

Михайліченко М.А.,  
кандидат історичних наук, доцент,  
старший викладач кафедри державно-правових дисциплін та українознавства  
Сумського національного аграрного університету

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.2.11>

## ВІЙСЬКОВІ ПОХОВАННЯ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

В українській землі поховано мільйони жертв воєнних конфліктів. Суспільна важливість збереження місць їх поховань є очевидною, особливо в умовах триваючої збройної агресії Російської Федерації проти України. Однак ця справа вимагає не лише конкретних заходів із боку держави, органів місцевого самоврядування та громадськості, а й відповідного нормативно-правового забезпечення.

**Мета дослідження** – з'ясувати теперішній стан, повноту та ефективність нормативно-правової бази регулювання питань виявлення, відновлення, збереження та утримання військових поховань в Україні.

Військові поховання давно стали об'єктом наукових досліджень, проте переважно в історичній та меморіальних площинах. Окремі правові аспекти проблематики розглянуті в роботах таких дослідників, як О. Александренко та В. Веселовська, Н. Калкутіна, Х. Мазуренко та Я. Онищук, А. Наумов [1; 14; 16; 18]. Одне з питань досліджуваної проблеми, а саме правового визначення поняття «військове поховання», розглянуто мною на VIII-й Всеукраїнській науково-практичній конференції «Суспільно-політичні процеси в Україні та світі: історія, проблеми, перспективи» (Суми, 23 квітня 2021 р.) [17].

Нині в Україні відсутній окремий закон, який би регулював справу виявлення, відновлення, збереження та утримання в належному стані військових поховань. При цьому в Законі України «Про поховання та похоронну справу» військові поховання згадуються лише побіжно, в контексті визначення обов'язків органів місцевої влади щодо їх створення та утримання, а також зобов'язань України щодо виконання міжнародних договорів [9].

З метою реалізації положень Закону України «Про поховання та похоронну справу» розроблено Порядок утримання кладовищ та інших місць поховань. Проте він фактично містить тільки санітарні вимоги для поховань. Специфі-

ка військових поховань, їх меморіальне значення в цьому положенні жодним чином не враховані [20].

На окремі категорії військових поховань поширюється дія Закону України «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті». У ньому зазначено, що «держава сприяє увічненню пам'яті про борців за незалежність України у XX столітті, зокрема, шляхом пошуку, обліку, впорядкування та збереження місць їх поховання на території України та за кордоном, створення меморіальних комплексів та поховань» [10].

Порядок утримання місць поховань іноземних військовослужбовців на території України визначаються Женевськими конвенціями про захист жертв війни та Додатковим протоколом до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 р., згаданим вище Законом України «Про поховання та похоронну справу» та міжнародними двосторонніми угодами. Наша держава уклала цілу низку таких угод, зокрема з Федеративною Республікою Німеччина, Словацькою Республікою, Республікою Польща [2; 3; 15; 27; 28; 29].

Низка питань, що стосуються відновлення, збереження та утримання військових поховань, регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми пошуку і впорядкування поховань жертв війни та політичних репресій» від 20 грудня 2000 р. (далі – Комплексна програма). Комплексна програма передбачає заходи «для здійснення пошуку, ведення обліку, впорядкування, збереження та утримання розташованих в Україні та за її межами поховань осіб, які проживали на території сучасної України в минулі часи і загинули чи померли внаслідок воєн, депортацій та політичних репресій» [21]. Для реалізації указаної програми створені Державна міжвідомча та регіональні комісії у справах

увічнення пам'яті учасників антитерористичної операції, жертв війни та політичних репресій, яка є тимчасовим допоміжним органом при Кабінеті Міністрів України [23; 24].

Важливі функції щодо організації військово-меморіальної роботи покладаються на Міністерство у справах ветеранів України. Це відомство, зокрема, «планує та організовує здійснення заходів щодо гідного вшанування пам'яті ветеранів (здійснення пошуку, поховання та перепоховання, збереження та облаштування військових поховань, увічнення пам'яті тощо) <...> забезпечує взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій із питань здійснення пошуку, ведення обліку, упорядкування і збереження військових поховань та встановлення імен невідомих воїнів, які загинули під час участі в бойових діях на території України та інших держав» [22].

Слід згадати також Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи з увічнення пам'яті захисників України на період до 2025 року» [26]. Однак у ньому йдеться лише про окрему категорію військових поховань, а саме поховання захисників України.

Проаналізувавши зазначені вище нормативно-правові акти, можна виділити цілу низку проблем, які вимагають правового врегулювання.

Перша проблема – неузгодженість понять та їхнє нечітке визначення. У першу чергу, це стосується й самого поняття «військове поховання». Закон України «Про поховання та похоронну справу», який визначає загальні правові засади здійснення в Україні діяльності з поховання померлих, не містить визначення військового поховання. Це поняття згадується лише у зв'язку з можливістю відведення рішенням виконавчих органів сільських, селищних, міських рад секторів військових поховань для поховання померлих (загиблих) військовослужбовців. Згаданий закон не розкриває змісту й інших дотичних понять, таких як «військові кладовища», «військові ділянки на цивільних кладовищах», «військові братські та одиночні могили» [9].

Зауважимо також, що термін «військове поховання» може окремо визначатись для поховань, виявлення, відновлення, утримання та охорона яких здійснюється відповідно до міжнародних договорів. Так, угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки про військові поховання від 17.06.2011 р. військове поховання визначається як «місце, де

покоються останки полеглих жертв війни, включаючи індивідуальні та братські могили, намогильні споруди, меморіали та пієтетні символи, або пам'ятні місця, що нагадують про трагічні воєнні події» [24].

Поняття «військове поховання» неодноразово згадується в Комплексній програмі пошуку і впорядкування поховань жертв війни та політичних репресій, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. Однак у ній відсутнє чітке розмежування змісту понять «військове поховання» та «поховання жертв війни та політичних репресій»: «поховання жертв війни та політичних репресій разом із встановленими на них надгробками, меморіальними спорудами та іншими пам'ятними знаками вважаються військовими похованнями або похованнями жертв війни та похованнями жертв політичних репресій» [21]. Одночасно з поняттями «військові поховання» та «поховання жертв війни» застосовується й поняття «поховання захисників України», тобто воїнів, які «брали участь у захисті України в роки Другої світової війни, борців за незалежність України у ХХ столітті, воїнів, які брали участь у захисті України під час проведення міжнародних операцій із підтримки миру та безпеки, воїнів, які брали участь у захисті України під час антитерористичної операції, забезпеченні її проведення чи здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації проти України у Донецькій та Луганській областях» [26].

Друга проблема – недостатня увага органів державної влади до справи виявлення й належного утримання військових поховань. Так, відповідно до Закону України «Про поховання та похоронну справу» держава фактично перекладає справу утримання військових поховань на органи місцевого самоврядування (крім випадків, коли такі поховання мають статус пам'яток культурної спадщини або підпадають під дію міжнародних договорів) [9].

Потребує уточнення питання ефективності державної політики в справі увічнення пам'яті загиблих воїнів. Нині нереалізованим залишається проект Національного військового меморіального кладовища, рішення про створення якого було прийняте ще у 2011 р. Суто декларативними залишилися такі передбачені Комплексною програмою заходи, як створення Єдиного національного реєстру пам'ятників Великої Вітчизняної війни та впорядкування поховань,

розташованих на території іноземних держав (мали бути реалізовані у 2001–2005 рр.). Водночас слід врахувати і те, що на реалізацію Комплексної програми протягом 2001–2005 рр. було заплановано виділити лише 40 000 грн (за цінами 2000 р.), майже половина яких (17 500 грн) мала надійти не з державного бюджету або місцевих бюджетів, а з «інших джерел» [21; 23]. Що стосується військово-меморіальної роботи Міністерства в справах ветеранів України, то в планах, опублікованих на офіційній сторінці цього відомства, взагалі відсутні заходи щодо пошуку, збереження та облаштування військових поховань [22].

Третя проблема – штучно звужене коло осіб, поховання яких можуть вважатися військовими. Як вже зазначалося вище, Комплексна програма фактично ототожнює поняття «військові поховання» та «поховання жертв війни та політичних репресій». При цьому похованнями жертв війни та політичних репресій вважаються розташовані на території України саме місця поховань – «військовослужбовців колишніх радянських збройних сил, інших військових формувань та працівників органів внутрішніх справ, які загинули чи пропали безвісти під час бойових дій, виконання бойових завдань та інших службових обов'язків, померли від ран, контузій, каліцтва або захворювань, загинули чи померли в полоні, до якого вони потрапили через незалежні від них обставини, та інших осіб, які могли б бути визнаними ветеранами війни згідно із законодавством України; учасників національно-визвольної боротьби проти іноземних загарбників, жертв нацистських переслідувань та осіб, які визнані жертвами політичних репресій згідно із законодавством України; цивільних осіб, які загинули під час бойових дій, збройних конфліктів, та тих, що були примусово вивезені за кордон, утримувалися там проти своєї волі та загинули чи померли від ран, контузій, каліцтва або захворювань» [23].

Зауважимо, що, визначаючи коло осіб, поховання яких вважаються військовими похованнями або похованнями жертв війни та політичних репресій, розробники Комплексної програми, вочевидь, керувались законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» (на момент ухвалення Комплексної програми цей закон мав назву «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні»), «Про жертви нацистських переслідувань»

[8; 11; 12]. Однак у перелічених законах України йдеться про учасників та жертв воєнних конфліктів починаючи з «громадянської війни» (цей термін і досі застосовується в Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»). Ймовірно, саме для заповнення очевидної лакуни в акті були згадані учасники «національно-визвольної боротьби проти іноземних загарбників». Проте навіть за найширшого трактування цієї категорії до неї не потрапляють учасники цілої низки воєнних конфліктів, які відбувалися на території України, зокрема Першої світової війни (крім випадків, передбачених міжнародними договорами).

Четверта проблема – в жодному нормативно-правовому акті не визначені вимоги щодо зовнішнього вигляду військових поховань, зокрема, наявності надмогильних споруд, елементів благоустрою могили, повноти та достовірності даних про похованих тощо. Розроблені ж у 2016 р. Українським Інститутом національної пам'яті «Рекомендації для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо заходів, пов'язаних із героїзацією осіб, які віддали життя за незалежність України, вшанування їх пам'яті, патріотичного виховання та консолідації Українського народу» не є обов'язковими для виконання [25].

Отже, нормативно-правові акти, які визначають діяльність із поховання померлих та регулюють військово-меморіальну роботу в Україні, залишають цілу низку нерозв'язаних питань щодо виявлення, відновлення, збереження та утримання в належному стані військових поховань. Впевнений, що зазначені проблеми можуть бути вирішені шляхом прийняття окремого закону про військові поховання. Ним мають бути чітко визначені: 1) поняття «військові поховання», «військові кладовища», «військові ділянки на цивільних кладовищах»; 2) коло осіб, поховання яких вважаються військовими; 3) порядок поховання (перепоховання) цих осіб; 4) порядок пошуку та відновлення втрачених військових поховань; 5) вимоги до благоустрою військових поховань; 6) повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо виявлення, відновлення, збереження, утримання та охорони військових поховань; 7) відповідальність за порушення цього закону. При цьому доцільно скористатися досвідом країн, в яких такі закони діють, зокрема Федеративної Республіки Німеччини, Республіки Польщі, Республіки Естонії, Республіки Таджикистан, Грузії.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Александренко О.В., Веселовська Н.О. Прояви вандалізму на об'єктах культурної спадщини. *Молодий вчений*. 2013. № 1(01). С. 71–75.
2. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_199#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text) (дата звернення 09.05.2021).
3. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_153#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text) (дата звернення 09.05.2021).
4. Закон Грузії «Про увічнення пам'яті воїнів, загиблих, захищаючи Батьківщину, і померлих після війни» (საქართველოს კანონი სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ). URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/17350?impose=parallelRu&publication=10> (дата звернення 08.05.2021).
5. Закон Республіки Естонія «Про охорону військових поховань» (Sõjahaudade kaitse seadus). URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019105> (дата звернення 08.05.2021).
6. Закон Республіки Польщі «Про військові поховання та кладовища» (Ustawa o grobach i cmentarzach wojennych). URL: [https://cms-v1-files.idcom-jst.pl/sites/431/wiadomosci/132549/files/ustawa\\_o\\_grobach\\_i\\_cmentarzach\\_wojennych\\_1.pdf](https://cms-v1-files.idcom-jst.pl/sites/431/wiadomosci/132549/files/ustawa_o_grobach_i_cmentarzach_wojennych_1.pdf) (дата звернення 08.05.2021).
7. Закон Республіки Таджикистан про увічнення пам'яті громадян, які загинули при захисті Батьківщини (Дар бораи ҷовидон сохтани хотираи шаҳрвандоне, ки хангоми муҳофизати ватан ҳалок гардидаанд). URL: [http://mmk.tj/system/files/Legislation/61\\_tj.pdf](http://mmk.tj/system/files/Legislation/61_tj.pdf) (дата звернення 08.05.2021).
8. Закон України «Про жертви нацистських переслідувань». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1584-14#Text> (дата звернення 09.05.2021).
9. Закон України «Про поховання та похоронну справу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-15#Text> (дата звернення 09.05.2021).
10. Закон України «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-19#Text> (дата звернення 09.05.2021).
11. Закон України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text> (дата звернення 09.05.2021).
12. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (дата звернення 09.05.2021).
13. Закон Федеративної Республіки Німеччини «Про збереження могил жертв війни та тиранії» (Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft). URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/gr\\_bg/BJNR005890965.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gr_bg/BJNR005890965.html) (дата звернення 09.05.2021).
14. Калкутіна Н.В. Місця поховання іноземних військовополонених Другої світової війни на території Південної України: пошук, збереження та увічнення пам'яті. *Молодий вчений*. 2019. № 5(2). С. 323–329.
15. Конвенція про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_151#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_151#Text) (дата звернення 09.05.2021).
16. Мазуренко Х.Л., Онищук Я.І. Основні шляхи меморіалізації воєнно-історичних пам'яток та увіковічення пам'яті загиблих внаслідок воєнних конфліктів та репресій на території західних областей України та держави в цілому. *Молодий вчений*. 2018. № 11(2). С. 770–774.
17. Михайліченко М.А. Поняття «військове поховання»: питання правового визначення. *VIII Всеукраїнська науково-практична конференція «Суспільно-політичні процеси в Україні та світі: історія, проблеми, перспективи»*, Суми, 23 квітня 2021 р.
18. Наумов А. Облік і охорона військових поховань Великої Вітчизняної війни на території України. *Пам'яткознавчі погляди молодих вчених XXI ст.* Збірка наукових статей з пам'яткоохоронної роботи. 2010. Випуск 1. С. 186–191.
19. Плани діяльності Міністерства у справах ветеранів України. URL: <https://mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/plani-diyalnosti-ministerstva> (дата звернення 09.05.2021).
20. Порядок утримання кладовищ та інших місць поховань, затверджений Наказом Держжитлокомунгоспу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1113-04#Text> (дата звернення 09.05.2021).
21. Постанова Верховної Ради України «Про Національне військове меморіальне кладовище». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3459-VI#Text> (дата звернення 08.05.2021).
22. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства у справах ветеранів». URL: <https://mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/polozhennay-pro-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-ukrainy> (дата звернення 08.05.2021).
23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми пошуку і впорядкування поховань жертв війни та політичних репресій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1867-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення 09.05.2021).
24. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну міжвідомчу комісію у справах увічнення пам'яті учасників антитерористичної операції, жертв війни та політичних репресій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/897-96-%D0%BF#Text> (дата звернення 09.05.2021).
25. Рекомендації для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо заходів, пов'язаних із героїзацією осіб, які віддали життя за незалежність України, вшанування їх пам'яті, патріотичного виховання та консолідації Українського народу. URL: <https://old.uinp.gov.ua/page/sektori-viiskovikh-pokhovan> (дата звернення 09.05.2021).
26. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи з увічнення пам'яті захисників України на період до 2025 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2021-%D1%80#Text> (дата звернення 09.05.2021).
27. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки про військові поховання. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703\\_096#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_096#Text) (дата звернення 09.05.2021).
28. Угода між Урядом України і Урядом Федеративної Республіки Німеччини про догляд за могилами загиблих воїнів в Україні і Федеративній Республіці Німеччина. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276\\_076#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276_076#Text) (дата звернення 09.05.2021).
29. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про збереження місць пам'яті і поховання жертв війни та політичних репресій. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616\\_014#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_014#Text) (дата звернення 09.05.2021).

**Михайліченко М.А. ВІЙСЬКОВІ ПОХОВАННЯ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Стаття присвячена аналізу нормативно-правової бази, що регулює питання виявлення, відновлення, збереження та утримання військових поховань в Україні.

З'ясовано, що нормативно-правові акти, які визначають діяльність із поховання померлих та регулюють військово-меморіальну роботу в Україні, залишають цілу низку нерозв'язаних питань щодо виявлення, відновлення, збереження та утримання в належному стані військових поховань. Так, чітко не визначене невизначене саме поняття «військове поховання», яке до того ж недостатньо розмежоване з дотичними поняттями, такими як «поховання жертв війни» та «поховання захисників України». До коло осіб, поховання яких можуть вважатися військовими, не потрапляють учасники цілої низки воєнних конфліктів, які відбувалися на території України, зокрема Першої світової війни (крім випадків, передбачених міжнародними договорами). У жодному нормативно-правовому акті не визначені вимоги щодо зовнішнього вигляду військових поховань, зокрема наявності надмогильних споруд, елементів благоустрою могили, повноти та достовірності даних про похованих тощо.

На думку автора, зазначені проблеми можуть бути вирішені шляхом закону про військові поховання. Цим законом мають бути чітко визначені: 1) поняття «військові поховання», «військові кладовища», «військові ділянки на цивільних кладовищах»; 2) коло осіб, поховання яких вважаються військовими; 3) порядок поховання (перепоховання) цих осіб; 4) порядок пошуку та відновлення втрачених військових поховань; 5) вимоги до благоустрою військових поховань; 6) повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо виявлення, відновлення, збереження, утримання та охорони військових поховань; 7) відповідальність за порушення цього закону.

**Ключові слова:** поховання, поховальна справа, військове поховання, військові кладовища, жертви війни.

**Mikhailichenko M.A. MILITARY BURIALS IN UKRAINE: ISSUES OF LEGAL REGULATION**

The article is devoted to the analysis of the legal framework governing the detection, preservation and maintenance of military burials in Ukraine. This base consists, first of all, of the Law of Ukraine “On the funeral and Funeral Affairs”, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Comprehensive Program for Searching and Organizing Burials of Victims of War and Political Repression”, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some Issues of the Ministry of Veterans Affairs”.

It was found that the regulations governing in Ukraine leave a number of unresolved issues regarding the detection, preservation and maintenance of military burials. The very concept of “military burial” is not clearly defined, which, moreover, is not sufficiently distinguished from related concepts, such as “burial of war victims” and “burial of defenders of Ukraine”. Participants in a number of military conflicts that took place on the territory of Ukraine, in particular the First World War (except in cases provided for by international treaties), are not included in the circle of persons whose burials may be considered military. No legal act defines the requirements for the appearance of military burials, in particular the presence of tombstones, elements of grave improvement, completeness and accuracy of data on the buried, and so on. The shortcomings of the state policy in the matter of perpetuating the memory of fallen soldiers are also pointed out, in particular, the failure to implement certain state honors program.

According to the author, these problems can be solved by the law on military burials. This law should clearly define: 1) the concepts of “military burials”, “military cemeteries”, “military sites in civilian cemeteries”; 2) the circle of persons whose burials are considered military; 3) the procedure for burial (reburial) of these persons; 4) the procedure for searching for and restoring lost military burials; 5) requirements for the improvement of military burials; 6) powers of state authorities and local self-government bodies to identify, restore, preserve, maintain and protect military burials; 7) liability for violation of this law.

**Key words:** burial, funeral affairs, military burial, military cemeteries, victims of war.