверждений, необходимым образом следует вывод, что земли под воинскими и гражданскими захоронениями могут находиться только в федеральной собственности. Однако подобный вывод будет неверным.

Коренной причиной подобных разночтений является неудачных технико-юридический подход, использованный законодателем при формулировке текста ст. 27 ЗК РФ. Вместо того, что использовать в тексте части 4 данной статьи понятие государственной и муниципальной собственности, или в качестве альтернативы – публичной собственности, им применен оборот «земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности». Кроме того, в тексте земельного законодательства присутствуют разночтения при определении видов земель захоронений. Так, в ч. 4 ст. 27 ЗК РФ употребляется понятие «воинские и гражданские захоронения», а в ст. 99 ЗК РФ «военные и гражданские захоронения». Оставляя в стороне вопрос о смысле такого несовпадения в используемых терминах (речь идет по всей видимости о банальной лексической ошибке, непростительной, впрочем, при составлении кодифицированного акта), отметим, что термины «воинский» и «военный» следует рассматривать как синонимичные.

Кроме того, что законодательство, предметом регулирования которого прямо или косвенно выступают земли захоронений, почти не использует указания на возможность муниципальной собственности в отношении данного вида земель историко-культурного назна-

⁹⁸ Козлов Д.В. Оборотоспособность земельных участков в зависимости от их целевого назначения // Вопросы российского и международного права. 2016. № 4. С. 165–178.

⁹⁹ Канаев Ю.Н. Муниципальные образования как субъекты гражданского права: монография. М.: Юстицинформ, 2020. С. 78.

чения. В земельном законодательстве, а также в законодательстве о погребении на регулярной основе используются понятия «ведение», «полномочие», «компетенция» органов местного самоуправления по отношению к управлению землями захоронений, но почти никогда не содержится указаний на факт нахождения данных земель в муниципальной собственности. Подобный расклад также провоцирует спекулятивное разграничение земель захоронений и кладбищ, находящихся на данных землях, благодаря которому можно предположить возможность существования муниципальных кладбищ на землях захоронений, находящихся в федеральной собственности. Однако, и такие разграничения не имеют под собой оснований – слово «объекты» в ч. 4 ст. 27 ЗК РФ используется в широком смысле, в том числе как определенные территории, а не только как объекты недвижимости¹⁰⁰.

Между тем нахождение земель захоронений в муниципальной собственности является фактом правовой реальности, получивший свое отражение в том числе в судебной практике («земельный участок, занимаемый общественным кладбищем, находится в муниципальной собственности в силу прямого указания в законе, и право на данный земельный участок в силу закона является разграниченным»¹⁰¹; «земельные участки, расположенные под кладбищами, находятся в муниципальной собственности»¹⁰²).

Как представляется, для устранения разночтений в вопросах собственности на земли захоронений требуется внесение изменений в текст статьи 27 ЗК РФ. Во-первых, для унификации лексического аппарата необходимо изменить формулировку подпункта 9 части 4 статьи 27 ЗК РФ заменив слово «воинские» на слово «военные». Во-вторых, требуется изменение формулировки начала части 4 статьи 27

¹⁰⁰ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2017. С. 134.

¹⁰¹ Определение Верховного суда РФ от 26 ноября 2018 года № 305-КГ18-18749 // КонсультантПлюс: справ. правовая система.

¹⁰² Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2020 г. по делу № А41-58719/2019. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/VhVfur8VqoQw/> (дата обращения: 01.10.2022).

ЗК РФ, для чего необходимо заменить словосочетание «федеральной собственности» на словосочетание «*публичной собственности*».

Таким образом, можно констатировать, что действующим законодательством в отношении земель захоронений установлен правовой режим публичной собственности, в соответствии с которым земельные участки данной категории могут находиться в государственной и муниципальной собственности.

Земельный участок, выделенный по захоронению, сохраняется в публичной собственности, а значит, не подлежит передаче по наследству, что исключает применение в его отношении режима, предусмотренного ст. 265 ГК РФ. Отсутствие возможности формализации круга лиц, извлекающих полезные свойства из земельного участка, выделенного для захоронения, также лишает возможности рассматривать применение в его отношении режима, предусмотренного ст. 268 ГК РФ. Под формализацией здесь следует понимать возможность установление конечного круга лиц, приобретающих ограниченное право пользования предоставленным земельным участком, в индивидуальном акте предоставления данного земельного участка. Как уже было указано выше, заявитель в рамках соответствующей административной процедуры, не является единственным субъектом, приобретающим возможность использования выделенного земельного участка, хотя на него ложится основной круг обязанностей по осуществлению непосредственного погребения. Некоторые нормативно-правовые акты местного уровня содержат указание на режим бессрочного пользования земельным участком, выделенным для захоронения. Так, Постановление Администрации городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области от 4 октября 2010 года № 1172-Па «Об утверждении правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания»¹⁰³ устанавли-

¹⁰³ Постановление Администрации городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области от 4 октября 2010 года № 1172-Па «Об утверждении правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания» // Люберецкая газета, № 29, 08.10.2010.

ливаает в п. 1 ч. 3, что отводимые земельные участки для захоронений предоставляются гражданам в бессрочное пользование.

Следует отметить две характерные черты порядка предоставления земельного участка для захоронения: а) предоставление носит безвозмездный характер, б) имеет бессрочный (постоянный) характер. Однако земельно-правовой режим безвозмездного пользования земельным участком, согласно ст. 39.10 ЗК РФ, предполагает заключение соответствующего договора. Однако практика предоставления земельных участках свидетельствует об практически преобладающем игнорировании договорной формы регулирования отношений между заявителем и специализированной службой. Предоставление земельного участка для захоронения оформляется в виде решения, что подчеркивает административный, а не частноправовой характер рассмотренного порядка.

При этом закрытый перечень лиц, которым может быть предоставлен земельный участок в безвозмездное пользование (ч. 2 ст. 39.10), не содержит в качестве основания предоставление участка для погребения близким лицам умершего человека. Между тем административные регламенты предоставления муниципальной услуги не содержат формы договора, заключаемого с заявителем, а формы решения о предоставлении земельного участка для захоронения не содержат указания на правовой режим пользования данным участком. В это же самое время при организации семейного (родового) захоронения в ряд административных регламентов содержится форма договора о предоставлении места для создания семейного (родового) захоронения, но также не конкретизируется содержание ограниченного права, возникающего у заявителя¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Постановление Администрации города Георгиевска Ставропольского края от 28 ноября 2016 г. № 1691 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельного участка для организации семейных (родовых) захоронений на общественных кладбищах, расположенных на территории города Георгиевска» // КонсультантПлюс : справ. правовая система.

Таким образом, следует констатировать, что режим пользования земельным участком, предоставленным для захоронения, не может быть исчерпывающим и непротиворечивым образом описан в категориях постоянного (бессрочного) или безвозмездного срочного пользования. Причиной этому является очевидная правовая неурегулированность режима пользования земельным участком, выделенным для захоронения, в нормах действующего гражданского и земельного законодательства.

Ряд специфических признаков порядка пользования земельным участком, выделенным для захоронения, делают его типологически схожим с институтом публичного сервитута, что является любопытным направлением для теоретико-правовой рефлексии. Данный правовой институт также предполагает ограничение прав полного собственника земельного участка, возникновение права пользования данным земельным участком со стороны не собственника, наличием публично значимых интересов, удовлетворение которых выступает основанием для возникновения публичного сервитута. Публичный характер сервитута, предусмотренного ст. 23 ЗК РФ, предполагает учет общественно значимых интересов, а его установление не должно изменять целевое предназначение земельного участка. Данный вид сервитут может иметь постоянный характер.

Сервитут, устанавливаемый в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и публичный сервитут характеризуются наличием публичных элементов в своем режиме или в составе участников либо выполнением публично значимых функций. Из этого следует, что статус лиц, принадлежащих к разным по характеру и условиям осуществляемой деятельности категориям должен быть объективно оправданным и обоснованным. Однако ни ограниченный перечень для установления публичного сервитута (ст. 23 ЗК РФ), ни формальный порядок его установления и регистрации, ни, наконец, наличие возможности взимания платы с сервитуария, не создают положительной перспективы для

применения данного правового режима в отношении земельных участков, предоставляемых для захоронения.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что предусмотренный законодательством порядок предоставления земельных участков для захоронения носит административный характер, так как осуществляется в рамках процедуры исполнения государственной или муниципальной услуги. Специфический характер ограниченных прав на место погребения позволяют рассматривать режим пользования земельным участком, предоставленным для захоронения, в качестве уникального земельно-правового режима, требующего надлежащего законодательного оформления.

2.2. Использование земельных участков, находящихся в публичной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута для гражданских и воинских захоронений

Одной из наиболее значимых земельно-правовых новелл последних лет стало появление в тексте ЗК РФ комплекса правовых норм об использовании земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута (далее – использование земли без предоставления и сервитута). Появление нового земельно-правового института было обусловлено вполне утилитарными соображениями. Прежде всего, появление норм об использовании земель без предоставления и сервитута отвечало объективной потребности в появлении относительного простого порядка размещения некоторых объектов, который бы позволил избежать избыточных бюрократических сложностей. Кроме того, некоторые тенденции в развитии общественных отношений в последние годы оказались вне поля земельно-правового регулирования, что потребовало от федерального законодателя соответствующей реакции. Развитие единой вертикали публично-властного управления также

способствует расширению самостоятельности муниципалитетов, что требовало принятия новаций в области земельно-правового регулирования.

Будет справедливо отметить, что новый земельно-правовой институт отвечает потребностям в первую очередь представителей коммерческой среды. Именно благодаря такому упрощенному порядку получения разрешения на использование земли для ведения предпринимательской деятельности оказывается возможным в достаточно короткие сроки организовать торговые точки, расположенные на определенной территории. Е. Галиновская констатирует, что «установленная форма использования земель представляет собой некий промежуточный вариант между сервитутом и безвозмездным пользованием»¹⁰⁵.

Конечно, помимо коммерческих интересов новый земельно-правовой институт направлен на решение оперативных задач инфраструктурного обеспечения отдельных территорий. Благодаря использованию земли без предоставления и сервитута оказывается возможным эффективно решать задачи градостроительной политики, развития сеть энергетической и инженерной инфраструктуры.

Тем не менее, стоит отметить некоторые специфические характеристики рассматриваемого земельно-правового института. Во-первых, ст. 39.33 ЗК РФ содержит закрытый перечень оснований для использования земли без предоставления и сервитута – это преимущественно ситуации, когда уже имеется некоторый готовый или строящийся объект, для функционирования которого требуется создание некоторых инфраструктурных объектов. К ним можно отнести инженерные сети, некапитальные строения и сооружения. Еще одной группой оснований является решение научно-технических задач – проведение геологоразведки и инженерных изысканий, а также строительство некапитальных сооружений для внутреннего судоходства. Наконец, последней группой оснований является использование не-

¹⁰⁵ Галиновская Е. Направления развития земельного законодательства: новые тенденции и преемственность // Хозяйство и право. 2015. № 2 (457). С. 13.

стационарных торговых объектов (далее – НТО), рекламных сооружений, сооружений для товарного рыбоводства, рекреации. Как видно, все обозначенные в земельном законодательстве случаи использования земель без предоставления и сервитута служат примером либо нестационарных (некапитальных) сооружений, либо призваны решать обслуживающие задачи по отношению к основному объекту. Указанный порядок «выбивается из общей концепции титульного владения земельным участком на вещных или обязательственных правах»¹⁰⁶.

Появление в земельном законодательстве правовых норм об использовании земель без предоставления и сервитута сопровождалось активной правотворческой деятельностью государства по расширению полномочий органов местного самоуправления в самых различных областях публично-правового управления, в упрощении порядка делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления. С одной стороны, это является общим стремлением компенсировать построение единой публично-властной вертикали предоставлением муниципалитетам большей автономии. С другой стороны, в контексте настоящего исследования это обстоятельство особенно значимо, учитывая то, что именно на местное самоуправление возлагается большой объем полномочий по содержанию общественных кладбищ. Подавляющее большинство мест захоронений в Российской Федерации находится на балансе органов местного самоуправления.

Рассмотрим потенциал использования нового земельно-правового института для земель захоронений. Прежде всего, необходимо отметить, что размещения гражданских и воинских захоронений на основании норм, предусмотренных гл. V.6 ЗК РФ, невозможно, так как ст. 39.33 содержит закрытый перечень случаев и оснований для данного порядка. Общественные кладбища, мемориальные комплексы, воинские памятники и захоронения представляют собой объекты

¹⁰⁶ Мартынов А.С. Использование земель без предоставления земельных участков и установления сервитута: в свете реформирования земельного законодательства // ГлаголЪ правосудия. 2023. № 3 (33). С. 24.

капитального строительства, которые не могут подпадать под действие гл. V.6 ЗК РФ.

Однако, достаточно часто возникает ситуация, когда по отдельным участкам земель захоронений должны быть проложены инженерные конструкции, которые обеспечивают функционирование объектов, расположенных рядом с кладбищем. Также под действие рассматриваемых правовых норм подпадают изыскательские работы, которые могут преследовать различные цели. При этом в земельном законодательстве «нет каких-либо требований о необходимости оценки и соотнесения экономического эффекта, полученного от возможной добычи общераспространенных полезных ископаемых»¹⁰⁷.

Проведение изыскательских работ, прокладка объектов энергетической или инженерной инфраструктуры, совершение иных действий обыкновенно не вызывает проблем в землепользовании. Иначе обстоит дело с динамично развивающимся сервисным сектором, который, как правило, функционирует на территории некоторых общественных кладбищ. Помимо собственно административно-хозяйственных и религиозно-культурных сооружений на территории кладбища могут располагаться как предприятия торговли, так и мастерские, а также рекламные конструкции.

Например, достаточно часто на территории общественных кладбищ располагаются торговые павильоны, которые занимаются продажей растений и цветом, как тех, что используются для принесения на могилу, так и тех растений, которые сажаются на месте захоронения лицами, осуществляющими уход за местом погребения. Вместе с цветами и растения продается земля, удобрения, декоративные элементы, позволяющие обеспечить достойный уход за местом погребения. Наряду с этим, на территории кладбища часто располагаются мастерские, которые занимаются созданием памятников, крестов, металлических ограждений и других объектов надмогильных сооруже-

¹⁰⁷ Волков Г.А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 6 (115). С. 210.

ний, которые могут быть использованы для обустройства мест погребения. Помимо прочего, на территории общественного кладбища могут располагаться рекламные конструкции и сооружения, которые привлекают внимание посетителей. Часто рекламные конструкции является средством привлечения внимания автомобилистов, так как кладбища располагаются рядом с транспортными магистралями, а рекламируется на них деятельность ритуальных агентств и мастерских. Таким образом, территория земель захоронений активно используется не только для организации мест погребений, но и для функционирования сервисных предприятий.

Вполне очевидно, что организация территории кладбища может свидетельствовать о значительном потенциале сервисного сектора, обслуживающего посетителей культового места. Для публично-правового собственника в лице муниципальной администрации применение норм земельного законодательства об использовании земли без предоставления или сервитута может быть дополнительным источником доходов, за счет которых можно компенсировать издержки, которые возникают в результате содержания земель захоронений. Вместе с тем, в данной сфере все еще присутствуют известные ограничения, так как муниципальные образования, а также администрации кладбищ в местных правовых актах существенно ограничивают возможности ведения коммерческой деятельности на территории земель захоронений.

Иногда размещение на территории кладбища объектов торговли может становиться предметом для юридического спора. Так, в рамках одного из арбитражных дел индивидуальный предприниматель Ф. обратилась в суд с требованием признать незаконным решение специализированной службы в сфере похоронного дела г. Твери об отказе в заключении договора на предоставление торгового места. На протяжении длительного периода времени специализированная служба осуществляла заключение договора на представление мест на территории муниципального кладбища для размещения точек торговли, однако Ф. было отказано в связи с отсутствием свободных мест.

Отличительной чертой данной правовой ситуации является желание Ф. разместить на предоставляемом месте стационарный торговый павильон, который не подпадает под действие ст. 39.33 ЗК РФ. В результате арбитражный суд отказал в удовлетворении исковых требований¹⁰⁸.

Очевидно, что при наличии возможности у индивидуального предпринимателя разместить НТО, в данном случае специализированная служба могла бы положительно ответить на предложение о заключении договора. В подобных случаях выдается разрешение на использование земли без предоставления и сервитута.

В рамках отношений по использованию земель захоронений без предоставления и сервитута администрация кладбища или специализированная служба выступает в качестве уполномоченного учреждения, принимающего соответствующее решение от имени публичного собственника земли, на территории которой располагается кладбище. Выдаваемое разрешение представляет собой юридический документ, в которой выражается воля публичного собственника относительно использования земельного участка, находящегося в его собственности. ЗК РФ не регулирует инициацию процедуры выдачи разрешения на использование земли без предоставления и сервитута, поскольку данный вопрос урегулирован на подзаконном уровне. Правила выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности¹⁰⁹, утвержденные Правительством РФ (далее – Правила), содержат основные нормы о подаче и рассмотрении соответствующего заявления. В результате процесс выдачи разрешения представляет со-

¹⁰⁸ Решение Арбитражного суда Тверской области от 23 октября 2022 г. по делу № А66-6292/2022. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/7PMT4XQfCYll/> (дата обращения: 15.01.2024).

¹⁰⁹ Постановление Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244 (ред. от 30.07.2020) «Об утверждении Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 49 (ч. VI). 08.12.2014. Ст. 6951.

бой определенную административную процедуру, в рамках которой уполномоченный орган санкционирует размещение соответствующих объектов или проведение изысканий на территории кладбища.

Разрешение как акт волеизъявления публичного собственника направлено в таком случае на расширение пределов хозяйственной эксплуатации территории кладбища за счет извлечения коммерческой выгоды – первоначально самим собственником, так как землепользователь вносит определенную плату, а впоследствии и самим землепользователем, если он использует участок для коммерческих целей. Стоит отметить, что вопрос возмездности предоставления разрешения на использование земли без предоставления и сервитута остается предметом для полемики в науке земельного права.

Отправной точкой для этого спора стала официальная информация, распространяемая федеральными ведомствами о безвозмездном использовании земли без предоставления и сервитута. Однако, достаточно оперативно в рамках правоприменения гл. V.6 ЗК РФ публичные собственники стали взимать плату за данное действие. Некоторые субъекты Российской Федерации закрепили возмездный характер использования земли без предоставления и сервитута в региональном законодательстве. Например, в рамках одного из арбитражных дел, связанных с размещением НТО, суд сослался на положение законодательства Челябинской области, которое предусматривает плату за использование земли без предоставления и сервитута¹¹⁰.

Логика противников возмездного использования земли без предоставления и сервитута заключается в нормативном указании ст. 65 ЗК РФ, предусматривающей лишь две формы платы за землепользование – земельный налог и арендная плата. Сложившаяся практика правоприменения указывает на то, что безвозмездное землепользование в подобных случаях может быть только тогда, когда это прямо предусмотрено федеральным или региональным земельным зако-

¹¹⁰ Решение Арбитражного суда Челябинской области от 1 августа 2023 г. по делу № А76-2715/2023. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/dcnigdNLKMVR/> (дата обращения: 15.01.2024).

нодательством. При этом следует различать между собой плату за землепользование и плату за выдачу разрешения на использование земли без предоставления сервитута. В зависимости от воли регионального законодателя плата может взиматься альтернативно либо за первое, либо за второе.

Иногда органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут проигнорировать в региональном законодательстве вопрос о характере использования земли без предоставления или сервитута – в этом случае безвозмездный характер презюмируется. Также региональным законодателем может быть избран селективный подход, согласно которому использование земли без предоставления и сервитута в отдельных случаях осуществляется на безвозмездной основе, а во всех остальных случаях – на платной основе.

Размещение нестационарных и некапитальных объектов на территории земель захоронений, как правило, не предполагает необходимость получения разрешения на строительство. Это отвечает логике оперативности использования земли без предоставления и сервитута как облегченного режима землепользования. Землепользование без предоставления предполагает, что у лица эксплуатирующего земельный участок не возникает традиционный набор субъективных прав в его отношении (в гражданско-правовом понимании), а правоустанавливающие документы отсутствуют в принципе – разрешение, по общему мнению представителей, доктрины земельного права не относится к их числу¹¹¹.

Единственным правовым параметром использования земельного участка в рассматриваемом случае со стороны землепользователя является юридическая возможность извлечения некоторых полезных свойств, если это осуществляется в соответствии с заявленной целью. При размещении НТО на территории общественного кладбище это извлечение сводится по существу к самому факту нахождения объек-

¹¹¹ Корнеев А.Л. Особенности действия норм об использовании земли (земельных участков) без предоставления // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2022. № 2. С. 73.

та на конкретной территории и возможности извлекать выгоду из потока посетителей, которые приходят на территорию кладбища. Землепользователь не должен выходить за пределы установленного земельным законодательством целевого предназначения использования земли без предоставления или сервитута – в противном случае происходит отзыв разрешения¹¹².

При этом если лицо получило разрешение на землепользование для проведения инженерных или геологоразведочных изысканий на территории кладбища, то вырубка деревьев и иных зеленых насаждений осуществляется в рамках отдельного разрешения. Для НТО установлены дополнительные ограничения, так место их размещения должно четко соответствовать утвержденной схеме. Например, Департамент градостроительства заключил договор с юридическим лицом о предоставлении последнему права размещения торгового павильона на территории кладбища, который должен был эксплуатироваться в соответствии с его целевым предназначением. Позднее павильон был включен в схему размещения НТО. После прекращения договора на размещение временного сооружения муниципальная администрация отказалась его продлевать¹¹³.

Разрешение на использование земли без предоставления и сервитута может быть отозвано в случае, если данный вид землепользования приводит к ущемлению иных публично-правовых интересов. Это возникает в силу того, что реализация коммерческих возможностей одними участниками общественных отношений может ограничивать возможности других участников. Если размещение НТО на территории общественного кладбища препятствует прокладке инженерных коммуникаций или создает проблемы для движения общественного транспорта, то такой вид землепользования будет прекращен.

¹¹² См.: Челышев М.Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права / М.Ю. Челышев. Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. С. 98.

¹¹³ Решение Арбитражного суда Красноярского края от 11 декабря 2018 г. по делу № А33-969/2017. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/WCCywpq0s1mn/> (дата обращения: 15.01.2024).

Еще одной формой использования земли захоронений без предоставления и сервитута является размещение рекламных конструкций, которое также осуществляется на возмездной основе. В ряде случаев суды указывают на близость правовой конструкции такого землепользования и конструкции договора аренды, чем обосновывают саму возможность взимания платы за размещение объектов рекламы или иных некапитальных сооружений. Безвозмездность использования земли без предоставления или сервитута ставила бы в неравное положение тех, кто платит за аренду земельного участка, и тех, кто пользуется им на основании ст. 39.33 ЗК РФ. Например, между муниципальной администрацией и юридическим лицом был заключен договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, располагаемой в районе общественного кладбища. Рекламная конструкция представляла собой стоящую щитовую установку. Срок действия договора составлял пять лет. После истечения срока договора администрация отказалась его продлевать, а рекламная конструкция была демонтирована¹¹⁴.

Следует принимать во внимание то обстоятельство, что выдача разрешения на использование земель захоронений без предоставления и сервитута само по себе еще не предполагает перехода землепользователя к активным действиям. В земельном законодательстве содержится правовой запрет на использование земли по нецелевому назначению, однако в комплексе норм гл. V.6 ЗК РФ отсутствует запрет на неиспользование земли без предоставления и сервитута. Следовательно, временное складирование рекламных конструкций или иных компонентом некапитального сооружения на территории кладбища может производиться без взимания обязательной платы в пользу публично-правового собственника.

¹¹⁴ Решение Арбитражного суда Челябинской области от 12 октября 2022 г. по делу № А76-42931/2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/JONj12XbBBZu/> (дата обращения: 15.01.2024).

Отсутствие разрешения администрации кладбища или специализированной службы на использование земли без предоставления или сервитута позволяет квалифицировать некапитальное сооружение как самовольную постройку. Например, муниципальная администрация обратилась в суд с требованием освободить земельный участок размером 20 кв.м. на территории общественного кладбища от НТО, возведенного на нем в соответствии с договором между администрацией и индивидуальным предпринимателем. Договор был заключен на срок три года, однако в период коронавирусной пандемии он был автоматически продлен в соответствии с нормотворческими решениями исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Поскольку НТО не был включен в схему размещения торговых объектов, муниципальная администрация отказалась от продления действия договора¹¹⁵.

В другом случае муниципальная администрация отказалась от договора на размещение НТО на территории общественного кладбища, так как землепользователь самовольно изменил параметры НТО (вид и размеры), чем нарушил условия договора¹¹⁶.

Во всех случаях муниципальная администрация либо напрямую, либо в лице специализированной службы или администрации кладбища, заключает договор о размещении нестационарного объекта с взиманием обязательной платы. По существу конструкция такого договора чрезвычайно близка к конструкции договора аренды, что и указывается в материалах правоприменительной практики. В юридической доктрине также распространено мнение о том, что разрешительное землепользование (предлагается такая формулировка для использования земли без предоставления и сервитута) является скажен-

¹¹⁵ Решение Арбитражного суда Московской области от 26 сентября 2022 г. по делу № А41-18726/2022. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/iOdfV1quyVWq/> (дата обращения: 15.01.2024).

¹¹⁶ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 апреля 2022 г. по делу № А56-36369/2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/XN9a40ZTKr1/> (дата обращения: 15.01.2024).

ной формой арендных правоотношений, которая, однако, чужда «по отношению к институтам и вещного, и обязательственного права»¹¹⁷.

Иногда уполномоченный орган отказывает в выдаче разрешений на использование земель захоронений без предоставления и сервитута. Основания для отрицательного решения могут быть различными, в том числе при элементарном отсутствии свободных мест. Выходом здесь может быть только расширение территории кладбища. Также отказ в выдаче разрешения может быть сделан в случае, если размещение некапитального сооружения или проведение изыскательских работ препятствует целевому использованию территории земельного участка. Помимо возможности умаления интересов третьих лиц, использование земли без предоставления и сервитута должно осуществляться эффективным образом, когда эксплуатация земель захоронений не препятствует реализации публично-правовых функций, направленных на удовлетворение социально значимых потребностей.

Практика показывает, что бремя доказательства наличия основания для отказа в предоставлении разрешения, как правило, возлагается на публично-правового субъекта – собственника земель захоронений. Немотивированный отказ в выдаче разрешения влечет за собой признание незаконности этого решения. Следует отметить, что сам землепользователь наделен возможностью отказа от предоставленных ему правовых возможностей. Во всяком случае, такой нормы нет в правовом институте использования земли без предоставления и сервитута. Однако, учитывая инициацию самой процедуры получения соответствующего разрешения будущим землепользователем, по всей видимости, презюмируется его мотивированность и заинтересованность в использовании земельного участка. Отмеченное обстоятельство не устраняет обязанности землепользователя приво-

¹¹⁷ Корчагина Е.С., Лунина Н.А. Дуалистическая природа неналоговых платежей за использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Публично-правовое обозрение. 2023. № 1. С. 142.

дить земельный участок в состояние, пригодное для использования по назначению.

Поскольку территория кладбища находится в публичной собственности (собственности государства или муниципалитета), то смена собственника влечет за собой автоматическое прекращение права использования земли без предоставления и сервитута. Данный тип землепользования не умаляет публично-правовой природы земель захоронений, что свидетельствует о том, что предоставление земельного участка гражданину или юридическому лицу должно означать его прекращение.

Однако, поскольку земли захоронения не могут быть предоставлены физическим или юридическим лицам, данное основание прекращения использования земли без предоставления или сервитута нерелевантно в контексте настоящего исследования. Таким образом, только смена собственника, если кладбище передается из муниципальной в государственную собственность (или наоборот), может привести к прекращению права использования земли без предоставления или сервитута. Отпадение условия действительности собственности влечет за собой прекращение действия решения уполномоченного органа¹¹⁸.

Отсутствие обязательного требования о государственной регистрации договора между администрацией кладбища или специализированной службой и землепользователем указывает на тот факт, что законодателя не рассматривает данную договорную конструкцию как пример соглашения о недвижимости (сделки с недвижимостью подлежат обязательной государственной регистрации). Тем не менее, использование земли без предоставления или сервитута все же предполагает возведение объектов недвижимого имущества. Так, помимо нестационарных объектов возможно возведение навесов, некапиталь-

¹¹⁸ См.: Хабриева Т.Я. Конфликт интересов: природа, предупреждение, социальное регулирование / Т.Я. Хабриева, А.Я Капустин, А.В. Габов, Н.Н. Черногор // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 9.

ных строений, в отношении которых землепользователь фактически имеет право собственности. Предметом договора как сделки «не является индивидуально определенный объект – земельный участок, а просто указывается адрес размещения и информация о рядом расположенных зданиях»¹¹⁹.

Стоит отметить, что правоприменительная практика расходиться в определении юридического документа, на основании которого допускается использование земли без предоставления или сервитута. В ряде случаев суды видят в качестве такого документа разрешение уполномоченного органа, а иногда – договор на размещение нестационарного объекта¹²⁰. Отсутствие юридического документа, который суд готов признать в качестве основания для использования земли без предоставления или сервитута, влечет за собой признание возведенного сооружения самовольной постройкой. Важным фактором, который не учитывается при самовольном строительстве, является нагрузка на коммунальные сети.

Лицо, приобретшее самовольно выстроенный объект, обращается за официальным подключением к ресурсоснабжающим организациям, получает мотивированный отказ, так как у самовольной постройки отсутствуют надлежаще оформленные документы. В свою очередь, самовольное подключение в данной ситуации также влечет привлечением к юридической ответственности и отключением. Мероприятия по предотвращению самовольного строительства, предпринимаемые органами местного самоуправления положительного эффекта не дали, поскольку проводились по схеме: выявление самовольно выстроенного объекта – подача искового заявления в суд об-

¹¹⁹ Гаевская Е., Вагина О. Особенности использования земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, без их предоставления и установления сервитута // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 3. С. 43.

¹²⁰ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 24 января 2020 г. по делу № А32-26980/2019. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/JIAvHhsfLfw8/> (дата обращения: 15.01.2024).

щей юрисдикции. Вместе с тем, даже судебное разбирательство не останавливало производство самовольного строительства.

При этом самовольную постройку следует определять не столько в качестве объекта недвижимости, сколько в качестве объекта права в целом. Следует убедиться, что действия заинтересованных лиц были полностью добросовестными, особенно при осуществлении самой деятельности по строительству (часто встречаются случаи, если она уже была начата). В случае если в разрешительной документации выявлены ошибки или несоответствия, связанные непосредственно с объектом строительства или с земельным участком, на котором предполагается или начато строительство, требуется привлечение соответствующих специалистов или экспертов для консультаций или дачи заключений.

Очевидной проблемой в применении норм земельного законодательства, предусмотренных гл. V.6 ЗК РФ, является низкая степень юридической защиты интересов землепользователя. Фактически отсутствие должной законотворческой квалификации договора, заключаемого при выдаче разрешения на использование земли без предоставления и сервитута, а также отсутствие необходимости в государственной регистрации, указывает на то, что данный договор по существу не порождает никаких прав или обязанностей. Как известно, юридические факты служат основанием для возникновения прав и обязанностей участников правоотношений, а заключение договора является видом юридического факта. В данном случае заключение договора не влечет за собой возникновения прав и обязанностей (это подчеркивается в юридической доктрине), или порождает некоторое ограниченное право пользования, которое впрочем, крайне смутно определяется в науке.

В результате землепользователь оказывается в положении слабой стороны правоотношения, когда фактическое размещение на территории земель захоронений некапитальных или нестационарных строений и сооружений не влечет за собой никаких конкретных способов защиты законных интересов. Кроме того, вызывает сомнения

законотворческое решение, ограничивающее перечень объектов, допустимых к возведению на территории земельного участка, используемого в порядке гл. V.6 ЗК РФ. Как представляется, в данном вопросе необходимо предоставить большую свободу законотворческому и правоприменительному смотрению органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органам местного самоуправления. Этот шаг можно реализовать, сделав перечень оснований для использования земель без предоставления и сервитута, предусмотренный ст. 39.33 ЗК РФ, открытым.

Подводя итоги, необходимо констатировать некоторую противоречивость законотворческого решения о введении упрощенного порядка разрешительного землепользования – использования земли без предоставления и сервитута. Хотя стремление законодателя к снятию административных барьеров на пути реализации относительно простых коммерческих, изыскательских и инфраструктурных интересов оправдана, избранная правовая конструкция все еще вызывает споры в юридической доктрине. Для земель захоронений новый земельно-правовой институт имеет значение как средство расширения функционала общественных кладбищ за счет развития сервисного сектора, призванного удовлетворять потребности посетителей культового места.

2.3. Особенности права использования земельных участков для размещения объектов воинских захоронений

Право использования земель воинских захоронений является частным случаем общего правового режима использования земельных участков. Как всякая иная разновидность землепользования, использование земель воинских захоронений может быть рассмотрено в объективном и субъективном смысле. В субъективном смысле использование земель воинских захоронений представляет собой один из компонентов права собственности в отношении этих земель. Система земельно-правовых и градостроительных норм, а также связан-

ных с ним норм гражданского законодательства и иных нормативно-правовых актов образует в совокупности самостоятельный правовой институт – постоянное пользование земельным участком, на котором располагаются воинские захоронения. В субъективном смысле использование земель воинских захоронений является одним из правомочий земельного собственника. Исходным законоположением в этом контексте является норма, согласно которой воинские захоронения могут находиться только в государственной собственности.

Право использования земель воинских захоронений может быть определено как юридическая возможность, установленная нормами объективного права, осуществлять юридически значимые действия в отношении обособленных земельных участков, направленные на извлечение из них полезных свойств. В объективном смысле право использования земель воинских захоронений может быть представлено в виде совокупности правовых норм, преимущественно земельно-правового характера, которые оказывают результативное воздействие на общественные отношения, возникающие по поводу извлечения полезных свойств из земельных участков, на которых располагаются воинские захоронения. В объективном смысле использование земель воинских захоронений доступно как собственнику, так и всякому правомочному землепользователю.

Государственная собственность в отношении земель воинских захоронений задает контуры для круга потенциальных землепользователей, в качестве которых могут выступать органы государственной власти (федерального и регионального уровня), органы местного самоуправления, а также учреждения и предприятия, на территории которых располагают воинские захоронения. Праву использования земель воинских захоронений корреспондирует основная обязанность землепользователя – обеспечивать использование этих земельных участков строго по их целевому назначению, которое «может быть определено и как признаки, которыми обладают земли или земельный

участок, позволяющие отнести их к той или иной категории земель»¹²¹.

С ним связана также обязанность по обеспечению производства мероприятий, направленных на сохранность объектов воинских захоронений, поддержание их в достойном состоянии, соответствующем задачам государственной политики в области сохранения исторической памяти (политика меморизации). Формы реализации государственной политики в области сохранения исторической памяти предполагает две разновидности мемориальных комплексов – воинские захоронения, на которых располагаются объекты культурного наследия и мемориальные сооружения (монументы) и мемориальные комплексы без захоронения погибших при защите Отечества.

На сегодняшний день в основных законодательных актах, нормы которых содержат законоположения об использовании земель воинских захоронений – Законе № 4292-1, ФЗ № 8 и Федеральном законе «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»¹²² – не установлен правовой статус органа государственной власти, ответственного за осуществления охранных мероприятий в отношении этой разновидности земель. Также корпус указанных законодательных актов не устанавливается и балансосодержатель земель воинских захоронений, что существенно осложняет регулирование вопросов использования этих земель. В период с 1950 по 1980 годы на территории страны было установлено много памятников, финансирование которых осуществлялось местными предприятиями. Однако в процессе приватизации, при переходе объектов из государственной в частную собственность, многие памятники не были переданы на баланс муниципальных образований, а также не были поставлены на кадастровый учет. В результа-

¹²¹ Чмыхало Е.Ю. Целевое назначение и разрешенное использование земель как категории земельного права // Право. Законодательство. Личность. 2012. № 1 (14). С. 101.

¹²² Федеральный закон от 19.05.1995 № 80-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» // Российская газета. № 99. 24.05.1995.

те лишь в ходе подготовительных мероприятий, приуроченных к празднованию 65-летнего юбилея Победы в Великой Отечественной войне, в отдельных случаях муниципальных образования стали уделять внимание забытым воинским захоронениям. Этот процесс изначально был связан финансовыми трудностями, а также нежеланием муниципальных властей принимать активное участие в данной сфере. Действия в этом направлении были либо приостановлены, либо замедлены.

Многие воинские захоронения, созданные еще в советское время, в настоящий момент не зарегистрированы в установленном законом порядке, что создает барьеры на пути эффективного использования соответствующих земельных участков. Так, в рамках одного из судебных споров, прокуратура обратилась с иском к муниципальной администрации, которая не принимала действий, связанных с межеванием земельного участка, занятого объектом культурного наследия – воинского захоронения советских воинов, погибших в 1941–1945 гг.

Администрация муниципального образования не осуществляла межевания земельного участка, а также не поставила его на кадастровый учет. На территории земельного участка располагалось воинское захоронение, которое было признано памятником областного значения. По мнению прокуратуры, бездействие муниципальной администрации в части, касающейся межевания земельного участка, препятствовало использованию земель воинского захоронения, в том числе сохранению, содержанию и благоустройству мест погребения. Помимо прочего вокруг памятника областного значения не были установлены охранные зоны, предусмотренные законодательством об охране объектов культурного наследия. В силу отсутствия постановки на кадастровый учет не было зарегистрировано право муниципальной собственности на земельный участок¹²³.

¹²³ Решение Волховского городского суда Ленинградской области № 2А-951/2019 от 3 декабря 2019 г. по делу № 2А-951/2019. <https://sudact.ru/regular/doc/rkDZh4jRPdN9/> (дата обращения: 01.04.2024).

Очевидно, что в условиях отсутствия единого федерального органа управления в сфере использования земель захоронений, основное бремя содержания этой разновидности земель должно быть возложено на органы администрации субъектов Российской Федерации. Важной чертой Закона № 4292-1 является то, что он относит к формам реализации государственной политики исторической памяти также сохранение и благоустройство воинских захоронений, что предполагает необходимость ответственного отношения балансосодержателей этой разновидности земель к используемым объектам государственной собственности. Достаточно часто работы в области благоустройства территории земель воинских захоронений возлагаются на органы местного самоуправления, поскольку «рациональное землепользование включает и охрану земли в процессе ее использования»¹²⁴.

Земельные участки, на которых располагаются военные кладбища, подлежат межеванию и постановке на кадастровый учет. Это обязательное условие для их передачи на баланс муниципальных образований. Воинские захоронения также подлежат учету, в ходе которого каждому из них присваивается мемориальный знак и выдается паспорт. Специфической чертой использования земель захоронений становится обязанность восстановления разрушенных воинских захоронений или отдельных объектов, которые располагается на этих земельных участках. Статья 7 Закона № 4292-1 прямо возлагает на муниципальные администрации обязанность осуществлять реконструкцию объектов, расположенных на военных кладбищах. Также мемориальные комплексы без праха военнослужащих также должны охраняться со стороны органов местного самоуправления.

Рассмотрим основные особенности права использования земельных участков, на которых располагаются воинские захоронения. Первой особенностью использования земель воинских захоронений

¹²⁴ Рыженков А.Я. Принцип рационального использования земель и сфера его действия в российском праве // Аграрное и земельное право. 2016. № 11 (143). С. 126.

является необходимость сохранения и ухода за мемориальными сооружениями, установленными на данных территориях. Памятники,obelisks и мавзолеи – это не только исторические объекты, но и символы памяти и уважения к погибшим воинам. Правовой режим использования земель воинских захоронений предусматривает обязанность землепользователей обеспечивать сохранность и убранный этих территорий. Это включает в себя регулярную уборку, обеспечение чистоты и благоустройства территорий, а также возможное проведение мероприятий по восстановлению и сохранению памятников.

Второй особенностью использования земель воинских захоронений является необходимость выполнять работы по восстановлению разрушенных памятников. Органы местного самоуправления играют центральную роль в этом процессе и следят за тем, чтобы памятники и мемориалы были в надлежащем состоянии. Историческая значимость выявленных объектов культурного наследия, расположенных на землях воинских захоронений, определяется историко-культурной экспертизой¹²⁵.

Третьей особенностью использования земель воинских захоронений является обязанность ведения государственного учета этих захоронений. Согласно правовому режиму использования земель воинских захоронений, органы местного самоуправления на территориях субъектов Российской Федерации несут ответственность за учет данных объектов. В свою очередь, в морских пространствах соответствующая ответственность возлагается на штабы военных округов и флотов.

Ответственность за содержание воинских захоронений на территории Российской Федерации возлагается на органы местного самоуправления и начальников воинских гарнизонов (на закрытых территориях воинских гарнизонов). Начальники гарнизонов обязаны обеспечивать регулярное обслуживание захоронений, проводить необходимые ремонтные работы и предпринимать меры по сохранению па-

¹²⁵ Давыдова Е.Ю. Уголовно-правовая охрана воинских захоронений // Военное право. 2022. № 2 (72). С. 204.

мнати павших защитников Отечества. Однако «финансовые трудности, правовой нигилизм, нежелание муниципальных властей что-либо делать в данной сфере в неюбилейные годы приостановили либо тормозят эту работу»¹²⁶.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22.07.2008 года № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд»¹²⁷ резервирование земель для воинских захоронений производится исполнительным органом местного самоуправления. Так, в рамках одного из судебных дел прокурор обратился с иском к муниципальной администрации, которая не приняла меры по резервированию земли для новых воинских захоронений. Документация по планировке территории применительно к земельным участкам, зарезервированным для муниципальных нужд, а именно для воинских захоронений, не разрабатывалась¹²⁸. Воинские захоронения располагаются на землях историко-культурного назначения, землях населенных пунктов.

Другой важной особенностью управления землей воинских захоронений является необходимость проведения анализа рисков и экологической экспертизы перед любыми работами на данных территориях. Это связано с возможным наличием опасных материалов или боеприпасов на местах бывших боевых действий. Для обеспечения безопасности не только персонала, но и окружающей среды необходимы специализированные подходы к проведению работ на этих участках.

¹²⁶ Рубин В.А. Правовые аспекты сохранения воинских захоронений, монументов и иных мемориальных сооружений, посвящённых погибшим при защите отечества // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2012. № 3 (35). С. 271.

¹²⁷ Постановление Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 (ред. от 01.08.2022) "О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд" // Российская газета. № 160. 30.07.2008.

¹²⁸ Решение Нефтекумского районного суда Ставропольского края № 2А-234/2019 от 26 апреля 2019 г. по делу № 2А-234/2019. <https://sudact.ru/regular/doc/2DogaW1r7xNA/> (дата обращения: 01.04.2024).

Использование земель воинских захоронений предполагает установление охранной зоны вокруг них. Это мероприятие направлено на предотвращение случайного разрушения или повреждения уникальных памятников истории и культуры. Охранная зона позволяет контролировать использование земель вблизи воинских захоронений, что способствует сохранению их целостности. Особенностью использования земель воинских захоронений является запрет на производство работ, которые могут нанести ущерб этим объектам. В рамках охранной зоны устанавливаются определенные ограничения и требования к деятельности, которые регламентированы законодательством Российской Федерации об охране объектов культурного наследия.

Сохранность объектов культурного наследия, расположенных на территории земель воинских захоронений, требует разработки соответствующих правовых средств публичного администрирования в рассматриваемой области, среди которых первостепенное значение приобретают инструменты, формирующие правовой режим использования территории вокруг данных объектов. Государство устанавливает разрешенные виды пользования соответствующей территории, которые позволяют соблюсти баланс между интересами обеспечения сохранности объектов культурного наследия и интересами хозяйственного освоения и эксплуатации данных пространств. Кроме того, следует обратить внимание на возможные ограничения использования земельных ресурсов на таких территориях. Например, запрет на проведение строительных работ или эксплуатацию подземных ресурсов может быть введен для предотвращения повреждений или разрушений объектов культурного значения.

Субъекты Российской Федерации в последние годы усилили правотворческую работу по формированию регионального законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия. Типичным примером здесь может служить Закон Республики Татарстан от 1 апреля 2005 года № 60-ЗРТ «Об объектах культурного наследия в Рес-

публике Татарстан»¹²⁹ (далее – Закон № 60-ЗРТ), в содержание которого в 2019 г. был внесен ряд значимых поправок, направленных на инфильтрацию норм международного права в области охраны объектов культурного наследия.

Среди прочего правовые новеллы Закона Республики Татарстан от 16.11.2019 № 81-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «Об объектах культурного наследия в Республике Татарстан»¹³⁰ были направлены на формировании дополнительных юридических гарантий сохранности и целостности соответствующих объектов культурного наследия, которые расположены на территории субъекта Российской Федерации. Важным законодательным новшеством стало положение о разработке и реализации Планов управления объектами всемирного наследия (ст. 8.1 Закона № 60-ЗРТ), которое осуществляется государственными учреждениями субъекта Российской Федерации, а также иными хозяйствующими субъектами в предусмотренных случаях во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления. Реализация Планов управления сопровождается мониторингом состояния сохранных объектов всемирного наследия, а также подготовкой отчетной документации, содержание которой соответствует установленным требованиям комитета всемирного наследия ЮНЕСКО¹³¹.

Финансово-правовые аспекты реализации Планов управления, в соответствии с положениями Закона № 60-ЗРТ, предполагают обеспечение расходных обязательств из средств регионального бюджета, за счет которых осуществляются мероприятия по поддержанию со-

¹²⁹ Закон Республики Татарстан от 1 апреля 2005 года № 60-ЗРТ «Об объектах культурного наследия в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. № 93. 04.07.2015.

¹³⁰ Закон Республики Татарстан от 16.11.2019 № 81-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «Об объектах культурного наследия в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. № 173. 22.11.2019.

¹³¹ Гильфанов А.Р. Механизмы реализации и исполнение планов управления объектами всемирного культурного наследия ЮНЕСКО на территории Республики Татарстан // Исторический бюллетень. 2019. Т. 2. № 4. С. 78.

хранности и популяризации соответствующих объектов. Определение объема финансирования осуществляется исходя из потребностей, обозначенных в отчетной документации по итогам мониторинга состояния сохранности данных объектов, в том числе расположенных на территории воинских захоронений.

Содержание права использования земель воинских захоронений обусловлено общими правилами землепользования, которые устанавливаются нормами земельного законодательства в зависимости от категории земель и вида разрешенного использования. Специфической чертой права использования земель воинских захоронений как вида земель историко-культурного назначения, является его зависимость от целевого назначения. Под целевым назначением земель понимаются «порядок, условия, предел эксплуатации (использования) земель для конкретных целей в соответствии с категориями земли»¹³².

В отношении земель воинских захоронений необходимо констатировать, что их целевым назначением является обеспечение сохранности мест погребения защитников Отечества, а также объектов культурного наследия, которые располагаются на территории военных кладбищ (мемориальных комплексов). Сохранность воинских захоронений предполагает осуществление землепользователем мероприятий, которые направлены на устранение опасностей и угроз для мест погребения, разрушения и уничтожения объектов культурного наследования – мавзолеев, памятников, стел и обелисков и проч. Также объекты, расположенные на военных кладбищах, защищаются от неблагоприятных факторов окружающей среды и прочих деструктивных воздействий.

Законодательные нормы, регулирующие охрану объектов культурного наследования, содержатся в ФЗ № 73. Особенностью использования земель воинских захоронений, на которых расположены объекты культурного наследия, является необходимость охранного

¹³² Разина М.В., Владимиров И.А. Права и обязанности сельскохозяйственных коммерческих организаций по использованию земли. прекращение прав на землю // Казанская наука. 2011. № 2. С. 193.

зонирования – установления вокруг них охранных зон, внутри которых установлены ограничения на ведение хозяйственной деятельности. Законодателем установлен режим согласования отдельных видов хозяйственных работ, которые могут вестись на территории вокруг объекта культурного наследия. Существует несколько видов такой хозяйственной деятельности.

В первую очередь, речь идет о землеустроительных работах, которые представляют собой комплекс мероприятий инженерного и геодезического характера. Такие работы направлены на общую оценку состояния земельного ресурса, межевание и определение границ земельного участка. Также законодательство об охране культурного наследия ограничивает земляные и мелиоративные работы, которые являются разновидностью по изменению состояния грунта (уплотнение, перемещение и проч.), а также работы, которые направлены на улучшение состояния производительности земли.

Законодательство ограничивает строительные работы на территории земель воинских захоронений, так как они могут повредить объекты культурного наследия. В целом все виды хозяйственной деятельности, которые потенциально способны нанести ущерб объектам, расположенным на землях воинских захоронений, ограничиваются ст. 36 ФЗ № 73. Для их производства требуется согласование проекта этих работ с органами, которые осуществляют управление в сфере охраны объектов культурного наследования¹³³.

Многие мемориальные комплексы, которые возводятся на землях воинских захоронений, имеют статус достопримечательностей (достопримечательных мест). В силу этого обстоятельства осуществление хозяйственной деятельности при использовании земель воинских захоронений требует проектного согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который обладает полномочиями в отношении охраны объектов культурного наследия

¹³³ Круглякова В.М., Кравцова П.И. Охранные зоны объектов культурного наследия и их влияние на экономическую оценку объектов недвижимости // Строительство и недвижимость. 2021. № 1 (8). С. 149.

(в Республике Татарстан таким органом является Комитет по охране объектов культурного наследия). Как правило, в ведении такого органа находятся объекты культурного наследия разного уровня – федерального, регионального и местного. Условия застройки вокруг охранных зон на территории земель воинских захоронений регламентированы нормами градостроительного законодательства. Появление защитных зон «было аргументировано необходимостью создания упрощенного механизма включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ценных историко-культурных территориях, окружающих объекты культурного наследия, а также необходимостью реализации на них охранных мер»¹³⁴.

Производство хозяйственных работ при использовании земель воинских захоронений может сопровождаться необходимостью осуществления историко-культурной экспертизы, которая либо подтверждает наличие выявленного или зарегистрированного объекта культурного наследия, либо констатирует их отсутствие на военном кладбище. Также предметом историко-культурной экспертизы может быть оценка исторической и культурной ценности объектов, расположенных на землях воинских захоронений, а также оценка потенциального вреда, который может быть причинен тем или иным видом хозяйственных работ. Проекты хозяйственных работ требуют включения раздела о сохранности расположенных на землях воинских захоронений объектов культурного наследия, а также обоснования их неприкосновенности в ходе тех изменений, которые могут быть внесены в облик архитектурных объектов¹³⁵.

Угроза сохранности объектов, расположенных на землях воинских захоронений, влечет за собой принятие землепользователем охранных мер, к которым также могут быть отнесены и различного

¹³⁴ Андреева А.Ю., Халиков И.А. Проблемы установления и существования защитных зон объектов культурного наследия // Культурное наследие России. 2021. № 2 (33). С. 17.

¹³⁵ Пентин И.В. Вопросы установления охранных зон на территории объектов культурного наследия // Аспирант и соискатель. 2015. № 6 (90). С. 56.

рода ограничения в отношении движения транспортных средств на территории военных кладбищ. Субъекты Российской Федерации обладают известной степенью автономии в принятии решений об охране объектов культурного наследия, расположенных на территории земель воинских захоронений. Регионы могут принимать законодательные акты, которые вводят дополнительные ограничения для ведения деятельности на военных кладбищах. Для земель воинских захоронений, как и для всех земель историко-культурного назначения, не допускается изменение их целевого назначения. Следовательно, и деятельность, противоречащая этому целевому назначению, также не допускается на территории военных кладбищ.

Законодательство Российской Федерации предоставляет высшему органу исполнительной власти – Правительству Российской Федерации – полномочие, благодаря которому можно исключить тот или иной объект из реестра объектов культурного наследия. Такое решение должно быть обосновано заключением историко-культурной экспертизы, а также быть подкреплено обращением органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Как правило, такой шаг делается в случае утраты объектов своего историко-культурного значения. Однако для земель воинских захоронений такая практика не является типичной¹³⁶.

Исключение объекта из реестра обычно влечет за собой изменение категории земли, на которой он расположен. Такое невозможно для земель воинских захоронений. Даже если объект, расположенный на территории военного кладбища, утратит свое культурно-историческое значение, это не может быть поводом для изменения категории земли.

Законодательство об охране объектов культурного значения содержит правовые нормы об ответственности за ненадлежащее выполнение обязанностей по использованию соответствующих земельных

¹³⁶ Ложкин А.Ю. Современные принципы регулирования застройки на территориях исторической застройки // Урбанистика и рынок недвижимости. 2014. № 1. С. 8.

участков. Предусмотренные меры ответственности распространяются на две категории субъектов права – собственников земли и собственников объекта культурного наследия. В отношении земель воинских захоронений эти собственники совпадают – в обоих случаях им является государство. Это обстоятельство влечет за собой невозможность применения ст. 54 ФЗ № 73, так как норма этой статьи предусматривает изъятие объекта культурного наследия или земельного участка.

Основанием для такой меры ответственности является неисполнение обязанностей по обеспечению сохранности объекта культурного наследия или действия, которые непосредственным образом угрожают этой сохранности. Очевидно, что указанные меры не могут быть применены к государству. Изъятие объекта культурного наследия или земельного участка также предусмотрено в случае его уничтожения или существенного повреждения.

Особенностью права использования земель воинских захоронений является ограничение их в обороте. Правовой запрет на оборот земель воинских захоронений является частным случаем общего запрета, установленного для земель историко-культурного назначения. Этот запрет обусловлен наличием на этих землях объектов культурного наследия, в том числе тех, что охраняются на международном уровне. Отнесение тех или иных объектов к разряду особо ценных осуществляется в соответствии с нормативно-правовыми актами, которые принимаются главой российского государства. Запрет оборота предполагает невозможность предоставления земель воинских захоронений в частную собственность, или предоставление какого-либо правомочия частному собственнику¹³⁷.

Типичным примером военного кладбища, которое находится в федеральной государственной собственности, является Федеральное военное мемориальное кладбище, расположенное в Мытищин-

¹³⁷ Бельмач Н.В., Кузьмич Н.П. Проблемы землепользования, препятствующие инвестиционному развитию в границах территории объектов культурного наследия // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 43.

ском районе Московской области. Использование земли этого воинского захоронения осуществляется специально созданным федеральным государственным учреждением. Это юридическое лицо осуществляет широкий круг полномочий в области увековечивания памяти защитников Отечества. Строительство самого кладбища осуществлялось за счет государства, а имущество, необходимое для его использования, было передано учреждению на праве оперативного управления. Все остальные военные кладбища на территории Российской Федерации находятся в собственности субъектов Российской Федерации или переданы на баланс органам местного самоуправления. Определяя содержание права использования земель воинских захоронений, необходимо различать собственность на сами эти земли и собственность на объекты, возводимые на территории земель захоронений. Кладбища как архитектурные комплексы, объединяющие в себе множество зданий и сооружений, могут находиться как в государственной, так и в муниципальной собственности.

Объекты культурного наследия, расположенные на землях воинских захоронений, могут находиться в праве пользования физическими и юридическими лицами. Осуществление правомочий пользования в отношении этих объектов допускается с учетом ограничений, призванных обеспечить сохранность и неприкосновенность объектов культурного наследия. Правительство Российской Федерации может вводить дополнительные ограничения в отношении права использования объектов, расположенных на землях воинских захоронений. Физическое или юридическое лицо, которое осуществляет правомочия в отношении объекта культурного наследия, может обжаловать такое ограничение в судебном порядке.

Охранное зонирование вступает одним из правовых средств ограничения права использования земель воинских захоронений. Законодательством предусмотрено три типа охранного зонирования. Охранная зона, первый тип, представляет собой территорию вокруг объекта культурного наследия, на которой запрещена строительная деятельность, а также ограничивается хозяйственная деятельность.

Исключение составляют такие мероприятия, которые направлены на обеспечение сохранности объекта культурного наследия. Следующим типом охранного зонирования является зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности. На этой территории устанавливаются расширенные требования к ведению отдельных видов преобразующей деятельности – строительства или иного типа хозяйствования. Эти требования во многом обусловлены особенностями реконструкции существующих зданий и сооружений. Наконец, необходимо также отметить зону охраняемого природного ландшафта, которая включает в себя также компоненты природной среды (леса, водоемы и проч.).

В результате следует констатировать, что особенности права использования земель воинских захоронений заключаются в установлении ограничений на ведение хозяйственной деятельности балансодержателем, наличием дополнительных требований к сохранению и восстановлению военных кладбищ и мемориалов как объектов культурного наследия, а также наличием обязательств землепользователя в отношении межевания и учета земель воинских захоронений.

Можно сделать вывод, что использование земель воинских захоронений является частным случаем общего правового режима использования земельных участков. В субъективном смысле оно представляет собой компонент права собственности в отношении этих земель, а в объективном смысле – совокупность земельно-правовых и градостроительных норм, которые оказывают воздействие на общественные отношения, связанные с извлечением полезных свойств из этих земель. Государственная собственность в отношении земель воинских захоронений определяет круг потенциальных землепользователей и обязанность обеспечивать использование этих земель по их целевому назначению. Важной особенностью использования земель воинских захоронений является сохранение и уход за мемориальными сооружениями, которые являются не только историческими объектами, но и символами памяти и уважения к погибшим воинам.

В результате исследования правового регулирования отношений по использованию земель захоронений сделан вывод о неудачности избранной законодателем формулировке текста ст. 27 ЗК РФ, благодаря которой создается некорректное впечатление, что изъятыми из гражданского оборота оказываются земли военных и гражданских захоронений, находящихся исключительно в федеральной собственности. Для унификации лексического аппарата предлагается изменить формулировки в земельном законодательстве. Процесс пользования земельными участками для захоронения обладает высоким рискогенным характером, а для устранения соответствующих угроз требуется осуществление природоохранных мероприятий. Отсутствие межевания и геодезических работ по определению границ территории, отведенной под места захоронений, влечет не только утрату права на данные земли, но создает угрозы экологической безопасности и повышает риски для благополучия земли и окружающей природной среды.

В отношении земель захоронений традиционные правомочия собственника приобретают специфические черты. Теории мест захоронений в силу особой социальной значимости предполагают свободный доступ к местам погребений, а непосредственное извлечение полезных свойств из земельных участков, отведенных для погребения, осуществляется неопределенным кругом лиц, так как исчерпывающей формализации круг родных и близких умершего человека не подлежит. Осуществление права собственности на земли захоронений органами государственной власти и местного самоуправления выходят за границы классического понимания правомочий собственника, так как предполагают необходимость принятия дополнительного бремени содержания данного объекта собственности, с точки зрения возложения ограничений и обязанностей.

Порядок предоставления земельных участков для захоронения предполагает соблюдение установленной административной процедуры по предоставлению соответствующей муниципальной услуги. Характер пользования земельным участком для захоронения обладает рядом уникальных признаков, не позволяющих однозначно свести

его правовой режим ни к постоянному (бессрочному) пользованию, ни к безвозмездному пользованию, ни к публичному сервитуту. Специфический характер ограниченных прав на место погребения позволяют рассматривать режим пользования земельным участком, предоставленным для захоронения, в качестве уникального земельно-правового режима, требующего надлежащего законодательного оформления.

Глава 3. Публично-правовые меры охраны земель гражданских и воинских захоронений

3.1. Публично-правовые меры охраны гражданских и воинских захоронений: понятие и виды

Охрана земель захоронений требует от государства принятия конкретных мер, облеченных в юридическую форму. Использование понятия «правовые меры» в доктрине земельного права осуществляется посредством помещения теоретико-правового содержания данной категории в контекст земельно-правовых отношений. Осуществление эксплуатации земель неизбежным образом связано с возможными рисками для качества почвенного слоя, что предполагает необходимость осуществления мероприятий по возмещению причиняемого земле ущерба или профилактики возможного негативного воздействия от хозяйственной деятельности человека. Понятие «правовая мера» является общеправовой категорией, которая соединяет в себе представления о мере должного человеческого поведения и мере права как регулятора общественной жизни¹³⁸. Применительно к природоохранному контексту представление о правовых мерах, применяемых государством, рассматривается М.М. Бринчуком как синоним определенных требований к обращению с компонентами природной среды¹³⁹.

В.В. Круглов понимает правовую меру как утвержденный организационный порядок осуществления правового требования, соблюдение которого обеспечивается уполномоченными государственными и муниципальными органами¹⁴⁰. Очевидно, что представление о пра-

¹³⁸ Куликов Е.А. Категория меры в праве: теоретико-правовые и философско-правовые аспекты. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 76.

¹³⁹ Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М.: Наука, 1990. С. 12.

¹⁴⁰ Круглов В.В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 25.

вовых мерах охраны земель захоронений в данном контексте не может быть сведено исключительно к возмещению вреда, причиненного почвенному слою или иным компонентам земельной среды. В этом случае было бы правильно говорить о правовых мерах защиты земель захоронений, так как защиты требуется тогда, когда возникает явный экологический вред. Более широким подходом должно быть представление о правовых мерах охраны земель захоронений как совокупности действий государства и уполномоченных субъектов земельно-правовых отношений, направленных на предотвращение возможного и устранение последствий реального вреда земельной среде.

Совокупность правовых мер образует охрану земли как системный фактор эксплуатации земельных ресурсов. Если каждая правовая мера, взятая по отдельности, представляет собой конкретный инструмент земельно-правового воздействия, то охрана земель в целом представляет собой системную деятельность уполномоченных субъектов земельно-правовых отношений, посредством которой достигается цель предотвращения негативного воздействия человека на земельную среду или устранение уже причиненного вреда в процессе освоения земельных ресурсов. А.П. Анисимов определяется охраны земель через представление о надлежащем качестве земли, которое обеспечивается совокупностью нормативов загрязнения земельных ресурсов¹⁴¹.

Отношения в сфере эксплуатации земельных ресурсов на участках, выделенных для захоронений, подвергаются воздействию правовых норм различной отраслевой принадлежности. Порядок использования указанных участков определяется нормами земельного, градостроительного, природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства. Данное обстоятельство подчеркивает межотраслевой характер механизма правового регулирования в сфере рационального землепользования, в частности, на участках, выделенных

¹⁴¹ Анисимов А.П. Теоретические проблемы управления земельными ресурсами поселений по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Волгоград: ВолГУ, 2003. С. 34.

для захоронений. Исходным постулатом эксплуатации земельных ресурсов является необходимость минимизации негативного антропогенного воздействия на полезные свойства природного объекта. В тех случаях, когда избежать этого воздействия оказывается невозможно, то у землепользователя возникает обязанность по проведению рекультивационных мероприятий.

В качестве природного ресурса земля является носителем нескольких утилитарных качеств. В первую очередь, данный ресурс обладает плодородным слоем почвы – качество, которое имеет частичности возобновляемый характер. Кроме того, земля как природный ресурс имеет пространственные ограничения (границы). Наконец, земля является средой обитания для многочисленных живых организмов – биоты, существование которой критически важно для поддержания экологического равновесия. В рамках настоящего исследования плодородие почвы в меньшей степени имеет значение для использования земель захоронений (это «законный интерес» рационального землепользования сельхозугодий), однако необходимость эффективного пространственного использования земельных участков и обеспечение надлежащего уровня экологической обстановки для обитания природных организмов составляет предмет рационального землепользования в отношении рассматриваемой категории земель.

Эксплуатация земель захоронений требует проведения комплекса мероприятий, которые призваны обеспечить поддержание, сохранение и возобновление полезных качеств этого природного ресурса. К числу данных мероприятий относятся:

а) эксплуатационные меры, которые извлекают пользу из основных качеств земли (утилитарные мероприятия);

б) превентивные мероприятия, которые призваны минимизировать деструктивное воздействие человека на производительность земли;

в) сопутствующие мероприятия, минимизирующие негативное влияние человека на смежные природные объекты, которые взаимосвязаны с землей как основным природным ресурсом.

Рассмотрим роль указанных мероприятий по отношению к землям захоронений. Утилитарные мероприятия предполагают извлечение пользы из процесса эксплуатации земли, однако по отношению к указанным земельным участкам в качестве основного полезного качества выступает их способность выступать местом (пространством) для погребения тел умерших. Погребение преследует необходимость удовлетворения двух основных социальных потребностей – религиозно-обрядовых, которые представляют собой культовую форму обращения с телами умерших, и санитарно-эпидемиологических. Последний вид социальных потребностей обусловлен известной с древнейших времен опасностью, которую несут с собой тела умерших людей. Для предотвращения данной опасности обществом выработаны практики ритуального обращения с телами умерших людей, которые нейтрализуют санитарно-эпидемиологические риски.

Однако помимо рисков для самого общества, тела умерших могут представлять опасность также для природной среды, поскольку продукты разложения также угрожают экологическому благополучию биоты. В связи с этим норма санитарно-эпидемиологического законодательства требуют производства мероприятий, устраняющих также и данную угрозу. СанПиН 2.1.3684-21, в частности, в п. 51 содержит предписания об организации земельного участка, выделенного под кладбище. Для этого требуется создание уклона в сторону, противоположную от населенного пункта, что позволяет обеспечить безопасность его жителей, которые могут использовать воду для удовлетворения своих потребностей.

Увеличение производительности в отношении земель захоронений носит принципиально иной по отношению к другим категориям земель характер. Очевидно, что земли захоронений не используются для традиционного применения земель в качестве фактора производства, а максимизация полезности в этом случае не имеет экономического характера. Научная обоснованность в подходе эффективного землепользования предполагает применение рационально обоснован-

ных стандартов извлечения максимального эффекта по удовлетворению публичных интересов в рассматриваемой сфере.

Исполнение требований санитарно-эпидемиологического законодательства не исчерпывает собой весь объем мероприятий, которые направлены на охрану земель захоронений. С землей как природным объектом взаимодействует множество других сред – водная, воздушная, лесная среда, недра. Их безопасность и экологическое благополучие также требует нейтрализации рисков, связанных с эксплуатацией земель захоронений. Следовательно, правила рационального землепользования охватывают не только непосредственно эксплуатируемые земельные участки, но и все сопряженные природные объекты, которые могут подвергаться негативному антропогенному воздействию. Анализ массива санитарно-эпидемиологических требований к организации земель захоронений, в частности, демонстрирует особое акцентирование на вопросах устранения возможности для соприкосновения мест погребения с водной средой, так как вода является одним из наиболее быстрых каналов распространения токсичных веществ и инфекций. Для устранения подобных рисков предусматриваются мероприятия по водоотведению и дренажу.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁴² устанавливает требование, в соответствии с которым необходимо принятие мер по охране земли как природного объекта от таких негативных последствий, как загрязнение, истощение, деградация, а также порча или уничтожение, то есть от любого деструктивного антропогенного воздействия (ст. 4). Освоение земельных ресурсов связано с причинением вреда окружающей среде, который является неустранимым компонентом хозяйственной деятельности человека. Эксплуатация земельных ресурсов носит преобразующий характер, поскольку она выводит земельную среду из ее естественного состояния, нарушает экологическое «равновесие»

¹⁴² Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022, с изм. от 30.05.2023) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. № 6. 12.01.2002.

и приводит землю в состояние, необходимое для удовлетворения потребностей человека. Установление нормативов, посредством которых определяются пределы такого преобразования, составляет основу правового режима охраны земли.

Конституционным судом РФ отмечается прямая связь между эксплуатацией природных ресурсов и ущербом окружающей среде, устранение которого требует принятия определенных мер со стороны государства. При этом рыночный характер экономических отношений в Российской Федерации требует, по мнению Конституционного суда РФ, возложение издержек на осуществление данных мероприятий на субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую природную среду. Государство как центральный субъект земельно-правовых отношений в первую очередь должно предпринимать профилактические меры охраны окружающей среды¹⁴³.

Именно принцип ответственности является правовым средством разграничения издержек государства и хозяйствующих субъектов в процессе осуществления мероприятий по правовой охране земель захоронений. Данный принцип реализуется в процессе правовой охраны как земли, та и иных природных ресурсов. Отраслевое законодательство в рассматриваемой области также опирается на данный принцип. Например, Лесной кодекс Российской Федерации¹⁴⁴ (далее – ЛК РФ) в ст. 99 возлагает юридическую ответственность за нарушение лесного законодательства на того, кто причинил вред (деликвента), а в ст. 100 устанавливает добровольный или судебный по-

¹⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта “б” пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Российская газета. № 94. 27.05.2009.

¹⁴⁴ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 13.06.2023) // Российская газета, № 277, 08.12.2006; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.06.2023.

рядок возмещения данного вреда. Конституционный суд Российской Федерации признал ранее действовавшую часть 2 статьи 99 ЛК РФ не соответствующей Конституции Российской Федерации, поскольку она не обеспечивала надлежащий баланс между интереса добросовестного землепользователя, предпринимающего необходимых охранные меры, и публичными интересами максимально полной компенсации вреда. Правовая позиция высшей конституционно-судебной инстанции допускает возможность продолжения землепользования после устранения причиненного вреда или консервации земли до момента достижения необходимых нормативов самовосстановления почвы¹⁴⁵. Аналогичные нормы содержатся в кодифицированных актах отраслевого законодательства в сфере природопользования. Статья 68 Водного кодекса Российской Федерации¹⁴⁶ возлагает на деликвента обязанность не только устранить допущенное нарушение, но и возместить причиненный вред.

Система правовых мер охраны земель в доктрине земельного права подразделяется на мелиорационные и рекультивационные мероприятия. Мелиорация как комплекс земельно-охранных мероприятий направлена на улучшение состояния земель. Данный подход отражен в нормах Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»¹⁴⁷, который рассматривает в качестве задач мелиорационных мероприятий повышения продуктивности и устойчивости земледелия (ст. 1), а саму мелиорацию в качестве коренного улучшения земель (ст. 2). Рекультивация земель, в свою очередь,

¹⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярье” // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4. 2015.

¹⁴⁶ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 28.04.2023) // Российская газета, № 121, 08.06.2006; № 95, 03.05.2023.

¹⁴⁷ Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О мелиорации земель» // Российская газета, № 10, 18.01.1996; № 280, 11.12.2020.

направлена на восстановление и предотвращение деградации земель (ч. 5 ст. 13 ЗК РФ). Иными словами, если рекультивация устраняет уже причиненный вред, то мелиорация ориентирована на улучшение качества земельной среды. Мелиорация и рекультивация земель предполагают продолжение землепользования, а консервация земель требует прекращения использования нарушенных земель для уменьшения степени их деградации. Науке земельного права хорошо известно, что земля представляет собой природный объект, который тесно взаимосвязан с множеством других элементов природной среды. В результате любого деструктивного воздействия человека на землю возможно срабатывание «каскадного» эффекта, когда вред одному природному объекту автоматически «влечет за собой изменение других природных элементов»¹⁴⁸.

В результате стратегия рационального землепользования обязывает рассматривать процесс эксплуатации конкретного природного ресурса в качестве более масштабного процесса воздействия на экологическую систему, которая существует на конкретной территории. Примером такого видения проблемы является запрет на размещение кладбищ на затопляемых участках – такое эксплуатационное решение повышает риск проникновения токсичных химических веществ в водную среду, что фатально для окружающей экологической системы.

Следует отметить, что с геологической точки зрения кладбища могут иметь важный типаж, который во многом зависит от характеристики поверхностного слоя почвы. Если почва недостаточно плодородна, то она может служить в качестве естественного природного барьера, препятствующего инфильтрации токсичных химических веществ в водную среду. Ненасыщенная почва является одновременно и фильтром, и адсорбентом, который снижает концентрацию опасных химических соединений, угрожающий экологической безопасности биоты. Например, идеальным адсорбентом принято считать глини-

¹⁴⁸ Васильева Е.М. К вопросу о правовом содержании понятия «рациональное использование земли» // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 36. С. 186.

сто-песчаную почву, поскольку она может наиболее эффективно препятствовать проникновению продуктов разложения человеческого тела в иные природные среды. Это обусловлена особой мелкозернистой текстурой и низкой пористостью такой почвы.

Требования с СанПиН 2.1.3684-21, в частности, указывают на необходимость размещения кладбищ на землях с сухой и пористой почвой, которая обладает низким уровнем влажности. Данное нормативное предписание направлено на формирование естественных природных барьеров на пути распространения токсичных продуктов разложения человеческого тела. Территория кладбища организуется таким образом, что не более 70 % земельного участка занимали сами захоронения. Долевое распределение территории погребений и территории администрирования кладбища обусловлено необходимостью формирования двух зон вне пределов захоронений – ритуальной и хозяйственной.

Административно-хозяйственная система кладбища представлена различными инфраструктурными объектами, обеспечивающими его работу. К ним относятся, например, системы водоотведения и дренажа. Ежегодно площадь кладбища подлежит увеличению, минимальный порог которого установлен в 0,5 га, однако такие решения должны сочетаться с учетом вредоносного воздействия территории, выделенной для захоронений, «на экологию окружающей среды и, прежде всего, на источники питьевой воды»¹⁴⁹.

При выборе почвы следует учитывать размер бактерий, распределение пор по размерам почвы и взаимодействие между бактериями и твердой фазой. Распределение пор по размерам почвы является важным фактором для увеличения площади поверхности для адсорбции, а также для удаления бактерий. Следовательно, почва должна обладать сильными адсорбирующими свойствами для удаления про-

¹⁴⁹ Рябцева А.Ю., Затолокина Н.М., Калачук Т.Г. Рациональное использование городских земель на основе градостроительных признаков в границах зон с особыми условиями использования территорий // Вектор ГеоНаук. 2021. Т. 4. № 4. С. 28.

дуктов разложения из просачивающейся воды и, таким образом, минимизировать воздействие кладбищ на местные грунтовые воды. Кроме того, размер пор почвы влияет на эффективность фильтрации. Содержание влаги в почве является еще одним фактором удаления микроорганизмов. Способность почвы удалять организмы увеличивается с уменьшением содержания воды в почве.

Засыпка грунта вокруг гроба является еще одним фактором, влияющим на воздействие продуктов разложения в просачивающейся воде. Часть почвы между гробом и поверхностью земли обычно менее компактна. Это позволяет проникать некоторому количеству воздуха. Человеческие трупы быстро разлагаются аэробным путем при обеспечении аэрации. Тем не менее, осадки также могут легче проникать в почву этим путем и обеспечивать выход микроорганизмов из трупа.

Земельный вал выступает обязательным устройственным требованием к организации территории кладбище, поскольку он обеспечивает искусственное пространственное возвышение территории, выделенной для мест погребения, над окружающим земельной территорией. Это позволяет избежать проникновения токсичных химических веществ в водоносный грунт, то есть избежать контакта с водной средой. Многочисленные нормативные требования к организации территории кладбища сконцентрированы на необходимости изоляции мест погребения от водной среды, поскольку источники водоснабжения обладают исключительной важностью для жителей населенных пунктов и не должны подвергаться риску. В частности, другой нормативно-правовой акт, СанПиН 2.1.4.1110-02¹⁵⁰ требует формирования зон санитарной защиты, которые создаются на втором поясе вокруг территории кладбища.

¹⁵⁰ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм “Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02”» // Российская газета. № 81. 08.05.2002.

В ряду других защитных мероприятий, призванных обеспечить безопасность водной среды, является требование о расположении могильных ям выше уровня грунтовых вод. Преимущественно соблюдение данного требования достигается посредством создания земляного вала, который и обеспечивает приподнятость мест погребения над естественным уровнем вод. Дополнительным средством безопасности являются деревья, которые могут быть высажены на территории кладбища. Их обширная корневая система позволяет поглощать значительное количество влаги и не допускать проникновения продуктов разложения человеческих тел в глубокие слои земли. Приподнятость кладбища над прилегающей территорией также обеспечивается установлением запрет на расположение мест захоронений в низкой части местности. В низинах могут скапливаться дождевые стоки, что потенциально создает риск контакта продуктов разложения тел с водной средой. При разработке нормативных требований к организации территории кладбища принимаются во внимания различные аспекты процесса разложения захороненных останков, в частности, «условия теплообмена трупа с окружающей средой»¹⁵¹.

Разложение захороненных тел приводит к образованию выщелачивающих веществ (жидкостей), обычно состоящих из воды, белка, жира, минеральных солей и углеводов, а также потенциальных патогенных микроорганизмов, т. е. бактерий и вирусов, и в некоторых случаях других химических продуктов, таких как тяжелые металлы, например, ртуть из амальгамных зубных пломб. Фильтраты могут включать жидкости для бальзамирования, материалы из гроба и одежды или украшения, положенные рядом с телом. Со временем фильтраты просачиваются в почву и потенциально могут загрязнять грунтовые или поверхностные воды. Количество фильтрата, просачивающегося в почву и грунтовые воды, напрямую связано с размером кладбища и количеством захоронений, частотой использования гро-

¹⁵¹ Лаврукова О.С., Лябзина С.Н., Приходько А.Н., Сидорова Н.А., Басалаев К.В. К вопросу об изучении разложения трупов // *Journal of Biomedical Technologies*. 2016. № 1. С. 22.

бов, типом окружающей почвы, топографией участка и расположением кладбища по отношению к грунтовым или поверхностным водам, которые могут переносить фильтраты от мест захоронений.

Пространственное ограничение территории кладбища также в большинстве случаев преследует в качестве цели безопасности водных ресурсов, расположенных рядом с ним. Вода является одним из наиболее динамичных компонентов природной среды, она обеспечивает стремительное распространение попадающих в нее химических соединений. При этом, чем дальше источник загрязнения находится от водных потоков, тем ниже риски инфильтрации продуктов разложения захороненных останков. Концентрация вредоносных соединений вблизи кладбища достигает своих максимальных значений и уменьшается по мере удаления от территории кладбища. Мелкие, плотные частицы, такие как глина, могут предотвратить разложение и просачивание, в то время как крупные частицы, такие как песок, могут способствовать быстрому разложению и просачиванию фильтратов, препятствуя их очистке и загрязняя грунтовые воды.

Большинство микроорганизмов, таких как полиовирусы, отфильтровываются на поверхности почвы или вблизи нее. Большинство полиовирусов содержится на глубине первых 5 см под поверхностью суглинисто-песчаной почвы. В то время как почва адсорбирует большинство патогенных микроорганизмов, адсорбция уменьшается с увеличением скорости воды. Полиовирусы, попавшие в сточные воды, могут перемещаться на значительные расстояния через песчаные почвы после выпадения осадков. Большинство вирусов адсорбируется вблизи поверхности, но остальные могут перемещаться на гораздо большие расстояния. Такие свойства почвы, такие как размер частиц, содержание глины, катионообменная способность и влажность, влияют на удержание, но относительная степень, в которой они это делают, требует дальнейших исследований. Климатические факторы, такие как количество осадков, также влияют на удержание. Они усиливают мобилизацию бактерий и вирусов из тка-

ней, удерживаемых на частицах почвы, и облегчают их транспортировку в грунтовые воды¹⁵².

Охрана земель захоронений выступает органичным компонентом процесса эксплуатации данных земельных ресурсов, поскольку отдельные охранные мероприятия включены в структуру рационального землепользования. Отдельные ограничения, которые налагаются на действия землепользователя, могут рассматриваться в качестве охранных мероприятий. Примером здесь является отдаление кладбищ от территорий населенных пунктов, их жилых районов, а также требования, устанавливаемые в отношении санитарно-защитных зон. Иными словами, запрет на размещение кладбища рядом с жилыми районами одновременно является охранным мероприятием. Охрана земель захоронений может рассматриваться как система мероприятий, которые предпринимаются для обеспечения безопасности земельных ресурсов, а также для нейтрализации опасностей, которые могут исходить от эксплуатации данной категории земель.

Рекультивация земель традиционно рассматривается в качестве базового охранных мероприятия, природа которого заключается в деятельности по восстановлению земли и сопряженной с ней водной среды. Применительно к рекультивационным мероприятиям чаще всего принято говорить о восстановлении плодородия почвы. Вместе с тем, по отношению к землям захоронений такое понимание является неуместным, поскольку эксплуатации данных земель не связано с использованием их в качестве ресурса для производства растений. С восстановлением плодородия почвы также тесно связаны мелиорационные мероприятия, которые также направлены на улучшение (но не восстановление) данного качества.

Мелиорационные и рекультивационные мероприятия предполагают разнообразные действия, которые могут иметь химический, технический, противоэрозионный и иной характер. Данные мероприятия требуют разработки, согласования и утверждения соответствующего

¹⁵² Плахина А.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений // Социально-политические науки. 2019. № 3. С. 101.

проекта, так как именно проектный подход позволяет достичь необходимого уровня системности охранительного воздействия на состояние земли. Разработка данного проекта осуществляется правообладателем земельного участка, как установлено п. 3 Приказа Минсельхоза России от 15 мая 2019 г. № 255 «Об утверждении Порядка разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель»¹⁵³.

В контексте правовой охраны земель захоронений это означает возложение обязанности по разработке соответствующего проекта на муниципальные образования (для общественных кладбищ) и органы государственной власти субъекта Российской Федерации (для воинских захоронений). Процедура разработки проекта может осуществляться с привлечением физических и юридических лиц. Разработка проекта начинается с анализа характера соответствующего земельного участка, на котором расположено кладбище. В рамках процедуры анализа учитываются геоморфологические (рельеф, геология, состояния почвенного слоя) и гидрологические характеристики земель захоронений. Проект мелиорации включает в себя составление пакета документов, отражающих мелиорационную систему и схему размещения защитных лесных насаждений, если предполагается агролесомелиорация земель захоронений. После составления проекта он подписывается лицами, которые осуществляли его разработку, после чего он передается в уполномоченные организации, находящиеся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (для мелиорационных проектов) или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (для проектов рекультивации или консервации).

¹⁵³ Приказ Минсельхоза России от 15.05.2019 № 255 «Об утверждении Порядка разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.10.2019.

Охранные мероприятия, применяемые в отношении земель захоронений, могут быть классифицированы следующим образом:

а) административно-хозяйственные мероприятия, которые предполагают действия, направленные на определение порядка эксплуатации земель захоронений (перевод в другую категорию, консервация);

б) аграрные мероприятия, которые предполагают необходимость производства технических действий по обустройству земель, выделенных для захоронений (зонирование, создание водоупорного слоя);

в) гидротехнические мероприятия, которые направлены на создание природных барьеров на пути контакта водной среды и захороненных останков (водоотведение, дренирование);

г) изыскательные и проектно-сметные мероприятия, которые предполагают действия по документационному и научно-техническому обеспечению процесс охраны земель захоронений от негативных последствий, наступающих в результате эксплуатации земельных участков.

Кладбища не являются единственным исключительным источником загрязнения. Сельское хозяйство, горнодобывающая промышленность, утилизация отходов, санитария на месте и другие разработки – все это способствует возникновению потенциальных источников загрязнения с высокой степенью вариабельности. Поскольку охрана земель захоронений требует учета последствий этих разработок, например: а) ограничения пространства для расширения кладбища, б) дополнительные источники загрязнения и в) гидравлические воздействия, такие как трубопроводы и другая инфраструктура. Такая прилегающая застройка также подвергается риску неблагоприятного воздействия со стороны кладбища в случае его загрязнения.

Чтобы свести к минимуму управляемые риски, необходимо придерживаться обычных размеров гробов, предпочтительно из дерева или биоразлагаемых материалов, и воздерживаться от чрезмерного использования декоративных металлов, пластмасс, красок, лаков и т. д. Учитывая высокую изменчивость вспомогательных материалов для захоронения, становится все труднее предположить, какие за-

грязняющие вещества будут мобилизованы, как они будут транспортироваться и каковы могут быть возможные неблагоприятные последствия.

Комплекс индикаторов риска негативного воздействия на состояние земельной среды должен быть представлен показателями доли деградированных земель от общей площади территории населенного пункта, показателями продуктивности земель, наземного покрова и запасов почвенного органического углерода. Сочетание данных трех показателей позволяет дать оценку деградации и истощения земельной среды, на основании которой должен быть разработан проект мелиорации или рекультивации (консервации). Ст. 12 ЗК РФ различает среди факторов негативного воздействия на состояние земельной среды загрязнение, истощение, деградацию, порчу и уничтожение земель. Оценка деградации земель на определенной территории «строится через анализ изменения так называемых индикаторных показателей за определенный промежуток времени»¹⁵⁴.

Необходимость установления санитарно-защитных зон предусмотрена ст. 12 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁵⁵. Производства указанных мероприятий относится к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Между размером санитарно-защитной зоны и размером кладбища существует прямая зависимость – обыкновенно территория санитарно-защитной зоны варьируется от 50 до 500 м.

Глава 19 ЗК РФ содержит правовые нормы, устанавливающие режим и порядок установления санитарно-защитных норм. Опреде-

¹⁵⁴ Цветнов Е.В., Марахова Н.А. Применение базовой и модифицированной методик оценки нейтрального баланса деградации земель в контексте изучения связи деградации и агропроизводства // Вестник Московского университета. Серия 17: Почвоведение. 2023. № 2. С. 107.

¹⁵⁵ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 04.11.2022, с изм. от 30.05.2023) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета, № 64-65, 06.04.1999; № 251, 08.11.2022.

ление порядка установления санитарно-защитной оны возлагается на Правительство Российской Федерации, которым принято соответствующее Постановление от 3 марта 2018 г. № 222¹⁵⁶. Санитарно-защитные зоны устанавливаются, изменяются или прекращаются в соответствии с решением Роспотребнадзора, которое выносится заявительном порядке. Заявление в Роспотребнадзор подается застройщиков до момента направления заявления о выдаче разрешения на строительство (не позднее через за 30 дней).

Таким образом, существующая модель публично-правовой охраны земель захоронений направлена на защиту интересов жителей населенных пунктов, расположенных рядом с территориями кладбищ, на безопасность окружающей природной среды и сохранение благоприятной экологической и санитарно-эпидемиологической обстановки.

3.2. Публично-правовое управление в области охраны земель захоронения

Государственное управление выступает предметом анализа в рамках целого ряда научных дисциплин, прежде всего, административного права. Специфика осуществления государственного воздействия на общественные отношения подчеркивает наличие специальных субъектов публично-властного управления – органов государственной власти, выступающих звеньями государственного аппарата. В доктрине административного права государственное управление принято рассматривать в качестве особого вида социального управления, природа которого определяется облечение в юридическую форму и осуществлением от имени государства. Государство, высту-

¹⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 (ред. от 03.03.2022) «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // Собрание законодательства РФ, 12.03.2018, № 11, ст. 1636; 07.03.2022, № 10, ст. 1538.

пая субъектом легитимного насилия, обладает аппаратом принуждения, которые применяет в отношении субъектов общественных отношений определенные инструменты воздействия. Благодаря государственному управлению обеспечивается стабильность социально-правовой среды и предсказуемость течения общественных отношений. Применительно к сфере земельных правоотношений принято говорить о государственном управлении земельными ресурсами. О.И. Крассов управление в сфере использования и охраны земель рассматривает как исполнительно-распорядительную деятельность государственных и муниципальных органов, которая направлена на обеспечение надлежащего землепользования¹⁵⁷.

Органы государственного управления (шире – публичного управления) выступают проводниками государственной земельной политики, осуществляя властное воздействие на поведение участников земельных правоотношений. Вопрос о системе органов земельного управления является открытым. Обыкновенно государственное управление в той или иной сфере рассматривается как прерогатива органов исполнительной власти как субъектов властно-распорядительного воздействия, хотя Н.А. Сыродоев относит к ним также Федеральное Собрание и РФ и региональные законодательные собрания¹⁵⁸.

Государственная земельная политика выступает концептуализированной формой выражения стабилизирующего воздействия государства как политико-правовой формы организации жизни населения на определенной территории. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹⁵⁹ содержит общие параметр развития государственной поли-

¹⁵⁷ Крассов О.И. Земельное право: учебник. М.: Юристъ, 2000. С. 173.

¹⁵⁸ Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций: учебное пособие. М.: Проспект, 2009. С. 137.

¹⁵⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

тики в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности, которые предполагают уменьшение объема вмешательства государства в экономику, сокращение административных ограничений и повышение гарантий поднадзорных субъектов, которые будут препятствовать нарушению прав предпринимательского сообщества при осуществлении проверочных мероприятий. Поскольку управление в земельной сфере фактически выступает частью более объемной системы государственного управления в области природопользования (экологии) целесообразно отметить, что Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁶⁰ определяет контуры взаимодействия органов публичной власти в данной сфере.

С момента конституционного закрепления принципа единства публичной власти следует говорить о формировании системы публично-правового управления землями захоронений. Следует отметить, что земли захоронений представляет собой разновидность земельных ресурсов, администрирование которых подчиняется общим закономерностям публично-правового управления в сфере эксплуатации земли как природного объекта. Публично-правовое управление земельными ресурсами направлено на достижение наиболее эффективного и сбалансированного подхода в деле эксплуатации земли, направленного на извлечение из земельных участков пользы, а также сохранения благоприятной окружающей среды, компонентом которой является земля. Следовательно, осуществление публично-правового управления в сфере использования и охраны земель предполагает как установление юридических форм эксплуатации земель захоронений, так и непосредственные распорядительные действия органов исполнительной власти и местного самоуправления, в результате которых претворяются в жизнь управленческие решения в области использования рассматриваемого вида земельных ресурсов.

¹⁶⁰ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546.

Следуя конституционно закрепленному принципу единства публичной власти в Российской Федерации, стоит отметить, что осуществление правомочий собственника в отношении земель захоронений подчиняется необходимости удовлетворения общественно значимых потребностей, в рассматриваемом контексте – потребности по осуществлению погребения умерших людей и отправлению религиозно-культурных погребальных и постпогребальных обрядов. Публичный субъект наделен властно-распорядительными полномочиями, в том числе в части, касающейся перевода земельных участков из одной категории в другую, или в более широком смысле – в формировании законодательных основ регулирования данных земельных участков в процессе непосредственного правотворчества. Также у публичного собственника имеются дискреционные полномочия предполагающие наличие у него возможности усмотрения при обращении с земельными участками соответствующей категории, однако в целях удовлетворения социально значимых потребностей¹⁶¹.

Система публично-правового управления представлена, прежде всего, совокупностью органов публичной власти, которые разрабатывают и реализуют управленческие решения в сфере использования и охраны земель захоронений. Исходя из логики принципа разделения властей, необходимо отметить значение правотворческих решений, которые принимаются органами законодательной (представительной) власти, и которые затрагивают вопросы эксплуатации земель захоронений. Действующее земельное законодательство является результатом законотворчества Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в совместном ведении которых находятся вопросы земельной собственности (ст. 72 Конституции РФ). Федеральный законодатель в лице Федерального Собрания Российской Феде-

¹⁶¹ См.: Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т.VI. Конституционное право России: монография / под ред. проф. Н.А. Бобровой и проф. Р.Л. Хачатурова: Гл.29. Малый А.Ф. Некоторые особенности правового статуса субъектов Российской Федерации. М.: Юрлитинформ. 2021. С. 411.

рации устанавливает конкретные юридические формы отношений в сфере земельной собственности, в том числе формы использования земель захоронений. Помимо собственно земельного законодательства, российский парламент разрабатывает нормы материального и процессуального права, которые устанавливают основные правила землепользования, виды юридической ответственности за правонарушения в сфере использования и охраны земель захоронений, а также механизм реализации данных правил.

Эту группу составляют органы публичной власти, компетенция которых предполагает разрешение вопросов, связанных с реализацией права граждан на охрану здоровья. К данной группе органов следует отнести Минздрав России, Роспотребнадзор, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения. Вторую группу составляют органы, компетенция которых предполагает разрешение вопросов, связанных с содействием обеспечению устойчивого развития территории и комфортной, благоприятной среды проживания (Минэкологии, Минстрой, Государственная жилищная инспекция и проч.). Третью группы органов управления составляют органы, компетенция которых направлена на решение вопросов, связанных с благоустройством мест захоронения. К ним следует отнести Росреестр, Росимущество, Роприроднадзор, государственные и муниципальные органы, в ведении которых находятся места захоронений (кладбища).

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации разрабатывают и принимают законотворческие решения, определяющие правила регулирования земельных правоотношений, входящие в состав земельного законодательства. Нормативно-правовые акты земельного законодательства распределены по своей юридической силе, при этом правовые нормы, разработанные законодательными органами субъектов РФ, должны соответствовать ЗК РФ. Органы местного самоуправления также вправе принимать правовые акты, содержащие нормы земельного права.

Публично-правовое управление землями захоронений осуществляется посредством разработки и принятия властно-распорядительных решений, которые направлены на практическое претворение в жизнь правовых предписаний земельного законодательства. Данные решения принимаются органами исполнительной власти, которая осуществляется на федеральном и региональном уровне, а также органами местного самоуправления. Муниципальный уровень публично-правового управления также встроен в единую вертикаль публичной власти Российской Федерации. В результате публично-правовое управление в сфере использования и охраны земель захоронений следует определить как организующую властно-распорядительную деятельность органов публичной власти Российской Федерации, направленную на практическое воплощение правил землепользования при организации мест погребений (захоронений), а также правил обеспечения экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности при осуществлении захоронения тел умерших людей.

Осуществление публично-правового управления в сфере использования и охраны земель захоронений осуществляется с учетом широкого круга сведений, которые могут иметь политический, правовой, научно-технический и экономический характер. Достижение баланса между удовлетворением социальных потребностей в организации мест захоронения и публичными интересами в экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности составляет одну из основных задач администрирования в рассматриваемой области.

Федеративный характер российского государства обуславливает наличие двух уровней государственного управления (включая деятельность органов исполнительной власти) – федерального и регионального. На федеральном уровне публично-правового управления система субъектов администрирования земельных ресурсов представлена Президентом Российской Федерации как главой государства, Правительством Российской Федерации как высшим органом исполнительной власти и федеральными министерствами,

агентствами, ведомствами как структурными элементами федеральной исполнительной власти.

Президент РФ как глава российского государства осуществляет общее руководство деятельностью Правительства РФ. Глава государства не входит в состав какой-либо отдельной ветви власти, но возглавляет государственную власть Российской Федерации в целом, осуществляя координирующие, арбитражные и медиаторские функции по отношению к отдельным ветвям государственной власти. Президент РФ не является главой Правительства РФ, но определяет общие направления внутренней политики российского государства, в состав которой входят вопросы управления земельными ресурсами государства. Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ, принимает государственные решения о составе Правительства РФ, определяет структуру федеральных органов исполнительной власти, в том числе органов, ответственных за реализацию государственной земельной политики. Важным полномочием Президента РФ является нормотворчество главы государства, которое позволяет ему принимать правовые акты, обязательные для исполнения подчиненными органами публичной власти. Указы и распоряжения Президента РФ могут быть направлены на урегулирование отдельных организационно-правовых вопросов использования и охраны земель захоронений, в частности, при создании кладбищ и воинских мемориалов. Пример может служить Указ Президента РФ от 11 июля 2001 г. № 829 «О федеральном военном мемориальном кладбище»¹⁶².

Правительство РФ представляет собой орган исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляет распорядительные действия в отношении земельных ресурсов страны, определяет общие вопросы финансирования, администрирования культовых и мемориальных объектов. Правотворческие акты Правительства регулирует создание и функционирование гражданских и воинских захоронений.

¹⁶² Указ Президента РФ от 11.07.2001 № 829 «О федеральном военном мемориальном кладбище» // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2992.

Федеральные министерства, агентства и ведомства также относятся к органам исполнительной власти общей компетенции. В Российской Федерации нет специализированного ведомства, которое бы осуществляло публично-правовое управление землями захоронений на федеральном уровне. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет распорядительные действия в отношении земель сельскохозяйственного назначения, однако это находится за пределами рамок настоящего исследования. Отдельные ведомства, формирующие «силовой» блок федеральных органов исполнительной власти, принимают исполнительные решения в области организации кладбищ и захоронений. Например, Министерство обороны Российской Федерации осуществляет распорядительную деятельность в области ритуально-похоронного обеспечения, содействует реализации права на захоронения для военнослужащих. Иные ведомства осуществляют распорядительные действия в сфере землеустройства, управления федеральным имуществом, природными ресурсами. В ряде случаев эти действия затрагивают вопросы организации территории кладбищ и администрирования имущественных комплексов, которые располагаются на данных кладбищах. Так, крупнейшим военным мемориалом в России является открытый в 2013 году Федеральный военный мемориал «Пантеон защитников Отечества». Сложный и конфликтный процесс строительства сопровождался многочисленными задержками. Конечным результатом стал парк-памятник, внешний вид которого в конечном счете был сформирован художниками, работающими в советской традиции промышленного изобразительного искусства. Министерство обороны РФ играло решающую роль во всем, начиная с поиска места для кладбища и заканчивая объявлением его режимным объектом, для которого не предусмотрен свободный доступ. Установление специального режим посещения является типичным для ряда военных мемориалов России.

Публично-правовое управление в сфере использования и охраны земель захоронений на региональном уровне представлено системой органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Возглавляется данная система главой субъекта Российской Федерации, который не входит в систему региональной исполнительной власти. В субъектах Российской Федерации действуют правительства, которые осуществляют общее управление земельными ресурсами субъекта Российской Федерации. Ведомственное управление в лице региональных министерств и ведомств представляет собой распорядительные действия по организации и обеспечению функционирования кладбищ, землеустройству, разграничению земель. Также на территории субъектов Российской Федерации осуществляют всю деятельность территориальные органы федеральной исполнительной власти.

Наконец, низовым уровнем публично-правового управления является муниципальное управление в сфере использования и охраны земель захоронений, которое представлено органами местного самоуправления. Можно уверенно констатировать, что именно на органы местного самоуправления возлагается основной массив обязанностей по содержанию и обеспечению функционирования общественных кладбищ в Российской Федерации. Органы местного самоуправления играют ключевую роль в процессе создания общественных кладбищ, реализации конституционного права граждан на захоронение.

На муниципальном уровне процесс создания кладбища начинается с земельного участка, отводимого для будущего места захоронения. Причиной для принятия подобного решения является исчерпание земельных ресурсов на уже имеющих кладбищах. Выбор конкретного земельного участка осуществляется главным архитектором города по согласованию с жилищно-коммунальными и санитарно-эпидемиологическими службами. Решение о создании кладбища утверждается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Утверждение отвода конкретного земельного участка под строительства кладбища должно сопровождаться предварительной инженерной и природоохранной документацией, подтверждающей факт соответствия дан-

ной территории предусмотренным земельным, градостроительным и санитарно-эпидемиологическим нормам.

Достаточно распространенной является ситуация, при которой муниципалитеты не проводят надлежащую работу по размежеванию земельных участков и оформлению земли под кладбищем в муниципальную собственность. Подобные проблемы являются не только препятствием на пути соблюдения санитарно-эпидемиологических требований, но и служат барьером на пути реализации полномочий муниципальных образований в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронений. В свою очередь несоблюдение предусмотренной законодательством процедуры оформления земельного участка под кладбищем в муниципальную собственность влечет за собой невозможность выделения бюджетных средств на его содержание. Уже отмеченная выше ситуация с наличием фактически бесхозных кладбищ (погостов), которые в силу длительности своего существования выпадают из фокуса внимания субъектов Российской Федерации и не передаются в муниципальную собственность, не способствует надлежащей организации работ по обеспечению рационального землепользования данными участками.

Предоставление земельного участка под строительство будущего кладбища подлежит обязательному учету и включению в Генеральный план города (муниципального образования). Выбор конкретной территории, отводимой под строительство кладбища, обусловлен требованиями санитарно-эпидемиологического, градостроительного и земельного законодательства. Помимо необходимости соблюдения нормативно-правовых требований к выбору территории под будущее кладбище обыкновенно принимаются во внимания факторы исторического, природно-ландшафтного, пейзажно-эстетического и сакрального характера¹⁶³.

¹⁶³ Илясова Г.К., Быков Н.И. Кладбища как элемент планировочной структуры населенных пунктов: индикационные возможности и современные проблемы планирования // Известия Алтайского государственного университета. 2013. № 3-2 (79). С. 157.

Внесение изменений в уже действующий Генеральный план города предполагает необходимость разработки проекта кладбища – совокупности проектной и рабочей документации (включая результаты инженерных изысканий), определяющей комплексные параметры и технико-экономические характеристики объекта капитального строительства.

При отсутствии земельно-правовых препятствий для предоставления земельного участка под кладбище Администрация муниципального образования осуществляет утверждение предложенной схемы и выносит постановление о предварительном согласовании предоставления земельного участка, которое является основанием для осуществления государственного кадастрового учета данного земельного участка. Последующим этапом действия является подготовка межевого плана. После выполнения межевого плана сумма указанной документации является основанием для постановки данного земельного участка на учет в ЕГРН с присвоением ему уникального кадастрового номера. Внутренняя территория кладбища предполагает зонирование его земельного участка, путем выделения входной, ритуальной, административной, санитарно-защитной зон и зоны захоронений. Зона захоронений подлежит разделению на отдельные земельные участки в случаях организации места погребения с присвоением каждому выделенному под захоронение земельному участку индивидуального номера, который формируется из последовательности номера сектора, номера ряда и номера захоронения. Сектор, таким образом, является самой большой единицей деления территории кладбища.

Органом управления, осуществляющей непосредственное управление территорией кладбища, является дирекция (администрация), создаваемая в форме муниципального унитарного предприятия. Дирекция кладбища выступает основным хозяйственным субъектом, осуществляющим широкий круг сервисных и эксплуатационных полномочий по организации и содержанию территории кладбища. На территории г. Казани осуществляет деятельность по управлению

территориями кладбищ МУП «Ритуал» (ОГРН 1021602864360, ИНН/КПП 1653006761). В ведении данного юридического лица находятся территории кладбищ г. Казани, включая территорию центрального некрополя – Арского кладбища, земля которого располагается в Арском муниципальном районе.

В подчинении органам местного самоуправления находятся учреждения, осуществляющие непосредственное управление кладбищами и мемориальными комплексами. Создание специализированной службы осуществляется посредством издания соответствующего постановления уполномоченным органов местного самоуправления, в рамках которого определяется ее организационно-правовая форма. Этим же постановлением утверждается устав службы и присваивается статус с соответствующим набором полномочий в сфере похоронного дела. Муниципальным образованием за специализированной службой закрепляется имущество, необходимое для осуществления уставной деятельности, после чего происходит регистрация учрежденной организации в ЕГРЮЛ.

Очевидно, что на специализированные службы возлагается важнейшая обязанность содержания мест захоронения, в том числе с соблюдением требований санитарного и градостроительного законодательства в части, касающейся рационального землепользования участками, отнесенными к землям захоронений. Вместе с тем, остается неясным является ли создание специализированной службы обязанностью органов местного самоуправления (то есть в каждом ли муниципалитете она должна быть создана), или данное полномочие является предметом дискреции муниципалитета. Вполне конструктивным является представление о том, что муниципальные органы власти вправе самостоятельно решать вопросы организационно-властного воздействия, определяя формы реализации мер по удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Уход за местом погребения является обязанностью как заинтересованных лиц, которым был предоставлен конкретный участок кладбища для организации места погребения, так и администрацией клад-

бища, которая является управляющей структурой, образованной для отправления хозяйственно-распорядительных функций на территории кладбища. Администрацию кладбища следует отличать от кладбища как градостроительного объекта, созданного на выделенном для организации мест захоронений земельном участке. Вопрос выделения земель для организации кладбища решается администрацией муниципального образования, в собственности которого находится соответствующий земельный участок, планируемый для создания мест погребения. Администрация муниципального образования осуществляет полномочия собственника земель муниципального образования, разрешая вопрос о выделении соответствующего земельного участка, то есть пользуется предусмотренными гражданско-правовыми средствами для определения юридической судьбы данного участка.

Решение об образовании кладбища или расширении территории уже существующего кладбища принимается администрацией муниципального образования, при необходимости данное решение дополняется изменением соответствующей категории земли (градостроительной зоны), а также изменением правил землепользования. В случае, если создание кладбища или изменение границ существующего кладбища, требует изменение границ муниципального образования, то данное решение осуществляется законом субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶⁴. Так, Законом Республики Татарстан от 13 июля 2018 г. № 53-ЗРТ¹⁶⁵ изменены границы территории

¹⁶⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 29. 09.02.2023.

¹⁶⁵ Закон Республики Татарстан от 13.07.2018 № 53-ЗРТ «Об изменении границ территорий отдельных муниципальных образований и внесении изменений в законы Республики Татарстан «О границах территории и статусе муниципального образования города Казани» и «Об установлении границ территорий и статусе муниципального образования «Пестречинский муниципальный район» и муниципальных образований в его составе» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.02.2023.

муниципального образования города Казани путем присоединения земель Пестречинского района Республики Татарстан. Благодаря данным изменения осуществлено образование кладбища «Курган», погребального комплекса, открытого в 2020 году и располагающегося в Казани.

МПУ осуществляют выполнение функций специализированной службы по вопросам похоронного дела, выделению места для захоронения на общественном кладбище, ведению книги регистрации захоронений, оформлению паспорта о захоронении, внесению изменений и дополнений в паспорт о захоронении, контролю осуществления реставрации надмогильных сооружений, соблюдению санитарных норм при, регистрации факта захоронения. МУП осуществляют содержание и благоустройство общественных кладбищ, дают консультации гражданам по вопросам похоронного дела и ритуальных услуг, обеспечивают формирование и обеспечение сохранности архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению. МУП осуществляют свои организационные и хозяйственные функции на основании учредительного документа, в качестве которого выступает принимаемый администрацией муниципального образования став. Данный документ устанавливает полномочия и пределы хозяйственного ведения МУП в части, касающейся организации и содержания территории кладбища.

Представляется необходимым предложить создание специализированной публично-правовой компании, предметом деятельности которой могла бы выступать сервисная работа по организации похоронного дела на территории Российской Федерации. Такая публично-правовая компания, которая могла бы именоваться «Погребальное дело», могла бы быть наделена функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. Процедурный аспект образования земельных участков связывается с осуществлением кадастровых работ (геодезических работ и межевания), в результате которых осуществляется индивидуализация земельного участка как обязательное усло-

вие оборотоспособности и землепользования. Предоставление земельных участков для захоронения осуществляется в заявительном порядке специализированной службой в сфере похоронного дела.

Публичный характер собственности на земли захоронений подразумевает, что собственником земельных участков из данной категории может быть лишь публично-правовой субъект, то есть либо Российская Федерация (субъекты Российской Федерации), либо муниципальные образования. Публичный статус субъекта собственности подразумевает наличие у него властно-распорядительных полномочий по отношению к другим участникам земельных правоотношений. Разграничение публичной и частной собственности на земельные участки подразумевает исключительность использования данных объектов права собственности в соответствии с их целевым назначением. Публичная собственность подразумевает строго соблюдение целевого предназначения земельных участков, в то время как частный собственник более свободен в определении функционального предназначения принадлежащего ему земельного участка.

О.Ю. Чулакова справедливо отмечает, что управление имуществом публичного собственника представляет собой не деятельность собственника как такового, а работу, осуществляемую лицом, которое данное имущество передано в содержание¹⁶⁶. Отчасти подобное положение можно объяснить тем обстоятельством, что ни Российская Федерация, ни конкретное муниципальное образование не выступают в имущественных отношениях как таковые, реализуя свои полномочия через уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем содержание управления определяется особым публичным характером имущества, которым обладает Российская Федерация или муниципальное образование, в связи с чем осуществлением ими властно-распорядительных полномочий не мо-

¹⁶⁶ Чулакова О.Ю. Управление имуществом публичного собственника как правовая категория: определение понятия и его содержание // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2015. № 1. С. 179.

жет исчерпываться исключительно владением, пользованием или распоряжением. Публичный собственник отличается от частного лица существенно большим объемом обременений, которые он вынужден принимать в связи с социальным значением и ценностью тех или иных объектов собственности, принадлежащих ему.

Управление как особое правомочие публичного собственника земель захоронений выражает особый правовой статус государства или муниципалитета в реализации прав собственности на земли захоронения. Поскольку собственник земель захоронений имеет публичный характер, то исполнение им требований экологического или природоресурсного законодательства становится компонентом публичного управления в целом. В советской доктрине государственного права институт публичной собственности рассматривался в качестве составляющего элемента данной правовой отрасли, в рамках которого управление становилось единственным правомочием собственника¹⁶⁷. Вместе с тем, подобный подход лишает возможности полноценного расщепления правового режима публичной собственности, в связи с чем управление следует рассматривать лишь как одно из имеющихся у государства или муниципалитета правомочия. Правомочие публично-правового управления реализуется посредством применения определенных правовых средств, среди которых можно выделить планирование, контроль, организация, учет и проч. Так, планирование представляет собой публично-правовую деятельность по разработке и принятию планов и программ использования государственного (муниципального) имущества, а также утверждения отчетов об их исполнении.

Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют работу по формированию и определению состава принадлежащего им имущества в целях координации деятельности подведомственных им предприятий и учреждений, осуществляющих хозяйственные функции в отношении данного имущества. Обеспечение

¹⁶⁷ Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М.: Госюриздат, 1950. С. 196.

надлежащего исполнения обязанностей публичного собственника требует организации контроля и учета принадлежащего ему имущества. Градостроительное зонирование с выделением зон специального назначения, на которых располагаются военные и гражданские захоронения, предполагают осуществление работ по межеванию и регистрации права собственности на данные земельные участки. Похожие инциденты возникают в случае неисполнения публичным собственником обязанностей по межеванию земельных участков, выделенных под захоронения, а также оформлению кладбища, организованного на соответствующем земельном участке, в муниципальную собственность. Данные нарушения влекут за собой проблемы с финансированием мероприятий по организации и содержанию данных земельных участков в надлежащем состоянии с учетом требований природоохранного законодательства.

Органы публично-правового управления в сфере использования и охраны земель захоронений осуществляют мероприятия по земельному контролю и надзору. Вопросы определения сущности и форм контрольно-надзорной деятельности все еще носят дискуссионный характер, а существующие проблемы правового регулирования подчеркивают актуальность и своевременность обращения к данной теме. Вопрос о разграничении контроля и надзора в деятельности органов государственной власти носит дискуссионный характер. Основным недостатком нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) остается то, что в правовых актах относительно слабо отражены гарантии лиц, чья деятельность подвергается контролю и надзору, несмотря на наличие специального нормативно-правового акта. Государственный контроль может быть определен посредством указания на его сущностные признаки. Например, в качестве существенных признаков государственного контроля можно выделить следующие: во-первых, это государственный контроль, во-вторых, он осуществляется в целях обеспечения интересов государства заключающихся в соблюдении установленных обязательных требований.

При использовании функционального подхода, позволяющего рассматривать государственный контроль с точки зрения реализации им своего сущностного предназначения, в том числе, и как способ обеспечения законности деятельности подконтрольных субъектов. В этом случае под государственным контролем следует понимать реализацию нрава государства законными путями защищать свои публичные интересы и интересы своих граждан, а также его обязанности реагировать на рода нарушения и отклонения от установленных государством обязательных требований.

Целью контроля является повышение ответственности государственного административного аппарата за надлежащее выполнение своих задач. Что касается надзора, то задача конкретных государственных учреждений и их должностных лиц состоит в том, чтобы систематически контролировать строгое соблюдение законов и других нормативных актов, осуществляемая по подведомственным данным органам вопросам в отношении неподчиненных им юридических и физических лиц. Надзор неразрывно связан с деятельностью инспекционных органов, которые наделены рядом полномочий: давать контролируемым объектам обязательные инструкции по устранению выявленных недостатков; представить компетентным органам информацию, следует ли привлекать виновных к ответственности к ответственности; и в некоторых случаях также применять дисциплинарные меры косвенно.

Таким образом, публично-правовое управление в области использования и охраны земель захоронения отличается наличием в нем различных правовых средств (инструментов) воздействия, что подчеркивает межотраслевой характер их правового регулирования. Субъективное право собственности отношении земель захоронений представляет собой установленную законодательством меру реализации публично-властных действий в отношении данной категории земель.

3.3. Юридическая ответственность в сфере использования и охраны земель гражданских и воинских захоронений

Реализация института юридической ответственности в области земельной собственности до сих пор остается предметом для доктринальной полемики, причиной которой является отсутствие единого подхода к пониманию природы деликта в земельно-правовой сфере, а также отраслевой принадлежности норм об ответственности за земельные правонарушения. Следует отметить, что деликтное законодательство не содержит специальных норм, устанавливающих ответственность за правонарушения в сфере отношений, связанных с землями захоронений. Отдельные правовые запреты могут касаться сохранности кладбищ как объектов культового и ритуального характера, однако противоправные посягательства, совершаемые по отношению к землям захоронений, охватываются общими составами земельных правонарушений, предусмотренные нормами разных отраслей права. Рассмотрение юридической ответственности в сфере использования и охраны земель захоронений предполагает движение от общих вопросов деликтных правоотношений к частным аспектам посягательств на земли захоронений.

Как по отношению к институту юридической ответственности в целом, основанием для привлечения к ответственности за правонарушения в сфере использования и охраны земель захоронений является земельный деликт как виновное противоправное деяние. Выделение земельных правонарушений в отдельную категорию деликтов является своеобразной данью теоретической традиции, которая классифицирует общее понятие «правонарушение» применительно к отдельным отраслям права (преступление, административное правонарушение, гражданское правонарушение и проч.). Однако, например, в отличие от преступления или административного правонарушения, земельное правонарушение влечет за собой наступление разных видов юридической ответственности, наступающих в зависимости от степени тяжести и общественной опасности противоправного посяга-

тельства. ЗК РФ (ст.ст. 74–76) предусматривает четыре вида юридической ответственности, наступающих в случае совершения земельного правонарушения (уголовная, административная, дисциплинарная и гражданская). Степень общественной опасности является универсальным критерием дифференциации юридической ответственности за земельное правонарушение.

Самостоятельным элементом правового режима земель является юридическая ответственность. Юридическая ответственность представляет собой комплексное теоретико-правовое понятие, которое трактуется в литературе разнообразными способами. Традиционный подход к пониманию юридической ответственности сводится к необходимости лица, допустившего правонарушение, претерпевать юридические последствия данного правонарушения. Природа юридической ответственности также включает в себя принципиальную возможность государства применять по отношению к деликвенту меры принудительного воздействия, а также обязанности правонарушителя отвечать за совершенные действия. О.Л. Дубовик отмечает, что юридическая ответственность за экологические правонарушения, к числу которых также относятся правонарушения в сфере землепользования, не конкретизирована в нормах, являющихся составными частями единых кодифицированных актов, и содержатся не только в уголовных кодексах, но и в специальных экологических и природоресурсных законах¹⁶⁸.

Основание для наступления ответственности является совершение земельного правонарушения. Действующим законодательством предусмотрены различные виды юридической ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений. Особенности юридической ответственности в сфере земельных отношений определяется как спецификой объекта посягательства, так и элементами объективной стороны состава правонарушения. Деликты, обладающие

¹⁶⁸ Дубовик О.Л. Юридическая ответственность за экологические правонарушения в Венгрии, Польше, Чехии и России: противоречия и точки соприкосновения // Союз криминалистов и криминологов. 2017. № 1–4. С. 49.

наибольшей общественной опасностью, влекут за собой наступление административной и уголовной ответственности.

Вопросы ответственности в сфере правонарушений, посягающих на земли захоронений, подчиняются общим правилам земельного законодательства. Поскольку земли захоронений находятся исключительно в публичной собственности, то для них не предусмотрена возможность изъятия из собственности граждан и юридических лиц. Многообразие форм юридической ответственности в отношении правонарушений, посягающих на земли захоронений, определяется спецификой данной категории земель и особым статусом сооружений, расположенных на их поверхности.

Так, нормы уголовного законодательства предусматривают ответственность за надругательство над телами умерших и местами их захоронения (ст. 244 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее – УК РФ¹⁶⁹). В отношении земельных участков, предоставляемых для захоронений, состав данного преступления предполагает действия по разрушению или уничтожению мест погребений. Уничтожение подразумевает под собой полную невозможность дальнейшего использования объекта, а повреждение даёт возможность использования объекта, но только после его ремонта¹⁷⁰. В отношении земельного участка, отведенного под захоронение уничтожение, конечно, невозможно, но возможно нанесение ущерба путем нарушения состава почвы, проникновением токсичных веществ и инфекций, представляющих угрозы для здоровья и экологической обстановки.

Общественная опасность данного преступления определяется не только аморальностью деликта, но и угрозой санитарному благопо-

¹⁶⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954. Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.07.2022.

¹⁷⁰ Давыдова Е.Ю. Сравнительно-правовой анализ норм уголовного права, предусматривающих ответственность за преступления, совершенные в отношении воинских захоронений в России и Республике Беларусь // Военное право. 2022. № 3 (73). С. 170.

лучию обществу, возникающей в результате противоправного посягательства. Уголовно-правовой запрет на вскрытие старых могил также установлен нормой ст. 243.2 УК РФ. Подобные действия представляют угрозу для рационального землепользования и нормального состояния почвы земель захоронений. Статья 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹⁷¹ устанавливает ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических нормативов и гигиенических требований. Действие данной статьи распространяется также и на деликты, посягающие на стандарты и нормативы эксплуатации земель захоронений.

Наиболее строгим видом юридической ответственности является уголовная ответственность, которая наступает за совершение самых опасных противоправных посягательств – преступлений. Единственным источником правовых запретов уголовного характера является УК РФ, который содержит перечень статей, устанавливающих ответственность за деяние в сфере земельных правоотношений. При этом уголовно-правовой запрет, как правило, дублирует соответствующий отраслевой запрет, который устанавливается нормами земельного законодательства, поскольку «большая часть преступных действий нарушает не только уголовно-правовую норму, но одновременно и нормы иных отраслей права»¹⁷².

Наиболее характерным примером уголовно-правового запрета для участников земельных правоотношений является ст. 254 УК РФ, которая устанавливает ответственность за порчу земли. Противоправные деяния, охватываемые указанным составом преступления, предполагают совершение действий, которые оказывают деструктивное воздействие на состояние почвенного слоя, в результате чего причиняется ущерб здоровью человека или окружающей среде. Де-

¹⁷¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Российская газета. № 256. 31.12.2001; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.07.2022.

¹⁷² Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М.: Госюриздат, 1960. С. 120.

структивное воздействие может быть выражено в различных формах, таких как загрязнение или отравление, но все они влекут за собой нарушение благоприятного состояния экологической обстановки и причиняют вред окружающей природной среде. Порча земель захоронений представляет собой достаточно редкое противоправное посягательство, поскольку совершение таких действий обычно типично для развитых промышленных территорий, в то время как кладбища располагаются вдали от жилых районов. Примеры привлечения к уголовной ответственности за порчу земель, на которых располагаются кладбища, немногочисленны. Однако в ряде случаев данное преступление совершается на территории, которая оказывается рядом с кладбищем, и как правило затрагивает стабильность и благополучное состояние водной среды – наиболее уязвимого компонента природного комплекса, который располагается рядом с местами захоронения.

Например, в рамках одного из уголовных дел было установлено, что Д. совершил порчу земли, расположенную рядом с территорией кладбища. Управляя автомобилем, он перевел жидкость в цистерне, которая содержала опасные химические вещества, несущие угрозы для экологического благополучия территории. Жидкость было откачено из неустановленной буровой скважины. На своем автомобиле Д. перевоз цистерны на земельный участок, расположенный рядом с кладбищем, и на территории которого располагался объект незавершенного строительства. После этого он слил эту жидкость на земельный участок, чем причинил существенный вред окружающей среде в виде загрязнения плодородного слоя. Особенностью совершения преступления было основание для выбора земельного участка, который, по мнению злоумышленника, отличался отсутствием на нем плодородного слоя почвы и глинистой природой. Данная характеристика земельного участка является типичной для земель захоронений, которые располагаются на территориях, как правило, обладающих низким качеством плодородия и глинисто-песчаной структурой, которая препятствует проникновению продуктов разложения захоро-

ненных останков в более глубокие слои земли. В результате Д. было назначено наказание в виде штрафа¹⁷³.

К числу преступлений, которые могут совершаться в сфере земельных правоотношений, связанных с функционированием кладбищ, следует также отнести составы, которые предусмотрены нормами уголовного законодательства в отношении многочисленных деяний, связанных с оборот экологически опасных веществ. Достаточно часто при перевозке или утилизации опасных химикатов причиняется значительный ущерб экологической обстановке территории. Для преступников утилизация опасных химикатов на территориях, расположенных за пределами границ населенных пунктов, является относительно простым способом избавиться от «проблемных» отходов. В частности, ответственность за нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов устанавливается ст. 247 УК РФ. Отсутствие должного контроля за состоянием таких территорий является положительной предпосылкой для незаконной утилизации опасных химикатов.

Примером наступления уголовной ответственности за преступление, предусмотренное ст. 247 УК РФ, совершенное на территории земель захоронений, является уголовное дело, рассмотренное Сыктывкарским городским судом Республика Коми. В рамках судебного разбирательства было установлено, что преступник осуществил транспортировку и захоронение отходов опасных химических веществ, в результате которых образовалась место несанкционированного размещения отходов в 100 метрах от территории кладбища. В нарушение требований санитарно-эпидемиологического и природоохранного законодательства о захоронении твердых и жидких бытовых отходов, В. как директор юридического лица, отдал указания своим работникам осуществить сброс опасных химикатов на почву, а также осуществить захоронение твердых и жидких отходов. В ре-

¹⁷³ Приговор Промышленного районного суда г. Оренбурга № 1-487/2013 от 28 мая 2014 г. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/dibb6CS3e1ol/> (дата обращения: 15.01.2024).

зультате данных действий, которые продолжались в течение длительного периода времени, образовалась незаконная свалка отходов, которая причинила значительный вред окружающей среде. По решению суда В. было назначено наказание в виде штрафа¹⁷⁴.

Среди норм уголовного законодательства также присутствует правовой запрет, призванный обеспечить сохранность могил, тел погребенных людей, а также имущества, которое располагается на месте захоронения. Состав преступления, предусмотренного ст. 244 УК РФ, предполагает ответственность за надругательство над телами умерших и местами их захоронения. Достаточно часто по данной статье уголовного закона к ответственности привлекаются лица, совершившие кражу какого-либо имущества, находящегося на месте захоронения. Например, в рамках одного из уголовных дел Ф. совершил повреждение могилы и кражу имущества, расположенного на месте погребения. Находясь на территории кладбища, част которого пострадала в результате недавнего пожара, Ф. выломал металлический пролет на одной из могил с целью дальнейшей перепродажи¹⁷⁵.

Как правило, при причинении имущественного ущерба могиле или надмогильным сооружениям в рамках уголовного дела потерпевшим заявляется гражданский иск, по которому преступник обязан возместить имущественный вред и компенсировать моральный вред. В этом случае, наряду с уголовной ответственностью преступник также привлекается и к гражданской ответственности.

Наряду с общими составами преступлений, связанных с загрязнением окружающей среды и земельных участков, а также нарушением правил эксплуатации химических веществ и отходов, в нормах уголовного законодательства содержатся правовые запреты, призванные обеспечить сохранность кладбищ как культовых и религиоз-

¹⁷⁴ Приговор Сыктывкарского городского суда Республика Коми № 1-31/2017 от 28 августа 2017 г. по делу № 1-31/2017. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/jTzQp71R68bJ/> (дата обращения: 15.01.2024).

¹⁷⁵ Приговор Шадринского районного суда Курганской области № 1-275/2022 от 21 декабря 2022 г. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/GJDXQLapKnLs/> (дата обращения: 15.01.2024).

ных мест. Хотя такие противоправные посягательства не охватываются понятием «земельное правонарушение» специфика земель захоронений заключается в том, что кладбища и мемориальные комплексы являются сложными градостроительными объектами. Следовательно, посягательства на сохранность кладбища как архитектурного сооружения в силу межотраслевого характера правового регулирования также влекут за собой наступление ответственности в сфере использования и охраны земель захоронения.

В отношении воинских захоронений релевантным примером уголовно-правового запрета, направленного на обеспечение сохранности данного типа ритуальных сооружений, является ст. 243.4 УК РФ. Нормативное содержание состава преступления охватывает широкий круг противоправных действий, которые повреждают мемориальные объекты, в том числе надмогильные сооружения. Как правило, памятники и обелиски, которые располагаются на воинских захоронениях, находятся в публичной собственности, однако в ряде случаев такие малые архитектурные формы принадлежат частным лицам. В любом случае, повреждение или разрушение, а равно осквернение таких объектов влечет за собой наступление уголовной ответственности по ст. 243.4 УК РФ. Указанный состав преступления является уголовно-правовой новеллой 2020 г. и правоприменительной практики по данной статье крайне мало.

Следующим видом юридической ответственности, который наступает в случае совершения правонарушения в сфере использования и охраны земель захоронения, является административная ответственность. Административное правонарушение имеет место в случаях, когда нарушается норма административного права независимо от того установлена ответственность за данное нарушение или нет, а административное правонарушение возникает только как правоохранительное отношение, когда применяются или потенциально могут применяться меры государственного воздействия в виде административного наказания. Разграничение уголовной и административной ответственности происходит по степени общественной опасно-

сти. Признаком административного правонарушения является антиобщественность деяния. Данная позиция представляется более обоснованной, чем признание административного правонарушения общественно опасным. Поскольку категория «антиобщественность» предполагает посягательство лица, совершившего административное правонарушение на общественный порядок, что предполагает реальные или возможные последствия, которые посягают в том числе на жизнь, здоровье и имущество граждан. Именно критерий возможной угрозы позволяет относить те или иные административные нарушения к правонарушениям и устанавливать меру административной ответственности, размер которой зависит от оценки законодателем потенциального вреда антиобщественного поведения. Антиобщественность соотносится с профилактической, воспитательной и предупредительной целью административного наказания

Для административной ответственности специфическим является порядок установления, она относится к предметам совместного ведения и характеризуется множественностью органов, устанавливающих ее (законодательный орган России и законодательные органы субъектов России). Сущностью административной ответственности является ее наступление перед государством, что отличает ее от дисциплинарной, трудовой и гражданско-правовой и сближает с уголовной. В отличие от уголовной, административная ответственность имеет сокращенные сроки давности. В отличие от гражданско-правовой ответственности, административная не связана с материальным ущербом. Отличие от дисциплинарной состоит в отсутствии служебной подчиненности.

Административно-деликтное законодательство предусматривает значительное количество правовых запретов, которые могут затрагивать правоотношения в сфере использования и охраны земель заповедников. Как и уголовный закон, КоАП РФ в первую очередь ориентирован на пресечение противоправной деятельности лиц, причиняющей вред благоприятной окружающей среде и дестабилизирующей экологическую обстановку. Отдельные состав административных

правонарушений, направлены на защиту публичных интересов в сфере охраны земли. Например, ст. 8.7 КоАП РФ содержит административно-правовой запрет невыполнения обязанностей по рекультивации земель, а также проведению обязательных мероприятий по улучшению и охране почв. Действие данной правовой нормы в отношении земель захоронений носит ограниченный характер – в силу целевого предназначения по отношению к землям захоронений невозможно проведение мероприятий по улучшению ее качеств (плодородия). Такие мероприятия обыкновенно проводятся в отношении сельскохозяйственных угодий.

Однако правоприменительная практика содержит примеры привлечения к административной ответственности за создание несанкционированных свалок в результате охранных мероприятий. Например, если ответственное лицо правомерно производит работы по поддержанию территории кладбища в надлежащем состоянии, в том числе по уборке мусора, но складировать этот мусор в непосредственной близости от кладбища и не ликвидирует впоследствии свалку, то оно может быть привлечено к ответственности ст. 8.7 КоАП РФ. Например, в рамках одного из дел по административным правонарушениям к ответственности был привлечен заместитель руководителя территориального органа Россельхознадзора, в результате действий которого образовалась несанкционированная свалка рядом с кладбищем. Мусор, свозимый на свалку, представлял собой отходы с кладбища – спиленные деревья, венки, шифер и проч. В результате свалка заняла территорию 0,5 га, а правонарушитель был привлечен к административной ответственности по ст. 8.7 КоАП РФ – ему назначено наказание в виде штрафа¹⁷⁶.

Близким по своему содержанию оказывается состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 8.8 КоАП РФ, который охватывает собой противоправные деяния, связанные с экс-

¹⁷⁶ Решение Тербунского районного суда Липецкой области № 12-Б7/2019 от 13 августа 2019 г. по делу № 12-Б7/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/NAuDj4mbM4Ym/> (дата обращения: 15.01.2024).

плуатацией земельных участков не по целевому назначению, а также деяния, в результате которых земли приводятся в состояние, не пригодное для целевого использования. В большинстве случаев к ответственности по ст. 8.8 КоАП РФ привлекаются должностные лица не за нецелевое использование земель захоронений, а за использования для мест захоронений тех земель, которые не предназначены для этого. Например, в рамках одного из дел об административных правонарушениях к ответственности была привлечена муниципальная администрация. В результате административного расследования было установлено, что муниципальная администрация использует часть земельного участка, выделенного под очистные сооружения, под размещение кладбища, которое располагается рядом с данным земельным участком¹⁷⁷.

Особой разновидностью юридической ответственности является дисциплинарная ответственность, которая наступает в результате совершения правонарушений в сфере трудо-правовых отношений. Трудовые правоотношения складываются между работодателем и работником, и в отношении использования и охраны земель захоронений привлечение к дисциплинарной ответственности осуществляется при совершении работником проступков, связанных с неисполнением трудовых обязанностей в сфере использования и охраны земель захоронений. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности за проступки в отношении обязанностей, связанных с эксплуатацией земель захоронений, осуществляется нормами трудового законодательства.

В подавляющем большинстве случаев совершение работником дисциплинарного проступка, если он состоит в штате специализированной службы или администрации кладбища, не связано с использованием или охраной земель захоронений. Чаще всего дисциплинарные проступки в этом случае носят общий характер и заключаются в отсутствии на рабочем месте, неисполнении должностных обязан-

¹⁷⁷ Решение Московского областного суда № 21-2137/2019 от 26 ноября 2019 г. по делу № 21-2137/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/8ji0jokrcNYg/> (дата обращения: 15.01.2024).

ностей и прочее. Однако иногда неисполнение или недобросовестное исполнение должностных обязанностей происходит в ходе непосредственно процесса захоронения, что в силу межотраслевого характера правового регулирования рассматриваемой сферы, может быть квалифицировано как правонарушение в сфере использования и охраны земель захоронений. В юридической литературе подобные правонарушения принято рассматривать в качестве примера земельно-дисциплинарного проступка, который одновременно посягает на публичные интересы в сфере земельно-правовых и социально-трудовых отношений.

Например, в рамках одного из дел, связанных с увольнением работника специализированной службы был установлен факт повреждения данным работником крышки гроба в процессе захоронения. Работник предоставил объяснения, согласно которым ущерб был причинен не в результате его виновных действий, а из-за состояния грунта, которое осложняло процесс захоронения. Однако эти доводы не были приняты во внимание работодателем, и на работника было возложено дисциплинарное взыскание¹⁷⁸.

Поскольку в процессе захоронения участвует значительное количество лиц, исполняющих трудовые обязанности, а сам процесс захоронения достаточно продолжителен во времени, то на всем протяжении ингумации работниками могут совершаться многочисленные проступки. От момента транспортировки тела умершего человека в гроб до момента захоронения, а впоследствии в течении всего периода времени исполнения обязанностей по поддержанию территории кладбища в надлежащем состоянии, работники специализированных служб и администрации кладбища могут совершать дисциплинарные проступки.

Практически каждое правонарушение, которое совершается в сфере использования и охраны земель захоронений, может, так или

¹⁷⁸ Решение Хабаровского районного суда Хабаровского края № 2-1243/2020 от 30 июля 2020 г. по делу № 2-1243/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Jp8xbQ83i5xd/> (дата обращения: 15.01.2024).

иначе, причинять вред (ущерб) окружающей среде, имуществу, объектам недвижимости, а также жизни и здоровью людей. Наступление уголовной или административной ответственности само по себе не избавляет правонарушителя от обязанности возместить причиненный вред. Однако действия, направленные на возмещение такого вреда, а равно принуждение деликвента к его возмещению подчиняются требованиям гражданского законодательства. В этом случае принято говорить о гражданской ответственности за правонарушения в сфере использования и охраны земель захоронений. Достаточно часто правонарушитель привлекается к гражданской ответственности в рамках уголовного дела или дела об административном правонарушении, если основным деликтом причинен имущественный вред, вред окружающей среде или вред жизни и здоровью граждан. Правовой порядок привлечения к гражданско-правовой ответственности устанавливается нормами ст. 1064 ГК РФ, а также всей главы 59 ГК РФ. Например, в рамках одного из уголовных дел о краже надмогильных металлических сооружений, расположенных на территории кладбища, с целью дальнейшей перепродажи, Ф. был обязан возместить причиненный имущественный ущерб в рамках заявленных гражданских исков со стороны потерпевших¹⁷⁹.

В отдельных случаях непосредственный имущественный вред может быть причинен культовым объектам, расположенным на территории кладбища, надмогильным сооружениям, а также иным объектам административно-хозяйственного характера. В этом случае вне зависимости от формы собственности может быть заявлен гражданский иск о возмещении имущественного вреда, иногда дополняемый требованием о компенсации морального вреда. Например, в рамках одного из гражданских дел С. заявила исковые требования о возмещении имущественного ущерба, который был причинен в результате действий муниципальной администрации памятнику, который

¹⁷⁹ Приговор Шарыповского районного суда Красноярского края № 1-113/2022 от 6 декабря 2022 г. по делу № 1-113/2022. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/басо3wchMTgq/> (дата обращения: 015.01.2024).

был установлен на могиле родственника истца. В результате организации муниципальной администрацией субботника были осуществлены спил и валка деревьев, в ходе которых одно из упавших деревьев разбило памятник на могиле¹⁸⁰.

Выявление правонарушений в сфере использования и охраны земель захоронений часто происходит в результате осуществления мероприятий по земельному надзору и контролю.

Публично-правовые меры охраны земель захоронений представляют собой организационно-правовые мероприятия, производство которых требует участия публично-правовых образований, обеспечивающих нейтрализацию рисков для состояния земельных ресурсов, подвергающихся негативному воздействию в результате захоронений тел умерших людей. Существующая модель публично-правовой охраны земель захоронений направлена на защиту интересов жителей населенных пунктов, расположенных рядом с территориями кладбищ, на безопасность окружающей природной среды и сохранение благоприятной экологической и санитарно-эпидемиологической обстановки. Система охранных мероприятий обусловлена специфическими угрозами, которые несет в себя захоронение тел умерших людей и подчиняется общим требованиям к рациональному землепользованию и эксплуатации природных ресурсов.

Система публично-правового управления представлена, прежде всего, совокупностью органов публичной власти, которые разрабатывают и реализуют управленческие решения в сфере использования и охраны земель захоронений. Осуществление права публичной собственности на земли захоронений органами государственной власти и местного самоуправления выходят за границы классического понимания правомочий собственника, так как предполагают необходимость принятия дополнительного бремени содержания данного объекта собственности, с точки зрения возложения ограничений и обя-

¹⁸⁰ Решение Бологовского городского суда Тверской области № 2-569/2020 от 17 ноября 2020 г. по делу № 2-569/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/UwuF788GPPWl/> (дата обращения: 15.01.2024).

занностей. Выступая в качестве объекта права собственности, земли захоронения характеризуется особым социальным значением земельных участков, входящих в их состав, которое лишает публичного собственника привычной для частного лица свободы распорядительных действий.

Можно констатировать, что в силу межотраслевого механизма правового регулирования отношений в сфере использования и охраны земель захоронений, сложного состава кладбищ как градостроительных и архитектурных объектов, юридическая ответственность за правонарушения в рассматриваемой области выходит за границы защиты публичных интересов рационального землепользования и охватывает смежные имущественные, трудовые и моральные аспекты. Противоправные посягательства на отношения в сфере использования и охраны земель захоронений не всегда затрагивают непосредственно землю как природный объект, но могут в качестве предмета деяния посягать на отдельные объекты культового, хозяйственного, административного предназначения, расположенные на территории кладбища.

Заключение

Под землями гражданских и воинских захоронений необходимо понимать земли, используемые для организации и содержания мест погребения и совершения соответствующих обрядов (ритуалов), и в силу этого обладающих сакрально-религиозным и мемориальным значением, подчиняющихся санитарно-гигиеническим и нормативно-проектировочным требованиям земельного и градостроительного законодательства. Правовой режим земель захоронений представляет собой сложный комплекс регулирования, отражающий его внутреннее (правомочия собственника, управление в сфере использования и охраны (защиты) земель) и внешние признаки (юридические средства). Факультативным элементом формы правового режима в ряде случаев называется правоприменительный акт, выполняющий средством привлечения лиц к земельно-правовой ответственности в рамках правоохранительных отношений.

Отношения в сфере использования земель гражданских и воинских захоронений регулируются нормами права различной отраслевой принадлежности (муниципальная и неразграниченная собственность на землю для гражданских и военных захоронений на землях населенных пунктов – муниципальных образований); земли военных захоронений и мемориалов (на землях поселений и категории специального назначения). Действующее земельное и градостроительное законодательство не учитывает сакрально-религиозное значение земель захоронений, что создает сложности при их организации и содержании. Право на земельные участки под захоронения является гарантированной государством возможностью получить достойное погребение. Однако, реализация этого права требует организационно-правовых решений, особенно в случае вероисповедальных кладбищ и семейных захоронений. Проследить межотраслевые связи регулирования данной области общественных отношений можно через земельно-правовой институт и административное регулирование. Важно отметить, что использование земель захоронений также регулиру-

ется нормативными актами муниципального и градостроительного законодательства, что подчеркивает их межотраслевой характер. В целом, более глубокое изучение и совершенствование правового режима земель захоронений требует учета их сакрально-религиозной значимости, а также урегулирования организационных и правовых аспектов их использования.

В результате исследования правового регулирования отношений по использованию земель захоронений сделан вывод о неудачности избранной законодателем формулировке текста ст. 27 ЗК РФ. Благодаря этому формулировке создается некорректное впечатление, что изъятыми из гражданского оборота оказываются земли военных и гражданских захоронений, находящихся исключительно в федеральной собственности. Для унификации лексического аппарата предлагается изменить формулировки в земельном законодательстве.

Процесс пользования земельными участками для гражданских и воинских захоронений обладает высоким рискогенным характером, а для устранения соответствующих угроз требуется осуществление природоохранных мероприятий. Отсутствие межевания и геодезических работ по определению границ территории, отведенной под места захоронений, влечет не только утрату права на данные земли, но создает угрозы экологической безопасности и повышает риски для благополучия земли и окружающей природной среды.

В отношении земель захоронений традиционные правомочия собственника приобретают специфические черты. Теории мест захоронений в силу особой социальной значимости предполагают свободный доступ к местам погребений, а непосредственное извлечение полезных свойств из земельных участков, отведенных для погребения, осуществляется неопределенным кругом лиц, так как исчерпывающей формализации круг родных и близких умершего человека не подлежит. Осуществление права собственности на земли захоронений органами государственной власти и местного самоуправления выходит за границы классического понимания правомочий собственника, так как предполагает необходимость принятия дополнительно-

го бремени содержания данного объекта собственности, с точки зрения возложения ограничений и обязанностей.

Порядок предоставления земельных участков для гражданских и воинских захоронений предполагает соблюдение установленной административной процедуры по предоставлению соответствующей муниципальной услуги. Характер пользования земельным участком для захоронения обладает рядом уникальных признаков, не позволяющих однозначно свести его правовой режим ни к постоянному (бессрочному) пользованию, ни к безвозмездному пользованию, ни к публичному сервитуту. Специфические черты ограниченных прав на место погребения позволяют рассматривать режим пользования земельным участком, предоставленным для захоронения, в качестве уникального земельно-правового режима, требующего надлежащего законодательного оформления.

Публично-правовые меры охраны земель захоронений играют важную роль в обеспечении безопасности окружающей среды и сохранении экологической и санитарно-эпидемиологической обстановки. Специфические угрозы, связанные с захоронением тел умерших людей, требуют системы совместных усилий публично-правовых образований и органов публичной власти. Выполнение права публичной собственности на земли захоронений предполагает не только права, но и необходимость принятия бремени содержания объекта собственности, что отличает его от классического понимания собственника. При этом, юридическая ответственность за правонарушения в этой области выходит за рамки защиты публичных интересов и охватывает имущественные, трудовые и моральные аспекты. Посягательства на земли гражданских и воинских захоронений могут затрагивать различные объекты, расположенные на их территории, расширяя сферу правовой защиты. В целом, система публично-правового управления и охраны земель захоронений является сложной и межотраслевой, требующей тщательного регулирования и внимания к различным аспектам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 2020. – № 144.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2022. – № 9 (ч. I). – Ст. 1252.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Российская газета. – 2001. – № 211–212; 2022. – № 159.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Российская газета. – 2001. – № 256.

6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Российская газета. – 2004. – № 290; 2022. – № 160.

7. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 28.04.2023) // Российская газета. – 2006. – № 121; 2023. – № 95.

8. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 13.06.2023) // Российская газета. – 2006. – № 277.

9. Закон РФ от 14.01.1993 № 4292-1 (ред. от 01.05.2022) «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» // Российская газета. – 1993. – № 32; 2022. – № 98.

10. Федеральный закон от 19.05.1995 № 80-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об увековечении Победы советского народа в Великой

Отечественной войне 1941–1945 гг.» // Российская газета. – 1995. – № 99.

11. Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О мелиорации земель» // Российская газета. – 1996. – № 10; 2020. – № 280.

12. Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О погребении и похоронном деле» // Российская газета. – 1996. – № 12; 2021. – № 96.

13. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 04.11.2022, с изм. от 30.05.2023) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. – 1999. – № 64–65; 2022. – № 251.

14. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Российская газета. – 2001. – № 88.

15. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022, с изм. от 30.05.2023) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. – 2002. – № 6.

16. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – № 116–117; 2021. – № 294.

17. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – № 202; 2022. – № 2.

18. Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «Консульский устав Российской Федерации» // Российская газета. – 2010. – № 147.

19. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – № 168; 2022. – № 1.

20. Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Российская газета. – 2010. – № 274; 2021. – № 145.

21. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. – 2023. – № 58.

22. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.

23. Федеральный закон от 13.06.2023 № 229-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202306130041?index=2>.

24. Закон Оренбургской области от 06.09.2004 № 1421/223-III-ОЗ «О погребении и похоронном деле на территории Оренбургской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 18.08.2004 № 1421) // Южный Урал. – 2004. – № 178.

25. Закон Республики Татарстан от 01.04.2005 № 60-ЗРТ «Об объектах культурного наследия в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. – 2015. – № 93.

26. Закон Республики Татарстан от 13.07.2018 № 53-ЗРТ «Об изменении границ территорий отдельных муниципальных образований и внесении изменений в законы Республики Татарстан «О границах территории и статусе муниципального образования города Казани» и «Об установлении границ территорий и статусе муниципального образования «Пестречинский муниципальный район» и муниципальных образований в его составе» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.02.2023.

27. Закон Республики Татарстан от 16.11.2019 № 81-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об объектах культурного наследия в Республике Татарстан”» // Республика Татарстан. – 2019. – № 173.

28. Указ Президента РФ от 11.07.2001 № 829 «О федеральном военном мемориальном кладбище» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2992.

29. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.

30. Постановление Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 (ред. от 01.08.2022) «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» // Российская газета. – 2008. – № 160.

31. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

32. Постановление Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244 (ред. от 30.07.2020) «Об утверждении Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 49 (ч. VI). – Ст. 6951.

33. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 (ред. от 03.03.2022) «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 11. – Ст. 1636; 2022. – № 10. – Ст. 1538.

34. Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2021 № 2424-р (ред. от 13.07.2022) «Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021–2025 гг.» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 37. – Ст. 6553.

35. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» // Российская газета. – 2002. – № 81.

36. Письмом Минэкономразвития России от 06.09.2018 № Д23и-4875 // КонсультантПлюс.

37. Письмо Росреестра от 27.10.2020 № 11-00786/20 «О рассмотрении обращения» // КонсультантПлюс.

38. Приказ Минсельхоза России от 15.05.2019 № 255 «Об утверждении Порядка разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.10.2019.

39. Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 (ред. от 23.06.2022) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 16.12.2020.

40. Приказ Госстроя РФ от 10.01.2000 № 3 «Об утверждении Инструкции о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации». – URL: <https://sudact.ru/law/prikaz-gosstroia-rf-ot-10012000-n-3>.

41. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 (ред. от 14.02.2022) «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (вместе с «СанПиН 2.1.3684-21. Санитарные правила и нормы...»)) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.02.2021.

42. Постановление Администрации городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области от 4 октября 2010 г. № 1172-Па «Об утверждении правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания» // Люберецкая газета. – 2010. – № 29.

43. Постановление Администрации города Георгиевска Ставропольского края от 28 ноября 2016 г. № 1691 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги “Предоставление земельного участка для организации семейных (родовых) захоронений на общественных кладбищах, расположенных на территории города Георгиевска”» // КонсультантПлюс.

44. Постановление Администрации города Екатеринбурга от 18.07.2018 № 1680 «Об утверждении регламента предоставления муниципальной услуги “Предоставление земельного участка для захоронения умершего”» // Вечерний Екатеринбург. – 2018. – № 116.

45. Распоряжение Губернатора Ростовской области от 18.03.2020 № 45. – URL: https://pravo.donland.ru/doc/view/id/Распоряжение_45_20032020_18382.

46. Паспорт проекта Федерального закона № 91300-8 «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.В. Разворотневой, И.И. Гильмутдиновым, Р.В. Кармазиной, А.Ю. Кирьяновым, С.В. Колуновым, М.Э. Оргеевой, М.Б. Терентьевым) // КонсультантПлюс.

Материалы правоприменительной практики

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения

совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой» // Российская газета. – 2007. – № 141.

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения пп. «б» п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного Суда Республики Татарстан» // Российская газета. – 2009. – № 94.

49. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 99, ч. 2 ст. 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярье”» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2015. – № 4.

50. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». – URL: <https://www.vsrp.ru/documents/own/8435>.

51. Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2016 № 224-О. – URL: <http://base.garant.ru/71346368/> (дата обращения: 01.08.2022).

52. Определение Верховного Суда РФ от 26 ноября 2018 г. № 305-КГ18-18749 // КонсультантПлюс.

53. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 июня 2021 г. № 4-КГ21-25-К1. – URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2009488/ (дата обращения: 01.08.2023).

54. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ № 305-ЭС22-16446 по делу № А40-49895/2020. – URL: https://www.vsrp.ru/stor_pdf_es.php?id=2193158/ (дата обращения: 01.04.2024).

55. Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 12 июня 2022 г. по делу № А45-5598/2022. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/oQg5ycisw5rj/> (дата обращения: 01.04.2024).

56. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 17 октября 2013 г. по делу № 11-10505/2013. – URL: <https://base.garant.ru/119372510/> (дата обращения: 01.08.2022).

57. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 29 марта 2011 г. № 33-1200 // КонсультантПлюс.

58. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2020 г. по делу № А41-58719/2019. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/BhVfur8VqoQw/> (дата обращения: 01.10.2022).

59. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 апреля 2022 г. по делу № А56-36369/2021. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/XN9a40ZTKr1/> (дата обращения: 15.01.2024).

60. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21.12.2006 № Ф08-6176/2006 по делу № А53-2825/2006-С4-11. – URL: <https://resheniya-sudov.ru/2005-2006/91242/> (дата обращения: 01.08.2022).

61. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 10 декабря 2013 г. № Ф03-5093/2013 по делу № А80-141/2013 (документ официально опубликован не был).

62. Приговор Промышленного районного суда г. Оренбурга от 28 мая 2014 г. № 1-487/2013. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/dibb6CS3e1oI/> (дата обращения: 15.01.2024).

63. Приговор Сыктывкарского городского суда Республики Коми № 1-31/2017 от 28 августа 2017 г. по делу № 1-31/2017. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/jTzQp71R68bJ/> (дата обращения: 15.01.2024).

64. Приговор Шадринского районного суда Курганской области № 1-275/2022 от 21 декабря 2022 г. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/GJDXQLapKnLs/> (дата обращения: 15.01.2024).

65. Приговор Шарыповского районного суда Красноярского края № 1-113/2022 от 6 декабря 2022 г. по делу № 1-113/2022. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/басо3wchMTgq/> (дата обращения: 15.01.2024).

66. Решение № 2А-1491/2018 Волховского городского суда Ленинградской области от 19 ноября 2018 г. по делу № 2А-1491/2018. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/ufYjMK2oCr6H/> (дата обращения: 01.04.2024).

67. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 24 января 2020 г. по делу № А32-26980/2019. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/ЛIAvHhsfLfW8/> (дата обращения: 15.01.2024).

68. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 11 декабря 2018 г. по делу № А33-969/2017. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/WCCywpг0s1mn/> (дата обращения: 15.01.2024).

69. Решение Арбитражного суда Московской области от 26 сентября 2022 г. по делу № А41-18726/2022. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/iOdfV1quyVWq/> (дата обращения: 15.01.2024).

70. Решение Арбитражного суда Тверской области от 23 октября 2022 г. по делу № А66-6292/2022. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/7PMT4XQfCYII/> (дата обращения: 15.01.2024).

71. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 1 августа 2023 г. по делу № А76-2715/2023. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/dcnigdNLKMVR/> (дата обращения: 15.01.2024).

72. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 12 октября 2022 г. по делу № А76-42931/2021. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/JONj12XbBBZu/> (дата обращения: 15.01.2024).

73. Решение Бологовского городского суда Тверской области № 2-569/2020 от 17 ноября 2020 г. по делу № 2-569/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/UwuF788GPPWl/> (дата обращения: 15.01.2024).

74. Решение Волховского городского суда Ленинградской области № 2А-1492/2018 от 19 ноября 2018 г. по делу № 2А-1492/2018. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/96nkkFioQsrb/> (дата обращения: 01.04.2024).

75. Решение Волховского городского суда Ленинградской области № 2А-951/2019 от 3 декабря 2019 г. по делу № 2А-951/2019. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/rkDZh4jRPdN9/> (дата обращения: 01.04.2024).

76. Решение № 2-731/2020 2-731/2020~М-534/2020 М-534/2020 от 23 июля 2020 г. по делу № 2-731/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/E4tXhMkrU0LO/> (дата обращения: 01.04.2024).

77. Решение № 2-7011/2019 2-77/2020 2-77/2020(2-7011/2019;)~М-7111/2019 М-7111/2019 от 27 февраля 2020 г. по делу № 2-7011/2019. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/a2n65ovZEjg1/?ysclid/> (дата обращения: 01.04.2024).

78. Решение № 2-205/2020 2-205/2020(2-4121/2019;)~М-3761/2019 2-4121/2019 М-3761/2019 от 5 февраля 2020 г. по делу № 2-205/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/uPAqN5DVNq19/> (дата обращения: 01.04.2024).

79. Решение Исаклинского районного суда Самарской области № 2А-2-203/2021 от 22 июля 2021 г. по делу № 2А-2-203/2021. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/OGAgMObAiBbm/> (дата обращения: 01.04.2024).

80. Решение Касимовского районного суда Рязанской области № 2А-140/2020 от 23 января 2020 г. по делу № 2А-140/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/geKlrTMD76lx/> (дата обращения: 01.04.2024).

81. Решение Московского областного суда № 21-2137/2019 от 26 ноября 2019 г. по делу № 21-2137/2019. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/8ji0jokrcNYg/> (дата обращения: 15.01.2024).

82. Решение Нефтекумского районного суда Ставропольского края № 2А-234/2019 от 26 апреля 2019 г. по делу № 2А-234/2019. –

URL: <https://sudact.ru/regular/doc/2DogaW1r7xNA/> (дата обращения: 01.04.2024).

83. Решение Тербунского районного суда Липецкой области № 12-Б7/2019 от 13 августа 2019 г. по делу № 12-Б7/2019. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/HAuDj4mbM4Ym/> (дата обращения: 15.01.2024).

84. Решение Череповецкого районного суд Вологодской области № 2-1546/2016 2-1546/2016~М-1542/2016 М-1542/2016 от 8 декабря 2016 г. по делу № 2-1546/2016. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/lSqDArvqMyLY/> (дата обращения: 05.01.2024).

85. Решение Усть-Катавского городского суда Челябинской области № 2-489/2018 от 28 ноября 2018 г. по делу № 2-489/2018. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/VNSJI7FfUalw/> (дата обращения: 01.04.2024).

86. Решение Хабаровского районного суда Хабаровского края № 2-1243/2020 от 30 июля 2020 г. по делу № 2-1243/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Jp8x6Q83i5xd/> (дата обращения: 15.01.2024).

87. Решение Целинского районного суда Ростовской области от 19 сентября 2018 г. по делу № 2а-643/2018. – URL: <https://судебныерешения.рф/36381498/> (дата обращения: 01.02.2023).

88. Решение Камышинского городского суда Волгоградской области № 2-1060/2020 2-1060/2020~М-922/2020 М-922/2020 от 2 сентября 2020 г. по делу № 2-1060/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/ufZVEJLxlLmW/> (дата обращения: 01.02.2023).

89. Решение Псковского городского суда Псковской области № 2-205/2020 2-205/2020(2-4121/2019;)~М-3761/2019 2-4121/2019 М-3761/2019 от 5 февраля 2020 г. по делу № 2-205/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/uPAqN5DVNql9/> (дата обращения: 06.04.2024).

90. Решение Савеловского районного суда г. Москвы 02-9485/2022~М-7447/2022 от 15 декабря 2022 г. – URL: <https://mos->

gorsud.ru/rs/savyolovskij/services/cases/civil/details/a037d9c0-456d-11ed-8f3b-8f1c7c52e25c/ (дата обращения: 06.04.2024)

Научная литература

91. *Аксененок, Г.А.* Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок. – М.: Госюриздат, 1958. – 424 с.

92. *Аксененок, Г.А.* Право государственной собственности на землю в СССР / Г.А. Аксененок. – М.: Госюриздат, 1950. – 307 с.

93. *Аксенов, Н.А.* Нормативно-правовое регулирование оборота земельных участков, занятых гражданскими и военными захоронениями / Н.А. Аксенов, Д.О. Волобуев // *Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования.* – 2020. – № 2 (44). – С. 76–83.

94. *Александров, Н.Г.* Юридическая норма и правоотношение / Н.Г. Александров. – М.: Юриздат, 1947. – 27 с.

95. *Алексеев, В.А.* Право недвижимости Российской Федерации. Понятие и виды недвижимых вещей: практическое пособие / В.А. Алексеев. – М.: Юрайт, 2018. – 411 с.

96. *Алексеев, С.С.* Общая теория права: учебник / С.С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 534 с.

97. *Алексеев, С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1989. – С. 184–205.

98. *Алексеев, В.А.* Понятие земельного участка и его определение в российском законодательстве / В.А. Алексеев // *Вестник экономического правосудия Российской Федерации.* – 2015. – № 11. – С. 150–157.

99. *Алексеева, Е.Ю.* О необходимости строительства крематория: отечественный и зарубежный опыт / Е.Ю. Алексеева // *Инновационная наука.* – 2022. – № 3-1. – С. 20–25.

100. *Ананьева, Е.О.* Право гражданина на захоронение и охрана мест захоронения / Е.О. Ананьева, П.В. Ивлиев // *Евразийский юридический журнал.* – 2022. – № 6 (169). – С. 130–137.

101. *Андреева, А.Ю.* Проблемы установления и существования защитных зон объектов культурного наследия / А.Ю. Андреева, И.А. Халиков // Культурное наследие России. – 2021. – № 2 (33). – С. 15–25.

102. *Анисимов, А.П.* Теоретические проблемы управления земельными ресурсами поселений по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации / А.П. Анисимов. – Волгоград: Волгоградский государственный университет, 2003. – 120 с.

103. *Анисимов, А.П.* Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории / А.П. Анисимов, Г.Л. Землякова, Н.Н. Мельников // Современное право. – 2012. – № 8. – С. 81–88.

104. *Анисимов, А.П.* Системно-структурный анализ категорий «целевое назначение» и «разрешенное использование» в природоресурсных отраслях права / А.П. Анисимов, Н.Н. Мельников // Журнал российского права. – 2013. – № 11. – С. 23–29.

105. *Базылев, Б.Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б.Т. Базылев. – Красноярск: Красноярский Ун-т, 1985. – 120 с.

106. *Бедова, Е.С.* Правовой режим земель населенных пунктов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Бедова. – М., 2012. – 28 с.

107. *Бельмач, Н.В.* Проблемы землепользования, препятствующие инвестиционному развитию в границах территории объектов культурного наследия / Н.В. Бельмач, Н.П. Кузьмич // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2022. – № 3. – С. 40–47.

108. *Беляева, Г.С.* Правовой режим: общетеоретическое исследование: дис. ... докт. юрид. наук / Г.С. Беляева. – Курск, 2013. – 407 с.

109. *Боголюбов, С.А.* Земельное право / С.А. Боголюбов. – М.: Проспект, 2006. – 289 с.

110. *Болтанова, Е.С.* Методологические вопросы определения элементов правового режима земель / Е.С. Болтанова // Аграрное и земельное право. – 2012. – № 1 (85). – С. 43–48.

111. *Братусь, С.Н.* О понятии гражданского оборота в советском гражданском праве: доклад на заседании сектора гражданского права ВИЮН / С.Н. Братусь // Советское государство и право. – 1949. – № 11. – С. 70–77.

112. Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность: (Очерк теории) / С.Н. Братусь. – М.: Юрид. Лит., 1976. – 215 с.

113. *Бринчук, М.М.* Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами / М.М. Бринчук. – М.: Наука, 1990. – 95 с.

114. *Васильева, Е.М.* К вопросу о правовом содержании понятия «рациональное использование земли» / Е.М. Васильева // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 36. – С. 181–189.

115. *Венгеров, А.Б.* Теория государства и права: учебник / А.Б. Венгеров. – М.: Омега-Л, 2007. – 607 с.

116. *Винницкий, А.В.* Преграды для создания вероисповедальных кладбищ и семейных захоронений в условиях публичной собственности на места погребения / А.В. Винницкий // Политика и общество. – 2013. – № 9 (105). – С. 1103–1108.

117. *Волков, Г.А.* Принципы земельного права: дис. ... докт. юрид. наук / Г.А. Волков. – М., 2005. – 446 с.

118. *Волков, Г.А.* Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами / Г.А. Волков // Lex Russica (Русский закон). – 2016. – № 6 (115). – С. 210–215.

119. *Гаевская, Е.* Особенности использования земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, без их предоставления и установления сервитута / Е. Гаевская, О. Вагина // Бизнес, менеджмент и право. – 2018. – № 3. – С. 40–48.

120. *Галиновская, Е.* Направления развития земельного законодательства: новые тенденции и преемственность / Е. Галиновская // Хозяйство и право. – 2015. – № 2 (457). – С. 12–18.

121. *Гильфанов, А.Р.* Механизмы реализации и исполнение планов управления объектами всемирного культурного наследия ЮНЕСКО на территории Республики Татарстан / А.Р. Гильфанов // Исторический бюллетень. – 2019. – Т. 2. – № 4. – С. 75–82.

122. *Гордиенко, И.И.* Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.И. Гордиенко. – М., 2010. – 25 с.

123. *Гусейнова, М.Д.* О понятии «культура» в научной литературе / М.Д. Гусейнова // Международный журнал экспериментального образования. – 2020. – № 4. – С. 10–18.

124. *Давыдова, Е.Ю.* Сравнительно-правовой анализ норм уголовного права, предусматривающих ответственность за преступления, совершенные в отношении воинских захоронений в России и Республике Беларусь / Е.Ю. Давыдова // Военное право. – 2022. – № 3 (73). – С. 170–174.

125. *Давыдова Е.Ю.* Уголовно-правовая охрана воинских захоронений / Е.Ю. Давыдова // Военное право. – 2022. – № 2 (72). – С. 202–206.

126. *Данилов, Е.П.* Наследование. Нотариат. Похороны. Комментарии. Адвокатская практика. Образцы документов / Е.П. Данилов. – М.: Проспект, 2004. – 150 с.

127. *Дамбиева, Т.В.* Земля как объект права собственности Российской Федерации / Т.В. Дамбиева // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 213.

128. *Джемелинский, В.А.* Криминалистическая характеристика и первоначальный этап расследования надругательств над телами умерших и местами их захоронения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Джемелинский. – Краснодар, 2005. – 35 с.

129. *Дубовик, О.Л.* Юридическая ответственность за экологические правонарушения в Венгрии, Польше, Чехии и России: противоречия и точки соприкосновения / О.Л. Дубовик // Союз криминалистов и криминологов. – 2017. – № 1-4. – С. 48–55.

130. *Ерофеев, К.Б.* Правовой статус вероисповедальных кладбищ / К.Б. Ерофеев // Правовое поле современной экономики. – 2015. – № 7. – С. 75–81.

131. *Заневская, Н.А.* Срочное захоронение погибших в условиях вооруженного конфликта / Н.А. Заневская // Военное право. – 2022. – № 3 (73). – С. 216–220.

132. *Зарщиков, А.В.* Публичный интерес как юридическое основание действий публичных образований при реализации права собственности на землю / А.В. Зарщиков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 3 (35). – С. 30–31.

133. *Зиннатуллин, А.З.* Приобретение права частной собственности на земельные участки: дис. ... канд. юрид. наук / А.З. Зиннатуллин. – Казань, 2005. – 148 с.

134. *Зиннатуллин, А.З.* Генезис и развитие правового регулирования отношений по установлению сервитутов в России / А.З. Зиннатуллин, А.Э. Касимова // Пробелы в российском законодательстве. – 2022. – Т. 15. – № 5. – С. 290–298.

135. *Илясова, Г.К.* Кладбища как элемент планировочной структуры населенных пунктов: индикационные возможности и современные проблемы планирования / Г.К. Илясова, Н.И. Быков // Известия Алтайского государственного университета. – 2013. – № 3-2 (79). – С. 155–161.

136. *Иоффе, О.С.* Избранные труды: в 4 т. / О.С. Иоффе. – СПб.: Юридический центр – Пресс, 2004. – Т. 2: Советское гражданское право. – 370 с.

137. *Исаков, В.Б.* Юридические факты в российском праве / В.Б. Исаков. – М.: Юстицинформ, 1998. – 180 с.

138. *Исаков В.Б.* Механизм правового регулирования и правовые режимы / В.Б. Исаков // Проблемы теории государства и права: учебник. – М., 1987. – С. 258–259.

139. *Канаев, Ю.Н.* Муниципальные образования как субъекты гражданского права / Ю.Н. Канаев. – М.: Юстицинформ, 2020. – 220 с.

140. *Ким, Д.Ч.* Ограниченные вещные права на недвижимое имущество: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Ч. Ким. – М., 2009. – 30 с.

141. *Козлов, Д.В.* Оборотоспособность земельных участков в зависимости от их целевого назначения / Д.В. Козлов // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 4. – С. 165–178.

142. *Козлов, Д.В.* Соотношение понятий «земля» и «земельный участок» в современном российском праве / Д.В. Козлов // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 2. – С. 130–135.

143. *Козлов, С.С.* Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» / С.С. Козлов // КонсультантПлюс.

144. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Проспект, 2017. – С. 130–136.

145. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (постатейный) / сост.: Р.Ю. Грачев, О.В. Корнеева, Ю.Н. Вахрушева // КонсультантПлюс.

146. *Корнеев, А.Л.* Особенности действия норм об использовании земли (земельных участков) без предоставления / А.Л. Корнеев // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2022. – № 2. – С. 70–77.

147. *Корчагина, Е.С.* Дуалистическая природа неналоговых платежей за использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности / Е.С. Корчагина, Н.А. Лунина // Публично-правовое обозрение. – 2023. – № 1. – С. 140–145.

148. *Крассов, О.И.* Земельное право: учебник / О.И. Крассов. – М.: Юристъ, 2000. – 623 с.

149. *Крассов, О.И.* Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» / О.И. Крассов. – М.: Юристъ, 2003. – 80 с.

150. *Крассов, О.И.* Юридическое понятие «земельный участок» / О.И. Крассов // Экологическое право. – 2014. – № 2. – С. 231.

151. *Круглов, В.В.* Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В.В. Круглов. – Екатеринбург, 1999. – 32 с.

152. *Круглякова, В.М.* Охранные зоны объектов культурного наследия и их влияние на экономическую оценку объектов недвижимости / В.М. Круглякова, П.И. Кравцова // Строительство и недвижимость. – 2021. – № 1 (8). – С. 145–150.

153. *Кудрявцев, В.Н.* Объективная сторона преступления / В.Н. Кудрявцев. – М.: Госюриздат, 1960. – 180 с.

154. *Куликов, Е.А.* Категория меры в праве: теоретико-правовые и философско-правовые аспекты / Е.А. Куликов. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 160 с.

155. *Кулицкая, Л.И.* О необходимости совершенствования муниципального законодательства в области оказания услуг по предоставлению земельного участка для погребения умершего / Л.И. Кулицкая // *Ex Jure*. – 2018. – № 4. – С. 40–49.

156. *Лаврукова, О.С.* К вопросу об изучении разложения трупов / О.С. Лаврукова, С.Н. Лябзина, А.Н. Приходько и др. // *Journal of Biomedical Technologies*. – 2016. – № 1. – С. 20–29.

157. *Лапач, В.А.* Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика / В.А. Лапач. – СПб.: Юридический центр – Пресс, 2002. – 160 с.

158. *Лащенов, А.В.* Правовое регулирование образования новых и упорядочения существующих объектов землеустройства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Лащенов. – М., 2005. – 193 с.

159. *Лисина Н.Л.* Правовой режим земель поселений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Л. Лисина. – М., 2003. – 27 с.

160. *Липинский, Д.А.* О системе права и видах юридической ответственности / Д.А. Липинский // *Правоведение*. – 2003. – № 2. – С. 27–37.

161. *Логунова, М.В.* Проблемы ограничения оборотоспособности земельных участков, подвергшихся загрязнению / М.В. Логунова

// Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 8. – С. 88–95.

162. *Ложкин, А.Ю.* Современные принципы регулирования застройки на территориях исторической застройки / А.Ю. Ложкин // Урбанистика и рынок недвижимости. – 2014. – № 1. – С. 8–10.

163. *Ломаев, А.Ю.* Публичный интерес как правовая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Ломаев. – Казань, 2012. – 22 с.

164. *Лунева, Е.В.* Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях / Е.В. Лунева. – М.: Статут, 2018. – 159 с.

165. *Лунева, Е.Н.* Рекультивация и охрана земель / Е.Н. Лунева, А.А. Панкарикова, И.В. Гурина. – М.: Директмедиа Паблишинг, 2020. – 120 с.

166. *Малеин, Н.С.* Правонарушение: Понятие, причины, ответственность / Н.С. Малеин. – М., 1957. – С. 130.

167. *Матузов, Н.И.* Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1.

168. *Малько, А.В.* Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундигов. – Саратов: Издательство Саратовской государственной академии права, 2003. – 296 с.

169. *Мартынов, А.С.* Использование земель без предоставления земельных участков и установления сервитута: в свете реформирования земельного законодательства / А.С. Мартынов // ГлаголЪ правосудия. – 2023. – № 3 (33). – С. 20–29.

170. МДК 11-01.2002. Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации. – М.: Госстрой России; ЗАО «Диас»; ФГУП ЦПП, 2002.

171. МДС 31-10.2004. Рекомендации по планировке и содержанию зданий, сооружений и комплексов похоронного назначения (рекомендованы Письмом Госстроя РФ от 20.01.2004 № СК-406/12). – М.: Госстрой России; ЗАО «Диас»; ФГУП ЦПП, 2004.

172. *Мезрин, Б.Н.* Место гражданской правосубъектности в механизме правового регулирования / Б.Н. Мезрин // Антология уральской цивилистики (1925–1989). – М.: Статут, 2001. – С. 180–189.

173. *Мельничук, Е.А.* Погребальные обряды как элемент культурной памяти малых народностей Дальнего Востока и Сибири / Е.А. Мельничук // Литература и журналистика стран Азиатско-Тихоокеанского региона в межкультурной коммуникации XX–XXI вв.: материалы V Международной научно-практической конференции (Хабаровск, 18–19 ноября 2020 г.). – Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет, 2021. – С. 80–85.

174. *Минаева, А.А.* Земельный участок как объект земельных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Минаева. – М., 2007. – 32 с.

175. *Минина, Е.Л.* Установление сервитута в отношении земельного участка, обремененного публичным сервитутом. Статья в Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / Е.Л. Минина; отв. ред. В.М. Жуйков. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2021. – Вып. 28. – С. 40–47.

176. *Мисник, Г.А.* Публичные и частные интересы в экологическом праве / Г.А. Мисник, Н.Н. Мисник // Государство и право. – 2006. – № 2. – С. 29–37.

177. *Мисник, Г.А.* Особенности вреда, причиняемого экологическими правонарушениями / Г.А. Мисник // Nota Bene. – 2009. – № 2. – DOI: 10.7256/2454-0668.2009.2.1080. – URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=1080.

178. *Моляренко, О.А.* Местные СМИ о проблемах муниципальных кладбищ / О.А. Моляренко // Мир России. Социология. Этнология. – 2017. – Т. 26. – № 3. – С. 140–147.

179. *Моргунова, Е.Р.* О юридической природе понятия правовой режим земель и о соотношении правового значения деления земель на категории и зонирования территорий для целей установления правового режима земель на современном этапе развития земельного за-

конодательства и законодательства о градостроительной деятельности / Е.Р. Моргунова // Юридический мир. – 2013. – № 12. – С. 42–49.

180. *Мохов, С.В.* Роль материально-технической инфраструктуры в институционализации похоронного дела в современной России: дис. ... канд. социол. наук / С.В. Мохов. – М., 2019. – 159 с.

181. *Мустакимов, Н.С.* Уголовно-правовое регулирование общественных отношений в сфере охраны культурного достояния России / Н.С. Мустакимов // Марийский юридический вестник. – 2022. – № 1 (37). – С. 72–75.

182. *Нигматуллина, Э.Ф.* Правовые средства в земельном праве / Э.Ф. Нигматуллина // Правовые вопросы недвижимости. – 2021. – № 2. – С. 8–15.

183. *Нигматуллина, Э.Ф.* Правовой режим культурного слоя земель городов как объекта культурного наследия / Э.Ф. Нигматуллина // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2012. – Т. 154. – Кн. 4. – С. 127–136.

184. *Носкова, Е.А.* Правовое регулирование государственного и муниципального управления землями городов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Носкова. – М., 2003. – 26 с.

185. Общая теория советского земельного права / под ред. Г.А. Аксененка, И.А. Иконицкой, Н.И. Краснова. – М.: Наука, 1983. – 188 с.

186. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2006. – 209 с.

187. *Пескова, А.А.* Баланс публичных и частных интересов при реализации права на судебную защиту муниципальной собственности / А.А. Пескова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 10. – С. 24–29.

188. *Пентин, И.В.* Вопросы установления охранных зон на территории объектов культурного наследия / И.В. Пентин // Аспирант и соискатель. – 2015. – № 6 (90). – С. 55–61.

189. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М., 2000. – 272 с.

190. *Петрова, Е.А.* Проблемы правосубъектности физических лиц / Е.А. Петрова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2019. – № 4-3. – С. 133–138.

191. *Петрушкин, В.А.* Актуальные проблемы правовой модели системы оборота недвижимости / В.А. Петрушкин; науч. ред. В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2014. – URL: <https://znanium.com/catalog/document?id=15075/> (дата обращения: 25.05.2022).

192. *Плахина, А.С.* Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений / А.С. Плахина // Социально-политические науки. – 2019. – № 3. – С. 100–105.

193. *Погодин, А.В.* Демократически-правовые и авторитарно-правовые методы социально-правового государства (на примере Российской Федерации) / А.В. Погодин // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2020. – Т. 162. – Кн. 2. – С. 30–39.

194. *Пугинский, Б.И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский. – М.: Юридическая литература, 1984. – 180 с.

195. *Разина, М.В.* Права и обязанности сельскохозяйственных коммерческих организаций по использованию земли. Прекращение прав на землю / М.В. Разина, И.А. Владимиров // Казанская наука. – 2011. – № 2. – С. 190–199.

196. *Родионов, О.С.* Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук / О.С. Родионов. – Саратов, 2001. – 157 с.

197. *Романова, О.А.* Современные тенденции правового регулирования развития городских территорий / О.А. Романова // Планирование развития современного городского пространства: проблемы и тенденции. – М.: РГ-Пресс, 2023. – С. 193–204.

198. *Рубин, В.А.* Правовые аспекты сохранения воинских захоронений, монументов и иных мемориальных сооружений, посвященных погибшим при защите отечества / В.А. Рубин // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2012. – № 3 (35). – С. 270–278.

199. *Рыженков, А.Я.* Принцип рационального использования земель и сфера его действия в российском праве / А.Я. Рыженков // Аграрное и земельное право. – 2016. – № 11 (143). – С. 125–130.

200. *Рябцева, А.Ю.* Рациональное использование городских земель на основе градостроительных признаков в границах зон с особыми условиями использования территорий / А.Ю. Рябцева, Н.М. Затолокина, Т.Г. Калачук // Вектор ГеоНаук. – 2021. – Т. 4. – № 4. – С. 28–32.

201. *Сагитов, М.С.* Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.С. Сагитов. – Саратов, 2012. – 27 с.

202. *Салиева, Р.Н.* Ответственность за причинение вреда недрам: гражданско-правовой аспект / Р.Н. Салиева // Современные тенденции развития гражданского и гражданского процессуального законодательства и практики его применения: материалы I Международной научно-практической конференции. – Казань: Казанский филиал Российской академии правосудия, 2014. – С. 255.

203. *Сафин, З.Ф.* Конституционное право на земельные участки и пределы его осуществления / З.Ф. Сафин // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки. – М., 2021. – 350 с.

204. *Сафин, З.Ф.* Понятие земель общего пользования и их правовой режим / З.Ф. Сафин, Э.Ф. Нигматуллина // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2010. – Т. 152. – Кн. 4. – С. 141–148.

205. *Сафин, З.Ф.* Некоторые вопросы регулирования земельных отношений в Республике Татарстан / З.Ф. Сафин, Э.Ф. Нигматуллина

// Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2009. – Т. 151. – Кн. 4. – С. 121–129.

206. *Суханов, Е.А.* Ограниченные вещные права / Е.А. Суханов // *Хозяйство и право.* – 2005. – № 1. – С. 5–9.

207. *Суханов, Е.А.* Проблемы вещного права в современном российском праве / Е.А. Суханов // *Журнал российского права.* – 2016. – № 4 (232). – С. 35–44.

208. *Сыродоев, Н.А.* Земельное право. Курс лекций: учебное пособие / Н.А. Сыродоев. – М.: Проспект, 2009. – 224 с.

209. *Титиевский, А.Н.* Понятие и структура гражданско-правового режима вещей с позиции системного подхода / А.Н. Титиевский // *Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования.* – 2012. – № 3. – С. 128–133.

210. *Тихомиров, Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2008. – 400 с.

211. *Тихонов, А.Н.* Правосубъектные предпосылки возникновения правоотношений, связанных с выкупом участка для государственных или муниципальных нужд / А.Н. Тихонов // *Российское право: образование, практика, наука.* – 2018. – № 4 (106). – С. 85–89.

212. *Устюкова, В.В.* Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук / В.В. Устюкова. – М., 2002. – 342 с.

213. *Ушакова, А.П.* Правовой режим земель общего пользования в составе земель населенных пунктов: дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Ушакова. – М., 2015. – 216 с.

214. *Малый, А.Ф.* Некоторые особенности правового статуса субъектов Российской Федерации / А.Ф. Малый // *Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России: в 12 т. / под ред. Н.А. Бобровой, Р.Л. Хачатурова.* – М.: Юрлитинформ, 2021. – Т. VI. Конституционное право России. – Гл. 29. – С. 404–421.

215. *Хабриева, Т.Я.* Конфликт интересов: природа, предупреждение, социальное регулирование / Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин, А.В. Габов и др. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 3 (70). – С. 5–12.

216. *Цветнов, Е.В.* Применение базовой и модифицированной методик оценки нейтрального баланса деградации земель в контексте изучения связи деградации и агропроизводства / Е.В. Цветнов, Н.А. Марахова // Вестник Московского университета. Серия 17. Почвоведение. – 2023. – № 2. – С. 105–115.

217. *Чаплин, Н.Ю.* Понятие и особенности земельного участка как объекта гражданских прав / Н.Ю. Чаплин // Журнал российского права. – 2018. – № 8. – С. 160–165.

218. *Челышев, М.Ю.* Основы учения о межотраслевых связях гражданского права / М.Ю. Челышев. – Казань: Издательство Казанского университета, 2008. – 206 с.

219. *Челышев, М.Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: дис. ... докт. юрид. наук / М.Ю. Челышев. – Казань, 2008. – 501 с.

220. *Чернышов, М.М.* Положение «О порядке содержания межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг на территории муниципального района» / М.М. Чернышов // Самоуправление. – 2013. – № 6. – С. 15–20.

221. *Чеснокова, Е.Г.* «Частная территория»: место захоронения в поле социальных взаимодействий / Е.Г. Чеснокова // Этнографическое обозрение. – 2019. – № 1. – С. 70–78.

222. *Чеснокова, Е.Г.* Кладбище в контексте современного календарного праздника / Е.Г. Чеснокова // Традиционная культура. – 2018. – Т. 19. – № 1. – С. 105–115.

223. *Чмыхало, Е.Ю.* Целевое назначение и разрешенное использование земель как категории земельного права / Е.Ю. Чмыхало // Право. Законодательство. Личность. – 2012. – № 1 (14). – С. 100–109.

224. *Чмыхало, Е.Ю.* Управление земельными ресурсами: правовые аспекты / Е.Ю. Чмыхало // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6 (95). – С. 77.

225. *Чулакова, О.Ю.* Управление имуществом публичного собственника как правовая категория: определение понятия и его содержание / О.Ю. Чулакова // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. – 2015. – № 1. – С. 178–182.

226. *Шестерюк, А.С.* Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды / А.С. Шестерюк. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1984. – 119 с.

227. *Широков, К.М.* Правовой режим земель историко-культурного назначения в городах федерального значения: дис. ... канд. юрид. наук / К.М. Широков. – М., 2012. – 199 с.

228. *Шокель, А.С.* Предупреждение преступлений, связанных с надругательствами над телами умерших и местами их захоронения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Шокель. – М., 2011. – 29 с.

229. *Эйриян, Г.Н.* К вопросу о юридических признаках земельного участка как недвижимой вещи / Г.Н. Эйриян // Пермский юридический альманах. – 2020. – № 3. – С. 390–395.

230. *Ялбулганов, А.А.* Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / А.А. Ялбулганов. – М.: Российская газета, 2014. – 290 с.

Научное издание

Бурганова Гузель Вилсуровна

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ГРАЖДАНСКИХ
И ВОИНСКИХ ЗАХОРОНЕНИЙ**

Компьютерная верстка

Т.В. Уточкиной

Подписано в печать 06.08.2024.

Бумага офсетная. Печать цифровая.

Формат 60x84 1/16. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 11,97. Уч.-изд. л. 9,7. Тираж 100 экз. Заказ 11/8

Отпечатано в типографии Издательства Казанского университета

420008, г. Казань, ул. Профессора Нужи́на, 1/37

тел. (843) 206-52-14 (1704), 206-52-14 (1705)