

*Терехова Д.Г.,
магистрант 1 года обучения
Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал) ДГТУ в
г. Шахты
Зяблицева С.А.,
старший преподаватель
Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал) ДГТУ в
г. Шахты*

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ МЕСТ ПОГРЕБЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрена проблема нехватки земель для захоронения умерших в населенных пунктах Российской Федерации. Изучены исторические периоды становления норм и правил, регулирующих похоронную деятельность законодательно. Проведен анализ современных нормативно-правовых актов, контролирующих землепользование при организации мест погребения, выявлены пробелы и недочеты.

Ключевые слова: кладбище, место погребения, земельный участок, территория, землепользование, место захоронения, Земельный Кодекс, Градостроительный Кодекс.

Annotation. The article considers the problem of lack of land for the burial of the deceased in the settlements of the Russian Federation. The historical periods of the formation of norms and rules regulating funeral activities are studied by law. The analysis of modern regulatory legal acts controlling land use in the organization of burial sites has been carried out, gaps and shortcomings have been identified.

Keywords: cemetery, burial place, land plot, territory, land use, burial place, Land Code, Urban Planning Code.

В РФ существует два способа погребения: ингумация (предание тела земле) и кремация (предание тела огню). Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» определяет земельные участки с сооружаемыми на них кладбищами, как места погребения. Неизбежность смерти ведет к увеличению площадей таких мест, поэтому они занимают значительную часть антропогенного ландшафта, но при этом выполняют только ритуально – траурную функцию и могут быть использованы для других целей по действующим нормативам. В настоящее время «Размер земельного участка для кладбища определяется с учетом количества жителей конкретного города или иного поселения, но не может превышать сорока гектаров. Размер земельного участка для Федерального военного мемориального кладбища определяется исходя из предполагаемого количества захоронений на нем и может превышать сорок гектаров» [1]. В крупных городах сложно соблюдать такие нормы, в связи с чем на практике площадь кладбища может превышать нормативные размеры. Так, Северное ростовское кладбище в городе Ростове-на-Дону занимает площадь более 400 гектаров, что в 10 раз превышает нормативные размеры. Только за последние несколько лет прирост кладбища составил около 40 гектаров. Так как в настоящее время земельные ресурсы в населенных пунктах, особенно в городах, ограничены, проблема выделения участков для создания новых кладбищ актуальна. Поэтому возникает необходимость сдерживания их роста. Для этого нужно рассмотреть и проанализировать юридические аспекты землепользования при размещении мест погребения такие, как правовое и техническое регулирование.

Кремация была основным способом погребения умерших до принятия христианства на Руси. Пепел собирали в урну и захоранивали в могильнике, над которым сооружали курган – разновидность погребального памятника, насыпь над захоронением. Село Старая Ладога в Ленинградской области сохранило множество курганов разных видов. Среди них известный курган Вещего Олега, высотой до 15 метров. Так же известны Гнёздовские курганы в Смоленской области около поселка Гнёздово, первые захоронения в которых совершены не позднее 9 века.

Начало ингумации положено после крещения Руси, так как церковь не принимала сожжение тел умерших. Основными местами для захоронений стали кладбища - земельные участки, расположенные около церкви. «Процесс становления урегулированной официальным законодательством культуры захоронения умерших в России решался правителями государства на протяжении столетий, прежде чем получил окончательную легитимную базу» [2]. История принятия первых норм и требований к организации кладбищ прослеживается в Полном собрании законов Российской империи.

Учет кладбищ, определение их земельной принадлежности и измерение площадей берет свое начало с 1680 г. Впервые вопрос о межевании земель, занятых кладбищами, был поднят в Жалованной грамоте 133, в которой сказано, что писцам необходимо измерять, описывать и заносить в поземельные описи земельные участки, занимаемые кладбищами. Для межевания сравнивали списки церковных земель из оброчных книг и Поместных указов с информацией из поземельных описей. Земли церкви межевали из помещичьих и вотчинных земель тех сел и деревень, которым построена церковь. Площадь земельных участков, отводимых церкви, определялась в зависимости от площади деревни или села. Так сформировались первые нормы земельного права при организации мест погребения.

В годы правления Петра I рост городского населения привел к переполнению городских кладбищ. В связи с этим был издан Указ от 10 октября 1723 года, согласно которому захоронения усопших (за исключением знатных персон) разрешались только на территориях церквей и монастырей, расположенных за чертой города. Такие требования распространялись на все города. Земли кладбищ запрещалось использовать для хозяйственных нужд. Сенат не допускал строительство общественных и жилых построек рядом с церквями, особенно на территории кладбищ. Во время правления Екатерины II уделено внимание санитарным нормам при погребении. Это связано с эпидемией чумы 1770г. Введены нормы расположения новых погостов, а именно: не менее 100 саженей от последнего городского жилища, при возможности не менее 300 саженей от населенного пункта. Обязательным стало огораживание кладбища забором или земляным валом. Могилы умерших от чумы рыли глубже, чем обычно. При правлении Николая I нормативное расстояние от кладбища до населенного пункта было увеличено до полуверсты. Также был издан новый Карантинный Устав. Умерших от чумы запрещалось хоронить на общих кладбищах, места их погребения необходимо было огораживать или обносить глубоким рвом. К концу XIV века кладбища размещали на различном расстоянии от поселений. Это расстояние могло быть больше или меньше нормативного. Согласно врачебному Уставу погребения контролировали медицинские начальства и полиция. Глубина могил была установлена не менее, чем 2,5 аршина. Хоронить умерших разрешалось через трое суток после фиксации смерти, кроме случаев угрозы распространения инфекционного заболевания. В летнюю жару разрешалось хоронить усопших через сутки после освидетельствования смерти врачом либо духовным лицом совместно с полицией. Обустройство общих кладбищ осуществлялось на городские средства и включало в себя огораживание кладбища каменной или кирпичной стеной,

высадку деревьев (особенно берез). Таким образом, в период Российской империи были установлены первые санитарные нормы и правила, регулирующие похоронную деятельность и размещение кладбищ.

С приходом советской власти после революции 1917 года был принят Декрет об отделении церкви от государства и школы от церкви, согласно которому объявили свободу вероисповедания. Появилось понятие «гражданские похороны» – обряд похорон гражданских лиц, не включающий элементов военных и религиозных обрядов» [3]. В 1918 году председатель совнаркома В.И. Ленин распорядился приобрести за границей печь или несколько печей, для первого советского крематория. Похороны посредством кремации вошли в быт советских граждан и стали альтернативным интумации способом погребения. Первые нормы регулирования похоронной деятельности и землепользования при размещении кладбищ, принятые в Российской Империи, стали основополагающими для законодательства нашего времени. Но стоит учитывать немаловажный вклад В.И. Ленина, пропагандирующего кремацию, как основной способ погребения.

Проанализировав действующие в настоящее время нормативно-правовые акты (НПА), регулирующие землепользование при размещении мест погребения, можно выделить несоответствия и недочеты.

12 января 1996 г. издан Федеральный закон № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», который является основным нормативно-правовым актом (НПА), регулирующим размещение мест погребения и похоронную деятельность страны в целом. Несмотря на многочисленные редакции данного НПА, с момента его издания по настоящее время значительных перемен не произошло.

Согласно Федеральному закону № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» определение «место погребения» тождественно «земельному участку» с расположенным на нем кладбищем. То есть, место погребения – это земельный

участок для ингумации, размещения стен скорби для захоронения урн с прахом, крематориев, а также иных зданий и сооружений, предназначенных для осуществления погребения умерших. Однако, согласно действующим санитарным нормам при устройстве кладбища должно предусматриваться разделение его территории на зоны: ритуальную, административно-хозяйственную, захоронений. «Площадь участков для размещения мест захоронения должна быть не более 70% общей площади кладбища» [4]. Таким образом, «место погребения (захоронения)» должно определяться, как непосредственное место размещения останков. Однако, закон дает более общее, неточное определение.

Также Федеральный закон « 8-ФЗ не дает определение «территория для размещения мест погребения» и не устанавливает их принадлежность к какой-либо определенной территориальной зоне. Места погребения могут относиться к объектам, имеющим культурно-историческое значение. То есть законом определена возможность, а не необходимость такого отношения.

Стоит отметить, что согласно Земельному Кодексу РФ одним из основных принципов земельного законодательства является «деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства» [5]. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ относит военные и гражданские захоронения к землям особо охраняемых территорий и объектов. Такие земли имеют историко-культурное назначение. К ним также относятся объекты культурного наследия народов Российской Федерации, в том числе объекты археологического наследия; достопримечательные места, в том числе места бытования исторических промыслов, производств и ремесел. Земли историко-культурного

назначения должны использоваться строго в соответствии с их целевым назначением. «Также можно отметить, что Земельный кодекс Российской Федерации не определяет перечень видов деятельности, для которых предназначены земли иного специального назначения в составе категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения (далее - земли промышленности и иного специального назначения), в связи с чем Департамент недвижимости полагает возможным размещение земельных участков, занятых местами погребения (кладбищами) также на землях иного специального назначения данной категории» [6].

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее ГрК РФ) в зоны особо охраняемых территорий, к которым относят захоронения Земельный Кодекс РФ, могут включаться земельные участки, имеющие историко-культурное значение. Кладбища и крематории ГрК РФ относят к зонам специального назначения. Размещение кладбищ и крематориев согласно ГрК РФ недопустимо в других территориальных зонах. Также в зоны специального назначения входят скотомогильники, объекты, используемые для захоронения твердых коммунальных отходов. Земельным Кодексом РФ отношение кладбищ к зонам специального назначения конкретно не определено.

Таким образом, в нормативно-правовых актах, действующих на территории РФ, нет точных сведений о принадлежности мест погребения к конкретной категории земель и их назначении. Земельный Кодекс РФ и Градостроительный Кодекс РФ определяют такую принадлежность по-разному. Как следствие, невозможно обеспечить полноценное нормативно-правовое регулирование землепользования при размещении мест погребения. Также

кладбища и крематории не отнесены к отдельной территориальной зоне. Поэтому невозможно разработать для них градостроительный регламент. Такой регламент необходим для технического регулирования, в том числе и для определения предельных размеров земельных участков при организации мест погребения в различных населенных пунктах.

Использованные источники:

1. Федеральный закон № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996г. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8919/?ysclid=lp7ybo2dxz535239707 (дата обращения 16.11.2023). Текст электронный.

2. Сахаров А.В. Организация кладбищ российской империи в свете официального законодательства второй половины XVII – начала XX века./ А.В. Сахаров// Сборники конференций НИЦ социосфера. – 2011г. – С. 153-161.

3. Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации: МДС 11-01.2002; введ. 25.12.2001. – Москва: Госстрой России и АО «Диагностика аварийных ситуаций» - 2002 г.

4. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. № 3 «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». – URL:

<https://base.garant.ru/400289764/?ysclid=lp7ydo8exw741186544> (дата обращения 16.11.2023). Текст электронный.

5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/?ysclid=lp7yeo8obt67947438 (дата обращения 16.11.2023). Текст электронный.

6. Письмо Министерства экономического развития РФ от 6 сентября 2018 г. № Д23И-4875 «О рассмотрении обращения». – URL: <https://base.garant.ru/72147124/?ysclid=lp7yf1ipde684267198> (дата обращения 16.11.2023). Текст электронный.