

Министерство образования и науки Российской Федерации
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
в г. Нижневартовске
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

Направление 40.03.01
«Юриспруденция»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА
Рецензент, (должность)

Зуев И.Б., председатель президиума
первой нижневартовской городской
коллегии адвокатов (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

Морозков В.А (И.О.Ф.)

31 мая 2017г.

Правовое регулирование погребения и похоронного дела

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ
ЮУрГУ 40.03.01.2017. ___ ПЗ ВКР

(№ удост. три цифр.)

Руководитель ВКР, (должность)

Дубровская, И. А. (И.О.Ф.)

(подпись)

19 мая 2017г.

Автор ВКР

студент группы _НвФл-441

Кислухин, С. П. (И.О.Ф.)

(подпись)

19 мая 2017г.

Нормоконтролер, (должность)

Салимгареева А.Р., к.ю.н., доцент

(подпись)

_____(И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нижневартовск 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПОГРЕБЕНИИ И ПОХОРОННОМ ДЕЛЕ.....	8
1.1 Понятие и сущность погребения и похоронного дела	8
1.2 Источники правового регулирования отношений по погребению и похоронному делу	15
1.3 Правовая основа государственного и муниципального управления в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения.....	31
2 ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОГРЕБЕНИЯ И ПОХОРОННОГО ДЕЛА.....	33
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	49
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	59

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Суть погребения заключается в совершении обрядовых действий по захоронению путем предания тела огню, воде или земле в соответствии с традициями, обычаями и санитарными требованиями. При погребении исполняется воля покойного, выраженная письменно или в присутствии свидетелей: о согласии или напротив, несогласии, на вскрытие, изъятие из тела органов и тканей; о том, как будет происходить погребение, и в каком месте; о доверии совершить погребение определенному лицу. При отсутствии волеизъявления указанные вопросы решает лицо, взявшее на себя ответственность по погребению.

Исполнение волеизъявления умершего определяется специальной службой по вопросам похоронного дела с учетом наличия свободного участка земли в указанном месте погребения.

Эта проблема не столь нова для России, а в условиях нестабильной современной политической и экономической ситуации она зачастую приобретает значительные масштабы. Более того, известны случаи недобросовестности похоронных организаций, поборов с родственников умерших, которые являются незаконными, позволяющие сделать вывод о криминализованности этой сферы деятельности.

Однако нашлись законодатели, которым было ясно, что интересы бизнеса тут не могут быть основными, должен быть осуществлен контроль и поддержка от государства.

Именно поэтому, тема «Правовое регулирование погребения и похоронного дела» актуальна и требует изучения.

Объект исследования. Общественные отношения, регулирующие похоронную деятельность.

Предмет исследования. Правовая составляющая похоронного дела.

Цель данного исследования состоит в проведении детального изучения правового регулирования погребения и похоронной деятельности.

Для достижения поставленной цели в работе были сформулированы и разрешены следующие **задачи**:

- 1) Раскрыть понятие и сущность погребения и похоронного дела;
- 2) Провести анализ современного состояния правового регулирования похоронной отрасли;
- 3) Изучить источники правового регулирования погребения и похоронного дела;
- 4) Исследовать систему нормативно-правового регулирования ритуально-похоронного обслуживания в Российской Федерации;
- 5) Определить существующие проблемы в сфере похоронного дела, а также пути их разрешения;
- 6) Подвести итоги проведенного исследования.

Теоретической основой исследования являются труды отечественных ученых, таких как: Зульфугарзаде Т.Э., Овсяницкий Н.Г., Якушин С., Рожков С., М. Абелев, В. Горбылев, Е. Захаров и др.

Эмпирическая база исследования определяется тем, что в ней изложены не только существующие теоретические проблемы, вопросы и разногласия, возникающие в процессе толкования правовых норм, но и представлены цифровые показатели, которые отражают реальную картину состояния похоронной отрасли в нашей стране. Наглядные показатели дают наиболее четкое представление о существующих проблемах, и, таким образом, являются некой направляющей для совершенствования современного законодательства, регулирующего похоронную деятельность. Источниками для написания работы являлись: Конституция РФ, Гражданский Кодекс РФ и Земельный Кодекс РФ.

Методологическую основу исследования составляли следующие методы: синтез, нормативно-аналитический, историко-правовой, системный, выборочный, формально-логический.

Апробация результатов исследования. Результаты данной работы были апробированы на 70-ой студенческой научно-практической конференции «Наука и образование. История и современность» (Филиал Южно-Уральского государственного университета) (ЮУрГУ, г.Нижневартовск, 2017г.).

Структура выпускной контрольной работы состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

В первой главе выпускной квалификационной работы автором приведен достаточно подробный анализ теоретических аспектов: полностью раскрыто понятие и сущность погребения и похоронного дела, а также были исследованы источники нормативно-правового регулирования;

Во второй главе выпускной квалификационной работы автор предлагает решение основных проблем правового регулирования погребения и похоронного дела в России.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПОГРЕБЕНИИ И ПОХОРОННОМ ДЕЛЕ

1.1 Понятие и сущность погребения и похоронного дела

Погребение - осуществление ритуальных действий по захоронению путем предания тела земле, огню или воде в соответствии с обычаями, традициями и санитарными требованиями.

При погребении обязана осуществляться воля умершего, выраженная письменно, либо в присутствии свидетелей: о согласии (либо несогласии) на патологоанатомическое вскрытие, изымание из тела органов и тканей; о процедуре и участке захоронения; о доверии совершить погребение определенному лицу.

Согласно ст. 3 Закона «О погребении и похоронном деле» погребение может осуществляться:

- путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп);
- огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом);
- воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Местами погребения считаются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом скончавшихся, крематориями для предания останков умерших огню, а также иными зданиями и сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших. Места погребения могут относиться к объектам, имеющим культурное и историческое значение.

При выборе места захоронения и его способа учитывается волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти- пожелание, выраженное в устной форме в присутствии свидетелей или в письменной форме:

- о согласии (несогласии) быть подвергнутым патологоанатомическому вскрытию;
- о согласии (несогласии) на изъятие органов или тканей из его тела;
- быть погребенным на том или ином месте, по тем или иным обычаям или традициям, рядом с теми или иными ранее умершими;
- быть подвергнутым кремации;
- о доверии исполнить свое волеизъявление конкретному лицу.

Действия по достойному отношению к телу умершего должны осуществляться в полном соответствии с волеизъявлением умершего, если не возникли обстоятельства, при которых исполнение волеизъявления скончавшегося невозможно, либо иное не установлено законодательством Российской Федерации.

В случае отсутствия волеизъявления умершего право на разрешение действий, отмеченных ранее имеют супруг, близкие родственники (дети, родители, усыновленные, усыновители, родные братья и родные сестры, внуки, дедушка, бабушка), другие родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых другие лица, взявшие на себя обязанность реализовать захоронение скончавшегося.

На территории Российской Федерации каждому человеку после его кончины обеспечивается погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) либо праха.

Выполнение волеизъявления скончавшегося о погребении его тела (останков) либо праха на указанном им участке захоронения, вблизи с ранее погибшими обеспечивается при наличии на указанном участке погребения свободного участка земли или могилы ранее скончавшегося близкого родственника либо ранее умершего супруга. В других случаях вероятность выполнения волеизъявления скончавшегося о погребении его тела (останков) либо праха на указанном им участке захоронения обуславливается специализированной службой по проблемам похоронного дела с учетом места смерти, присутствия на

указанном им месте погребения свободного участка земли, а кроме того с учетом заслуг скончавшегося перед обществом и страной.

Исполнение волеизъявления скончавшегося о погребении его тела (останков) либо праха на указанном им участке захоронения в случае его кончины в другом населенном пункте или на территории зарубежного государства обеспечиваются в части содействия лицу, взявшему на себя обязательство реализовать захоронение скончавшегося и оплатить связанные с погребением затраты, в получении в установленные законодательством Российской Федерации сроки справки о кончине, разрешения на перевозку тела (останков) умершего, а кроме того проездных документов, в том числе документы на пересечение государственных границ. Указанную помощь должны оказывать федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, а кроме того иные юридические лица, оказывающие по роду своей деятельности необходимые для таких случаев услуги.

В государстве действует приблизительно 10 тысяч организаций (в том числе 7200 муниципальных), предоставляющих ритуально похоронное обслуживание. В них функционируют около 36,3 тысяч человек (данные за 2016 г). Заказы на захоронение принимают 3,1 тысяч приемных пунктов, а кроме того в сельской местности 560. В государстве существует 54,3 тысяч кладбищ, которые занимают площадь более 213 тысяч га. Кремирование в Российской Федерации развито весьма слабо - в 17 регионах (субъектах Российской Федерации) функционирует 22 крематориев, удельный вес кремации составляет 7 % от количества умерших. В соответствии с законом РФ «О погребении и похоронном деле» основано 1,6 тысяч специализированных служб по вопросам похоронного дела, из них 870 являются муниципальными предприятиями.

В государстве ведутся работы по улучшению организации похоронного дела. Возникают новые виды и формы похоронного обслуживания, увеличивается его качество. Новейшим направлением, требующего правового обеспечения, стало

предоставление участков земли под родовые захоронения, в том числе под будущие погребения.¹

При улучшении нормативно-правовой базы области ритуально-похоронного обслуживания следует принять во внимание особенности предоставляемых услуг, своеобразность заказчиков, свойства материально-технических объектов и хозяйствующих субъектов отрасли при проведении похорон.

Специализированная служба по вопросам похоронного дела должна иметь:

-специально выделенное помещение с вывеской;

На доступном для заказчика месте:

-информацию о режиме своей работы;

-информацию о гарантированном перечне услуг по погребению, оказываемых на безвозмездной основе для всех категорий умерших, а также перечень дополнительных услуг, предоставляемых за отдельную плату;

-прейскурант цен (тарифов) на ритуальные услуги;

-фамилии работников специализированной службы по вопросам похоронного дела, отвечающих за качество и сроки предоставления услуг, их служебные телефоны;

-текст Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей»;

-надлежащим образом оформленную книгу отзывов и предложений.

Внимание, чуткость и доброжелательность подобает обеспечить при оформлении медицинского свидетельства о смерти (в лечебных учреждениях), гербового (правительственного) свидетельства о смерти (в ЗАГСе либо местной администрации).

В год, размер числа заказов на захоронения скончавшихся, в любом городе или селе, довольно постоянная, таким образом равно как и количество умерших в среднем составляет (1,4 или 1,5) % от численности населения.

Количество похоронных фирм, которые занимаются организацией ритуальных услуг, также должно быть ограничено.

¹ Савинов А.Н. Организация работы органов социального обеспечения: Учебник // - М: ИНФРА-М, 2009. - С. 38-45.

Кладбище - является особым градостроительным, исключительно социально-значимым объектом, который никак не схож ни с одним объектом жилищно-коммунального хозяйства или бытового обслуживания. Согласно действующему законодательству кладбище нельзя приватизировать.¹

Отличительные особенности кладбища:

-кладбище нельзя снести, или использовать для других целей, кроме как для захоронения тел умерших людей;

-кладбище, как градостроительный объект, находящийся на отдельном участке земли нуждается в непрерывном уходе. Оно должно непрерывно поддерживаться в виде годного для посещения гражданами и одновременно удобном для проведения новых похорон, для поддержания мест захоронений в надлежащем состоянии;

-кладбище должно «работать» (то есть сохранять способность к созданию новых мест захоронений);

-кладбище осуществляет функцию утилизации тел мертвых. Соответственно с этим оно должно отвечать всем санитарным условиям. В частности обязаны быть санитарно-защитные зоны, а также зоны моральной защиты. Это особенно необходимо для городских кладбищ, когда жилые дома вплотную приблизились к кладбищу;

-кладбище обязано предоставлять как можно более обширный спектр услуг, как при захоронениях, так и при посещении участков захоронений, ухода за надгробными сооружениями. Нынешнее кладбища все более приближаются по своим функциональным возможностям к объектам типа «Похоронный дом», такие примеры есть в Москве, Екатеринбурге, Иванове, Санкт-Петербурге.

Ритуальный зал прощания с покойным имеет свою специфику. Для этой цели необходимы не только используемые иногда театры или концертные залы.

Катафалки - особое автотранспортное средство, обеспечивающее транспортировку тела умершего вплоть до места ритуала прощания, а затем до

¹ Миронова Т.К. Право социального обеспечения и социальное право // Трудовое право. - М.: Интел-Синтез, 2009, - № 12. - С. 81-85.

места погребения. Это может быть автомобиль, автобус, микроавтобус, конная повозка и прочие, с учетом возможностей населения и его традиций.

Требования к катафалку установлены СанПиНом, однако соблюдать их не всегда получается, в связи с тем, что катафалк довольно дорогостоящий и родственники зачастую берут автобус в качестве помощи от предприятия. Практика не очень удачная, так как перевозка тела должна осуществляться лишь специальным транспортом, специально приспособленным для этих целей с выполнением на нем комплекса дезинфекционных мероприятий.

Как правило погрузочно-разгрузочные работы осуществляют родные и близкие покойного. Для этого агент при приеме заказов уточняет, сколько человек и кто конкретно мужчина или женщина будет участвовать в ритуале прощания и погребения. Достаточно ли людей, которые будут выносить, заносить и переносить гроб с телом умершего.

Исходя из отличительности похоронной сферы от прочих, и обязательности разрешения имеющихся в отрасли проблем необходимо, прежде всего, обеспечить координацию работы органов Государственного управления в субъектах федерации и местного самоуправления, частных, муниципальных, государственных предприятий и закрепить это законодательно в единый реестр.

Подобное координирование наиболее целесообразно через государственно-частное партнерство как важнейшего инструмента разрешения проблем отрасли и стимулирования ее развития.

Многоуровневая система нормативно-правового регулирования ритуально-похоронного комплекса РФ состоит из 4-х уровней:

1. Федеральный (на уровне самого государства);
2. Регионально-федеральный (на уровне федеральных округов);
3. Регионально-государственный (на уровне органов субъектов федерации);
4. Местный (на уровне органов МСУ).

Места захоронения делятся по следующим признакам: по принадлежности (государственные и муниципальные); по обычаям (общественные,

вероисповедальные, воинские); по историческому и культурному значению (историко-мемориальные).

Число кладбищ, месторасположение участков для их постройки и площади их земель обязаны определяться генеральным планом развития города (группы городов), населенного пункта либо группы населенных пунктов в сельской местности.

Избрание участков для строительства кладбищ производится в соответствии с "Санитарными правилами устройства и содержания кладбищ" N 1600-77.

Выбор участков и отведенных территории под постройку кладбищ (крематориев) осуществляются главным архитектором города совместно с представителями органов жилищно-коммунального хозяйства, подрядной проектной организации, представителями санитарно-эпидемиологической службы.

Освоение местности под кладбища и постройка на нем сооружений должны осуществляться по утвержденному проекту главного архитектора.

Территория с целью строительства кладбища не должна граничить с дорогами и интенсивным транспортным движением. Для въезда на кладбище и выезда с него следует предусмотреть отдельные дороги.

Кладбище должно быть связано общественным транспортом с городом (обслуживаемым районом), иметь закрытые павильоны на остановках общественного транспорта.

Территорию кладбища подразделяют на следующие зоны:

1.Входную зону, в которой предусматривается въезд и выезд, траурных кортежей, вход для посетителей, стоянка автотранспорта, цветочный киоск, стенд с планом кладбища и правилами содержания кладбищ, утвержденными местным Советом народных депутатов;

2.Зону траурных церемониалов, где размещается здание траурных гражданских обрядов (крематорий) или площадка для проведения траурных церемоний;

- 3.Административно-хозяйственную зону, в которой размещаются административно-бытовое здание, гравировальная мастерская, котельная;
- 4.Зону захоронений;
- 5.Зеленую защитную зону по периметру кладбища.

1.2 Источники правового регулирования отношений по погребению и похоронному делу

Нормативные акты, регулирующие правоотношения в рассматриваемой области, - Федеральный закон от 8 декабря 1995 года "О погребении и похоронном деле" и Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 июня 2011 г N 84 "Об утверждении СанПиН 2.1.2882-11 "Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения". На региональном уровне в каждом субъекте, как правило, действует свой закон погребении и могут быть приняты свои нормативы по СанПиН.

Непосредственно земли под кладбищами пребывают в собственности органов местного самоуправления, которые образуют соответствующие нормы по организации похоронного дела.

Существуют специальные нормы о режиме воинских захоронений, мемориалов, монументов культурного значения, вероисповедальных, закрытых кладбищ, которые содержатся в определенных законах.

При анализе данного исследования, могут появиться вопросы, затрагивающие права на захоронения, так называемых участков. Существуют общепризнанные выражения "купить участок", "владелец участка". Согласно действующему законодательству территория под кладбищами пребывает в муниципальной собственности, например, исключением считаются - мемориалы, монументы федерального и регионального значения, то есть, это означает, что выкупить участок в собственность, став его владельцем на кладбище - нельзя.

Владельцем участка именуют ответственного за погребение, с которым был заключен договор с соответствующим ритуальным учреждением, выступающим от имени местных властей, и на чье имя было выдано удостоверение на захоронения.

Электронные паспорта (удостоверение) захоронений с разметкой участка вручаются и создаются автоматически с 2009 года. Электронный паспорт включает информацию о захоронении, в том числе регистрационный номер, точный размер участка, дату и число захоронения. А кроме того, в электронном варианте хранятся сведения о человеке, ответственном за захоронение. В базу данных носителя вносятся необходимые фотографии захоронения. На захоронения ранее данной даты оформлены паспорта, как правило, без разметки участка на карте. Для измерения и фиксации границ участка старого захоронения стоит обратиться в ритуальное учреждение.

Совершить данное действие необходимо в промежуток, когда нет устоявшегося снежного покрова, примерно с 15 мая по 15 октября. Заявитель (либо его законный представитель) в определенный день приезжает на кладбище и демонстрирует специалисту и сотруднику, занимающемуся инвентаризацией, место захоронения. Все без исключения замеры происходят в присутствии заявителя, дабы избежать спорных ситуаций. Совершается снятие линейных размеров, формируются географические координаты. Производятся фотографии всех надгробных построек и общий вид всего участка. Паспорт захоронения выдается гражданину на руки, а у организации, кроме электронной базы, остается бумажная анкета, где перечислены все умершие с номерами свидетельств, с датами захоронений, а также данные ответственного лица.

В соответствии с пунктом 2.1.15 Национального стандарта ГОСТ Р 53107-2008 "Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения", утвержденного Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18 декабря 2008 г. N 516-ст, лицом, ответственным за место захоронения, является лицо, взявшее на себя

обязательство обеспечивать надлежащее содержание места захоронения и постоянный уход за ним; документом, содержащим сведения о захоронении и лице, ответственном за место захоронения, и подтверждающим его право дальнейшего использования места захоронения, признается удостоверение о захоронении (с 2009 года - паспорт захоронения - Прим. авт.). Под правом дальнейшего использования места захоронения подразумевается принятие решений о последующих погребениях, перезахоронениях, установке надгробных сооружений и т.д.

В Законе о погребении (п. 3 ст. 5 и так далее) наблюдается определенная последовательность в распределении среди родственников и иными лицами прав и обязанностей по погребению, сходная очередности при наследовании собственности.

Между тем в практике, широко поддерживаемой судами, все права (в том числе право выбора способа захоронения и места погребения, разрешение на захоронения в будущем) обретает лицо, взявшее на себя обязательство реализовать захоронение.

Данным лицом являться может кто угодно (дальний родственник, соседка), оказавшийся с погибшим и получивший на руки гербовое свидетельство о смерти. Кроме Закона о погребении, данная практика базируется на нормах ст. ст. 64, 66 Федерального закона от 15.11.1997 N 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния", согласно которым заявить о смерти может любое лицо, присутствовавшее в момент смерти или иным образом информированное о наступлении смерти, основанием для государственной регистрации смерти является документ установленной формы о смерти, выданный медицинской организацией или частнопрактикующим врачом, а непосредственно медицинское свидетельство о смерти.

Доказательство родственных отношений в указанном случае при наличии на руках медицинского свидетельства о смерти и документа, удостоверяющего личность скончавшегося (паспорта), не требуется. Лицо, получившее на руки

свидетельство о смерти, еще не становится ответственным за погребение, однако реализовать действие (заключить договор, получить тело для захоронения) способно только то лицо, которое обладает свидетельством. Обжаловать законность действий данного лица и перерегистрировать в будущем право на захоронение практически невозможно.

Так, в деле N 33-12597/2011 (Челябинский областной суд) супруга считала, что имеет преимущественное право перед детьми определять место захоронения мужа, но суд кассационной инстанции посчитал такое толкование ч. 3 ст. 5 Закона ошибочным и указал, что "право на определение места захоронения умершего принадлежит наравне с супругом и близким родственникам, в том числе детям". Мать не смогла переоформить право на захоронение дочери с мужа дочери на себя, несмотря на то что муж не ухаживает за захоронением (Апелляционное определение Мосгорсуда от 12 февраля 2015 г. по делу N 33-4631).

В Санкт-Петербурге рассматривалось дело по иску дочери погибшей к соседке, что заботилась о матери истицы, в момент смерти осуществила все необходимые действия по оформлению документов, реализовала кремацию и погребение урны и оказалась наследницей по завещанию квартиры погибшей.

Истица полагала, что приоритетное право на принятие решения о кремации погибшей и право на погребение относится к ее близким родственникам, но, невзирая на нравственную аргументированность подобного толкования и явно противозаконный характер случая, суд не сумел признать действия соседки по кремации незаконными и обязать ее перерегистрировать право на захоронение (Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 22 апреля 2014 г. N 33-5569/2014).

Нечасто, однако все же встречаются примеры другой позиции судов, если решение о перерегистрации выносится в пользу близких родственников против посторонних лиц, с учетом всех обстоятельств дела, степени родства и факта ухода за захоронением (см. Апелляционное определение Мосгорсуда от 16 сентября 2014 г. по делу N 33-32584/14).

Обстановка сглаживается уже после кончины наиболее ответственного лица: в таких случаях "захоронение должно было быть перерегистрировано по степени родства на ближайшего родственника захороненного лица... при наличии соответствующего заявления".

Говоря другими словами, в случае кончины ответственного лица, в случае, если это лицо не было родственником захороненных, у членов семьи возникает преимущественное право на перерегистрацию захоронения на себя, причем с учетом степени родства.

В федеральном Законе о погребении данные нюансы отсутствуют, подобное заключение основано только на федеральном Законе о погребении - результат правоприменительной практики. Но региональное законодательство может содержать наиболее подробные нормы. К примеру, в соответствии с положениями ст. ст. 7, 8 Закона г. Москвы "О погребении и похоронном деле в г. Москве" осуществление волеизъявления скончавшегося, право на возможность организации захоронения скончавшегося и осуществления других прав в данной области прямо поставлены в зависимость от степени родства между умершим и родственником. Таким образом, первоочередными правами обладают близкие родственники первой очереди, к которым Закон относит супруга, детей, родителей и внуков.

В соответствии с п. 1 "Правил по оформлению документов по перерегистрации ответственности за захоронения умерших граждан", утвержденных приказом генерального директора ГУП "Ритуал" от 25.03.2008 N 22, при анализе обращений граждан по вопросу переоформления захоронений в связи со смертью ответственного лица необходимо производить перерегистрацию по письменному заявлению граждан на родственников захороненных: в первую очередь имеют право супруг(-а), дети, родители, усыновленные, усыновители (см. Апелляционное определение Мосгорсуда от 14 ноября 2014 г. по делу N 33-45290, Апелляционное определение Мосгорсуда от 18 ноября 2014 г. по делу N 33-45747).

Если в соответствующее учреждение обратился кто-либо из членов семьи и в следствии перерегистрации приобрел права на погребение, в таком случае последующее оспаривание этого права более близким родственником будет невозможно (см. Кассационное определение Мосгорсуда от 27 апреля 2015 г. N 4г/2-3762/15). По общему правилу родственник умершего ответственного лица, но не состоящий в родстве с захороненными на участке, не может перерегистрировать участок на себя (см. Кассационное определение Мосгорсуда от 19 февраля 2015 г. N 4г/2-881/15), даже если у захороненных нет родственников, имеющих право принять на себя ответственность.

Таким образом, захоронение получает печальный "шанс" стать бесхозным в будущем. Нужно понимать, что отказы в перерегистрации со стороны ритуальных ГУП бывают обусловлены целью освободить в будущем участок от бесхозной могилы, поэтому за сохранностью табличек на могиле нужно следить, а при их отсутствии - поднимать архивные документы - решение в пользу истицы, и противоположные случаи - когда истцы не смогли доказать наличие могил и потеряли права на семейные захоронения: Кассационное определение Пермского горсуда от 21 февраля 2011 г. по делу N 33-1554 и решение Савеловского районного суда г. Москвы по делу 2-273/2015 (2-7543/2014) М-8838/2014).

Но имеются и противоположные решения судов, когда отказ в перерегистрации на лиц, не состоящих в родстве с похороненными, признается незаконным по иску к учреждению, проводящему перерегистрацию, и при отсутствии спора между родственниками и неродственниками. Суд обязал ГУП "Ритуал" перерегистрировать право на истицу, невзирая на то, что истица не является близкой родственницей погребенного, а была родственницей ответственного лица и фактически ухаживает за захоронением, Мосгорсуд признал решение обоснованным.

Ввиду длительности семейных историй встречается так именуемая "двойная ответственность", когда после многочисленных перерегистраций или даже

недобросовестности либо неграмотности сотрудников ритуальных учреждений у одной могилы появлялось два ответственных лица.

Подобные случаи законодательством никак не допускаются и разрешаются в судебном порядке, что закреплено практикой Верховного Суда Российской Федерации, указавшего на то, что "наличие двойной регистрации захоронения ограничивает права сторон на дальнейшее использование спорных захоронений, поскольку предполагает необходимость согласования порядка дальнейшего использования захоронения сторонами". При работе с вопросами семейных погребений следует обращать внимание на разное регулирование их статуса в региональных нормативных актах. К примеру, в Петербурге погребение считается семейным только после заключения соответствующего договора.

Похоронное обслуживание населения - одна из социально значимых сфер услуг. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики в 2015 году умерло 1908541 человек, соответственно с этим принималось и исполнялось такое же количество заказов на предоставление услуг, связанных с погребением умерших. Приобщение к цивилизованному похоронному сервису, сохранение ритуальных традиций имеет большое значение в самых различных аспектах социально-экономической и духовной жизни страны.

Недостаточность нормативного правового регулирования отношений, связанных с погребением, отсутствие четкого распределения функций по организации похоронного дела и оказанию ритуальных услуг населению, нехватка финансирования на сооружение и содержание мест погребения, а также существование ряда других проблем обуславливают актуальность специфической темы исследования.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере погребения, похоронного дела и ритуального обслуживания, является Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (ред. от 28.11.2015, с изм. от 14.12.2015). Он закрепляет в себе то, что похоронное дело является самостоятельным видом деятельности, организация

похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления; устанавливает гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, а также пожеланий родственников, предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего, экологические и санитарные требования к выбору и содержанию мест захоронений.

Также узаконены важнейшие положения, такие как статус вероисповедальных (православных, иудейских, мусульманских и др.) кладбищ (или их участков), воинских кладбищ и семейных (родовых) захоронений.

В развитие Закона о погребении был принят Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1996 г. N 1001 "О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших", а также Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2001 г. N 567 "Об утверждении перечня похоронных принадлежностей, реализация которых освобождается от обложения налогом на добавленную стоимость".

Особенности предоставления ритуально-похоронных услуг отражены в уголовном, гражданском, налоговом, земельном законодательствах Российской Федерации, в Федеральном законе от 15 ноября 1997 г. N 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния", в Кодексе Российской Федерации об административных нарушениях и других документах.

Среди подзаконных актов федеральных министерств, служб и ведомств в рассматриваемой сфере особо следует отметить Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 июня 2011 г. N 84 "Об утверждении СанПиН 2.1.2882-11 "Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения", в котором устанавливаются санитарно-эпидемиологические требования к условиям размещения, проектирования, строительства, реконструкции, реставрации (в том числе воссозданию) и эксплуатации кладбищ.

На региональном уровне в любом субъекте, как правило, действует свой закон о погребении, и могут быть приняты свои нормативы по СанПиН. Непосредственно земли под кладбищами находятся в собственности органов местного самоуправления, которые формируют соответствующие нормы по организации похоронного дела. Отдельно существуют особые нормы о режиме воинских захоронений, мемориалов, памятников культурного значения, вероисповедальных, закрытых кладбищ, содержащиеся в соответствующих законах ¹.

Немаловажное значение имеют решения Конституционного Суда РФ, материалы судебной практики и обычаи. Например, конституционность положений ст. 14.1 Закона о погребении (в соответствии с которой тела лиц, смерть которых наступила в результате пресечения их террористической акции, для захоронения не выдаются, и о месте их захоронения не сообщается) оспаривалась и была подтверждена в установленном порядке. На коллизии в регулировании и реализации конституционных прав и свобод граждан, чья смерть наступила в результате пресечения террористического акта, и их родственников обращает внимание И.А. Стародубцева ², анализируя нормы Закона о погребении, Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 8-П.

Таким образом, источники нормативно-правового регулирования погребения, похоронного дела и ритуального обслуживания образуют систему, включающую общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; нормативные правовые акты Российской Федерации; указы Президента РФ, постановления Правительства РФ;

¹ Столярова А. Некоторые вопросы прав на захоронения: из практики применения законодательства о погребении и похоронном деле // Административное право, - 2015. - N 4. - С. 81.

² Стародубцева И.А., Карташов В.Г. Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах: теория и практика выявления и разрешения: Монография // Воронеж. гос. ун-т, прав. упр. правит. Воронеж. обл. Воронеж: Изд-во ВГУ, - 2012. - С. 85 - 87.

акты министерств и иных федеральных органов исполнительной власти; акты органов власти и управления субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 23.06.2016) органам исполнительной и представительной власти муниципальных образований отведена в ведение в качестве "вопроса местного значения" организация ритуально-похоронного дела на территории всех поселений, кроме таких как Москва и Санкт-Петербург, а также и муниципальных районов. Администрациям всех видов поселений и городских округов поставлена в обязанность организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, а органам управления муниципальных районов - содержание на территории муниципального района между поселенческими мест захоронения, организация ритуальных услуг. За муниципалитетами для обеспечения уже указанных мероприятий по организации и содержанию в соответствии со статьей 50 данного Закона закреплено необходимое имущество, включая земельные участки.

В результате на территориях мегаполиса и сельского поселения в равной мере сходятся обязательные для исполнения сотни норм федерального и регионального законодательства и своих собственных нормативных актов, регулирующих самые разные стороны правоотношений, возникающих со смертью любого гражданина России ¹.

Вопрос организации похоронного дела к полномочиям органов местного самоуправления государство практически устранилось от забот в сфере погребения граждан и развития похоронного хозяйства. В условиях неспособности муниципалитетов должным образом финансировать развитие похоронного дела и обеспечивать выполнение всех процедур, установленных при организации похорон, а также отсутствия гарантий для возможных частных инвесторов, похоронное дело оказалось в критическом положении.

¹ Лексин В.Н. Умереть в России // Мир в России. - 2010. - N 4. - С. 124 - 161.

Одним из вариантов решения указанных выше проблем может стать создание системы государственно-частного партнерства в рассматриваемой сфере, которое позволит привлечь потенциальные объемные инвестиции из негосударственных источников. Целесообразно и создание в ее рамках негосударственных (немуниципальных) похоронных объектов - кладбищ и крематориев. Среди механизмов внедрения негосударственных кладбищ можно выделить:

-передачу муниципальных кладбищ частным компаниям на обслуживание бесплатно или на условиях аренды (в случае отсутствия средств местных бюджетов на содержание мест захоронения и наличия возможностей предпринимателей обеспечить эффективное функционирование кладбищ);

-выкуп муниципальных кладбищ в частную собственность;

-аренду земель под создание кладбищ (передача земельного участка в аренду на 49 лет; запрет на изменение целевого назначения земельного участка; обязательство органа местного самоуправления в случае досрочного прекращения деятельности по захоронению и обслуживанию кладбища обеспечить его функционирование; обязательство сдавать в архив органа местного самоуправления сведения о произведенных захоронениях в электронном или бумажном виде с соблюдением необходимых требований).

Возможно создание частных кладбищ осложняется тем, что по действующему законодательству земля под некрополями и мемориальными местами выведена из оборота - ее нельзя покупать и продавать. В соответствии с п. 9 ч. 4 ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности воинскими и гражданскими захоронениями. Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством (ч. 1 ст. 27 Земельного кодекса РФ). В данном направлении

необходимо внесение соответствующих изменений в земельное законодательство, которое сегодня не учитывает нужд похоронного дела.

В свете нехватки земель и отсутствия бюджетного финансирования актуальным остается вопрос организации самих мест погребения. В соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона о погребении местами погребения являются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших, крематориями для предания тел (останков) умерших огню, а также иными зданиями и сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших.

В ч. 2 ст. 15 Закона о погребении устанавливается классификация мест погребения по таким основаниям, как: принадлежность (государственные и муниципальные места погребения), обычаи, применяемые при погребении (общественные, вероисповедальные, воинские места погребения), историческое и культурное значение (историко-мемориальные места погребения и места погребения, не имеющие существенного исторического или культурного значения).

В дальнейших ст. ст. 18 - 20 дают характеристику только кладбищ (общественных, вероисповедальных, воинских), тогда как определение места погребения несколько шире.

Анализ положений Закона о погребении позволяет сформулировать вывод о том, что государственными местами погребения являются отведенные в соответствии с требованиями земли с сооружаемыми на них кладбищами, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших, крематориями для предания тел (останков) умерших огню и другими необходимым сооружениями, созданные по решению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, муниципальными - созданные по решению органов местного самоуправления.

К категории общественных мест погребения могут быть отнесены такие места погребения, которые предназначены для захоронения, либо кремации с последующим захоронением умерших независимо от их вероисповедания, национальных особенностей и прочих факторов.

Также, не исключается, соблюдение вероисповедальных, воинских и иных обычаев и традиций при погребении на таких местах погребения. Вероисповедальные места погребения предназначены для захоронения, либо кремации с последующим захоронением, умерших одного вероисповедания, соответственно, в таких местах погребения создаются условия для отправления религиозных обрядов, строятся культовые сооружения.

В обобщенную категорию воинских мест захоронения входят также места погребения умерших, либо погибших, военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, участников войны. Погребение на таких местах захоронения, как правило, сопровождается выполнением требований воинского ритуала.

Организация отдельных вероисповедальных или воинских кладбищ - явление весьма редкое, чаще на общественных местах погребения создаются специализированные участки для погребения - воинские, вероисповедальные или другие.

К категории историко-мемориальных мест погребения, также относятся мемориальные кладбища, отдельные участки на общих кладбищах, отдельные захоронения, индивидуальные могилы на общих кладбищах, вне кладбищ и в часовнях, которые имеют как историческое, так и культурное значение, обусловленное значимостью вклада захороненных лиц в культуру, науку,

искусство, духовную жизнь государства¹. Мемориальное кладбище, как правило, предполагает создание мемориалов, т.е. памятников весьма значительных размеров, изображающих определенные композиции, исторические события, сцены из жизни погребенных.

В западных странах определены различные формы владения и пользования местами захоронения. Кроме бесплатного предоставления участков для захоронения в развитых странах применяются различные формы их аренды и приобретения в собственность. В российском законодательстве отсутствуют правовые нормы по пользованию местами захоронения; каждому человеку после его смерти гарантируют предоставление бесплатного участка земли для погребения тела (останков) или праха (ст. 7 Закона о погребении). На каких условиях и правах предоставляется этот участок, каким документом удостоверяется право владения (пользования), законодательно не устанавливается, что порождает множество проблем, связанных с содержанием мест захоронений.

Таким образом, в Законе о погребении предлагаем четко прописать полномочия органов местного самоуправления; определить порядок создания и содержания вероисповедальных кладбищ; урегулировать статус сельских кладбищ; закрепить право владения и пользования местами захоронения. Анализ Закона о погребении показывает, что в нем содержатся определения отдельных понятий, таких, например, как "погребение" (ст. 3) или "места погребения" (ст. 4), ряд понятий четко не сформулирован (общественные кладбища (ст. 18), вероисповедальные кладбища (ст. 19), воинские кладбища (ст. 20)), а определения таких понятий, как кладбище, крематорий, останки, законный представитель умершего и другие, требуют закрепления, что способствует пониманию их содержания.

¹ Правила организации работы по поддержанию и сохранению находящихся за рубежом мест погребения, имеющих для Российской Федерации историко-мемориальное значение, утв. Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2010 г. N 379 // Собрание законодательства РФ. - 2010. - N 23. - С. 2840.

Поэтому предлагаем главу I Закона о погребении дополнить отдельной статьей, содержащей понятийный аппарат в рассматриваемой сфере. В ст. 3 Закона о погребении закрепляется, что погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде. Отсутствие нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих порядок захоронения в воде, делает его невозможным.

Поэтому целесообразно будет исключить из законодательства такую форму погребения. Отдельные положения ст. 5 Закона о погребении практически не реализуются на практике. Так к примеру, согласно п. 1 ст. 5 Закона о погребении волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти содержит согласие или несогласие быть подвергнутым патолого-анатомическому вскрытию.

Патолого-анатомические вскрытия проводятся врачами определенной специальности в целях получения данных о причине смерти человека и диагнозе заболевания. Статьей 67 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (ред. от 26.04.2016) предусмотрено, что по религиозным мотивам при наличии письменного заявления супруга или близкого родственника (детей, родителей, усыновленных, усыновителей, родных братьев и родных сестер, внуков, дедушки, бабушки), а при их отсутствии иных родственников либо законного представителя умершего или при волеизъявлении самого умершего, сделанном им при жизни, патолого-анатомическое вскрытие не производится, за исключением некоторых случаев. К таким случаям относится, например, подозрение на насильственную смерть; невозможность установления заключительного клинического диагноза заболевания, приведшего к смерти; подозрение на передозировку или непереносимость лекарственных препаратов или диагностических препаратов; смерть от инфекционного заболевания или при подозрении на него; смерть от

заболевания, связанного с последствиями экологической катастрофы; смерть беременных и рожениц; рождение мертвого ребенка и др.

Таким образом, установленные российским законодательством случаи обязательного проведения патолого-анатомического вскрытия делают практически невозможным реализацию пожелания лица не быть ему подвергнутым.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 5 Закона о погребении волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти включает пожелание быть подвергнутым кремации. При этом в настоящее время работают только 17 крематориев в 17 городах России. Кремация широко распространена в Северной Америке, Европе; она обязательна в некоторых странах Юго-Восточной Азии. В мире на данный момент действуют около 14300 крематориев. Наибольшее распространение кремация получила в Японии (кремируют 98% всех усопших), Чехии (95%), Великобритании (69%), Дании (68%), Швеции (64%), Швейцарии (61%), Австралии (48%), Голландии (46%)¹.

Развитие кремации как экономичного и экологически безопасного способа погребения необходимо по многим причинам. Кремация в сотни раз снижает площадь, необходимую для захоронения (экономия земли), а срок минерализации тел уменьшается с пятидесяти лет до нескольких часов; уменьшает загрязнение водных источников, расположенных вблизи кладбищ; предотвращает антисанитарные и экологические катастрофы.

К минусам кремации можно отнести невозможность эксгумации тела. В соответствии со ст. 24 Закона о погребении крематории могут находиться в ведении органов местного самоуправления. Если человек выбирает такую форму погребения, то государство должно ему ее обеспечить. В этой связи важен рост объемов частных инвестиций в развитие объектов похоронного назначения, сооружение негосударственных новых кремационных комплексов. Из этого следует, что в Законе о погребении целесообразно закрепить норму,

¹ Статья "Основы кремации" // URL: <http://homotomia.ru>

разрешающую создавать частные крематории. Совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере будет способствовать развитию похоронного дела и гарантировать каждому россиянину достойный уход из жизни и погребение.

1.3 Правовая основа государственного и муниципального управления в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения

Проанализировав судебную практику можно сделать вывод, что во многих случаях суды допускают неправомерную передачу земли кладбищ в хозяйственное ведение или оперативное управление муниципальных или иных организаций, выполняющих функции специализированной службы по вопросам похоронного дела. И хоть практика высшей судебной инстанции не является неизменной и решение по конкретному делу не обязательно для судов при решении аналогичных дел, тем не менее повышается риск, что при рассмотрении подобных споров суды будут ориентироваться на эту позицию Высшего Арбитражного Суда.

Именно поэтому, в создавшихся обстоятельствах для легитимизации возможности закреплять земли кладбищ за специальными службами по вопросам похоронного дела на праве хозяйственного ведения или оперативного управления был бы нужен соответствующий федеральный закон.

При этом суды мотивируют такие решения тем, что в соответствии со статьи 18 Федерального закона № 8-ФЗ: - общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления и возможности их передачи в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта не предусмотрена; - земля общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования, а именно на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение, иначе это нивелирует государственные гарантии о бесплатном предоставлении места для погребения каждому гражданину.

Однако из системного толкования указанных положений можно сделать вывод, что речь в них идет о собственности на соответствующие земельные участки. Следовательно, земли кладбищ могут находиться только в государственной или муниципальной собственности, а общественные кладбища могут быть только муниципальными. Это соответствует и положениям ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно статьям 209, 215 ГК РФ, статья 51 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальное имущество без каких-либо ограничений может: - находиться в режиме казны муниципального образования; - закрепляться за муниципальными предприятиями или учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления; - передаваться на ином вещном или обязательственном праве, в том числе в праве аренды, иным физическим или юридическим лицам.

В отношении гражданских мест захоронения, находящихся в муниципальной собственности, Земельный кодекс Российской Федерации также не устанавливает каких-либо особых правил оборота. Это означает, что земли кладбищ могут как находиться в муниципальной казне, так и передаваться во владение и пользование иным юридическим лицам (муниципальным предприятиям и учреждениям либо иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность в сфере погребения и оказания ритуальных услуг). Передача земель общественных кладбищ в хозяйственное ведение или оперативное управление муниципальным предприятиям или учреждениям не влечет выбытие их из муниципальной собственности, т. е. из ведения органов местного самоуправления.

Муниципальные предприятия и учреждения обладают специальной правоспособностью, определяемой уставными целями их создания и деятельности (ст. 50 ГК РФ), владеют, пользуются и распоряжаются закрепленным за ними имуществом в пределах, установленных законом, и в соответствии с целями своей деятельности (ст. 294 - 298 ГК РФ).

Следовательно, не просматривается никакого противоречия между специальным назначением земель общественного кладбища как предназначенных

для предоставления под захоронения на безденежной основе и возможностью передачи их на праве хозяйственного ведения и оперативного управления муниципальным или унитарным предприятиям и учреждениям. В этом случае муниципальное предприятие и учреждение в силу закона обязано владеть, пользоваться и распоряжаться землями кладбищ строго в соответствии с их целевым назначением и в рамках своей уставной деятельности. В частности, именно так - путем передачи земель кладбищ в хозяйственное ведение ГУП "Ритуал" - решен данный вопрос в столице, во многих муниципальных образованиях Московской области и других субъектах РФ.

2 ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОГРЕБЕНИЯ И ПОХОРОННОГО ДЕЛА

Земельные отношения стали совершенно другими. Иными стали и государственные и муниципальные предприятия, в ведении которых находятся кладбища. Они все переходят на принципы рыночной экономики, предлагают гражданам разнообразие ритуально-похоронных услуг, в том числе по установке мемориалов, памятников, цветочному оформлению мест захоронений, предоставлению сервисных участков и так далее.

В законодательстве не отрегулированы вопросы участия подобных организаций в управлении, владении, и развитии важнейших объектов ритуально-похоронной сферы: кладбищ и крематориев.

Именно по этим причинам кремационное дело в России, в настоящее время, практически не развивается - у субъектов Федерации нет денежных средств на строительство крематориев. В то же время у частных структур средства и желание на создание крематориев имеются. Однако они не в праве заняться подобным бизнесом - Закон не позволяет, так как однозначно определяет, что крематории могут находиться в ведении органов государственного или муниципального управления.

Отсутствие должного внимания проблемам ритуально-похоронной сферы со стороны органов государственного управления и местного самоуправления приводит к тому, что во многих регионах до настоящего времени не созданы специализированные службы, нет попечительских советов по вопросам похоронного дела. Не все регионы приняли свои региональные законы "О погребении и похоронном деле". Их отсутствие исключает возможность систематизированной, комплексной целенаправленной работы по развитию и обеспечению нормального функционирования предприятий отрасли.

С принятием Федерального закона № 122 вся ответственность за организацию ритуально-похоронного обслуживания возложена на органы местного самоуправления. У многих из них не имеется средств на поддержание кладбищ, нет квалифицированных кадров, отсутствует нормальная нормативная

база. Изменений в ритуально-похоронной сфере за последние 3 года почти не произошло.

В ряде регионов за развитие отрасли отвечают несколько административных структур, которые не всегда могут взаимодействовать. Так за работу кладбищ отвечает коммунальная служба, а деятельность организаций ритуальной сферы (прием заказов, продажа ритуально-похоронных принадлежностей, катафальные перевозки, ритуалы прощания и т.д.) курирует подразделение потребительского рынка или малого бизнеса.

Не решаются в регионах и вопросы нормативно-правового и финансового обеспечения деятельности предприятий, в ведении которых находятся кладбища. Очень часто, у органов местного самоуправления, прежде всего сельских регионов, просто нет денежных средств на содержание и благоустройство кладбищ.

Не всегда есть понимание важности ритуально-похоронной сферы и у прессы.

Все чаще обостряется нехватка земли под кладбища. Она особенно ощущается при создании новых кладбищ для крупных городов. Каждый участок земли в настоящее время имеет своего хозяина и имеет цену. Чем ближе к городу и транспортной инфраструктуре, тем дороже земля. Однако кладбища, как известно, должны создаваться в пределах разумных расстояний от города и при наличии удобного подъезда к ним.

Города вынуждены платить собственнику за землю, которая предназначается для создания кладбища по 9 и более миллионов рублей за 1 га.

Далеко не каждый город сможет найти такие средства, а новые кладбища все равно необходимы. Поэтому органы власти иногда идут по пути создания таких объектов на участках земли, вообще непригодных для кладбищ, в достаточно удаленных (до 50-80 км) от города местах и с не слишком приемлемым подъездом. Экономить приходится на всем. При этом обеспечить качество ритуально-похоронного сервиса становится весьма трудно.

Требуется срочно решать проблему реального исполнения государственных гарантий при погребении умерших. Федеральным законодательством определено несколько таких гарантий, однако их исполнение и финансирование переложено на органы местного самоуправления.¹

Так при организации похорон умершего законом определено предоставление гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе. Такое безвозмездное оказание необходимых услуг, поручено специализированным службам по вопросам похоронного дела (то есть неким хозяйствующим субъектам). Компенсация этим службам за предоставленные гражданам безвозмездно услуги законом определена в размере 1 тысячи руб.

Размер социального пособия за последние 5 лет не пересматривался и остается на уровне 1 тысячи руб.

Таким образом, исполнение гарантии, установленной государством перекладывается на хозяйствующий субъект, который естественно старается от этого уклониться. На практике так оно и происходит. В отдельных случаях органы местной власти, ссылаясь на Указ Президента России № 1001 от 29.06.1996 г. "О гарантиях граждан при предоставлении услуг по погребению умерших" буквально заставляют предприятия предоставлять услуги на безвозмездной основе.

В результате нарушаются права:

- гражданина, которому государством предоставлены гарантии (льготы), однако он далеко не всегда ими сможет воспользоваться, т.к. служба не хочет работать в убыток;

- специализированной службы по вопросам похоронного дела, как хозяйствующего субъекта, которой навязывают выполнение работ, услуг в убыток, без должной компенсации, что противоречит действующему законодательству.

¹ Бабаич А.М., Егоров Е.В. Экономика и финансирование социально-культурной сферы.// Самара, 2015. - № 5. -С. 157-185.

До конца не решен вопрос об организации и финансировании захоронения неопознанных тел. Недостаточная информированность населения об организации ритуально-похоронного обслуживания, льготах предоставляемых государством гражданам при ритуально-похоронном обслуживании. Нерациональное использование земли, на которой располагаются городские кладбища. По разным оценкам от 12 до 28 % земли занимают брошенные могилы.

Как и в любой сфере, где существует монополия, похоронной отрасли не чужда коррупция. Погребальные услуги - одна из тех систем в России, где конкуренция имеет мнимый характер, и на рынке представлены в основном структуры, имеющие непосредственное отношение к специализированным службам. Они устанавливают свои правила, ограничивая деятельность других похоронных организаций и зарабатывая огромные деньги на продаже участков.

Еще одно нововведение, предложенное специалистами похоронной отрасли, связано с продвижением ритуальных услуг в интернете. Сегодня по большей части реклама и продвижение связаны с незаконным получением информации об умерших. Агенты налаживают контакты с полицией, работниками больниц и поликлиник, которые и продают им информацию о смерти человека. Разумеется, подобного рода «взятка» за информацию отражается в счете клиенту за ритуальные услуги.

Система ритуальных услуг - это многомиллиардный бизнес с бесконечным потоком клиентов. Расценки на похоронные услуги весьма высоки: немало стоят и похороны, и место на кладбище, и похоронные атрибуты. Цену устанавливают поставщики ритуальных услуг (крематории, кладбища, специализированные автобазы).

Пожалуй, наиболее остро в похоронной отрасли ощущается проблема нехватки мест для захоронений. Главная проблема - выделение новых земель для захоронений в гробах.

Очевидно, урновые захоронения, то есть кремация, могут существенно облегчить решение вопроса мест для захоронений. Сегодня в России 17

крематориев. Для сравнения: в США в настоящее время 1468, а в Японии - 1625 крематориев. «С учетом многих факторов, наблюдается рост числа кремаций. В среднем с 2001 года, кремируются более 60% умерших. В развитых европейских странах - 80.

С точки зрения денежных затрат, кремация и захоронение урны с прахом обходятся значительно дешевле. Другое решение проблемы нехватки мест для захоронений - создание негосударственных (арендованных) кладбищ. Деятельность на негосударственных (арендованных) кладбищах будет осуществляться на основании договора аренды земельного участка, заключаемого членом саморегулируемой организации в сфере похоронного дела с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Договор аренды рассчитан на 49 лет, запрещает нецелевое использование земельного участка, передачу его в субаренду, а также выкуп. Именно на таких кладбищах разрешается выбирать и покупать участки под захоронения любого размера (места на общественных кладбищах должны предоставляться исключительно бесплатно).

«Больное место» похоронной отрасли - содержание и устранение бесхозных могил. К примеру, только на Смоленском православном кладбище Санкт-Петербурга таких около 60%. Необходимо внедрить систему обязательных договорных отношений между лицами, ответственными за места захоронения, и органами местного самоуправления, которые регламентируют порядок ухода и содержания мест захоронения. Предполагается, что договоры будут заключаться на принципах безвозмездности и бессрочности и предусматривать при необходимости платные услуги по уходу за местом захоронения.

Современный этап развития российской социально-экономической системы на фоне общемирового экономического кризиса характеризуется рядом негативных тенденций, среди которых: сокращение социального сектора и снижение уровня жизни, недостаточное финансирование ряда социальных гарантий, уменьшение платежеспособного спроса в сфере сервиса,

недостаточность государственного регулирования и инвестиций в сфере социально-значимых услуг.

К концу XX века роль государства в организации ритуально-похоронного дела существенно выросла. В 1996 году был принят Закон РФ «О погребении и похоронном деле», установивший в первоначальной редакции, что:

- похоронное дело является самостоятельным видом деятельности;

- организация похоронного дела осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления (МСУ);

- граждане имеют право на целый ряд социальных гарантий в части погребения, включая права на волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти, бесплатное выделение участка земли для погребения и получение социального пособия на погребение.

И тем не менее, государство законодательно не определило федеральный орган исполнительной власти, ответственный за организацию похоронного дела. С развитием законодательства о местном самоуправлении, вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесли к полномочиям органов местного самоуправления. Государство практически отстранилось от забот в сфере погребения граждан и развития похоронного хозяйства. Отмена лицензирования в похоронной отрасли в 2003 году, по мнению многих экспертов, привела к падению уровня качества обслуживания и росту недобросовестных предпринимателей.

Государственные реформы 2000-х гг., связанные с либерализацией рынка, имело как множества положительных, так и отрицательных последствия. Именно поэтому, сворачивание системы государственного (муниципального) контроля привело к ощутимому снижению качества в сфере бытовых услуг, в том числе ритуальных.

Правовая база оказания ритуальных услуг, сформированная в середине 1990-х гг., сегодня устарела и не соответствует реалиям нынешнего рынка, не

учитывает сформировавшейся практики организации похорон и работы объектов похоронного назначения, резкого развития производственных и сервисных технологий. До сих пор нормативно-правовая база похоронного дела не усовершенствована в должной мере, несмотря на масштабнейшую работу в этом направлении со стороны профессионального похоронного сообщества, ряда министерств и ведомств. В России так и не разработана единая государственная политика развития сферы ритуального обслуживания населения.

В условиях невозможности муниципалитетов должным образом финансировать развитие похоронного хозяйства и обеспечивать четкое выполнение всех процедур, установленных при организации похорон, а также отсутствия гарантий для возможных частных инвесторов, похоронное дело оказалось в критическом положении. Также наблюдаются факты нарушения прав потребителей ритуальных услуг, навязывания товаров и поборов, нарушения антимонопольного законодательства, недобросовестной конкуренции, дефицита кладбищенских земель, отсутствия денежного финансирования на содержание мест захоронения. Многочисленные жалобы населения связаны с тем, что цены на похоронные услуги и товары не соответствуют их качеству, а могилы зачастую предоставляются за взятки. Информация о смерти граждан фактически превратилась в товар повышенного спроса со стороны жестко конкурирующих похоронных фирм. При этом все затраты в конечном счете возмещаются потребителем. Противоборство частных похоронных служб с муниципальным сектором и друг с другом часто носят криминальный характер.

Если провести анализ современного спроса на услуги по организации мест захоронения, то можно заметить, что существует необходимость переосмысления принципов кладбищенского хозяйствования. Крайне важно восполнить пробелы в земельном законодательстве, которое на сегодняшний день не учитывает нужд ритуального дела. В результате, стоимость сооружения новых кладбищ достигает сотен млн. рублей, что является запредельными суммами для местных бюджетов.

Сегодня, очевидно, что без грамотного правового регулирования и максимального привлечения как государственных, так и рыночных ресурсов, нормальная работа похоронной отрасли невозможна.

Построение эффективных партнерских отношений между государством и бизнесом по совершенствованию похоронного сервиса позволит дать новый толчок к развитию похоронной инфраструктуры и внедрению новых форм обслуживания с привлечением внебюджетных средств. При этом необходимо законодательно установить прозрачные процедуры и регламенты, что обеспечит социальную защищенность граждан, гарантии для предпринимателей, снижение уровня коррупции в похоронном деле.

Таким образом, одной из актуальных задач современности стала разработка научно-методических и практических рекомендаций по формированию системы государственно-частного партнерства в похоронном деле.

Выделяются три основных этапа развития похоронного дела в современной России. Первый этап связан с господствующим положением государственных (муниципальных) похоронных служб, как было установлено в советское время. С развитием рыночных отношений в 1990-е гг. сформировался смешанный рынок ритуальных услуг, характеризующийся демонополизацией и острой конкуренцией между муниципальным и частным секторами. На третьем этапе (с начала 2000-х) обозначился существенный количественный перевес частных хозяйствующих субъектов на рынке – по различным оценкам до 54-70%.

К концу 2000-х существенное влияние на развитие рынка ритуальных услуг оказала политика, проводимая ФАС России. Правоприменительная практика совершенно точно указала на то, что предприятия всех форм собственности на данном рынке равноправны. Было выявлено, что одно из основных нарушений антимонопольного законодательства, приводящих к рыночному дисбалансу и коррупции, – передача ряда прямых функций муниципалитетов хозяйствующим субъектам. По итогам анализа, проведенного ФАС России в 2009 году, в 61

субъекте РФ на территории 390 муниципальных образований выявлены признаки нарушений статей 15 и 16 Закона о защите конкуренции.

Сегодня есть основания полагать, что необходим переход к новому этапу развития отрасли, в основу которого должна лечь концепция выгодного и продуктивного ГЧП. Нужно переосмыслить роль федерального центра и региональной власти в преодолении кризисной ситуации в организации похоронного дела. Очевидно, что на уровне местного самоуправления разрешить многие проблемы не получится.

В пользу перехода к такому этапу говорит и то, что механизм саморегулирования как форма ГЧП, сегодня обсуждается как реальный инструмент управления похоронной отраслью.

Проблемы организации похоронного дела обсуждаются на уровне экспертных групп в Государственной Думе РФ и ФАС России, межведомственных совещаний в правительстве РФ, международных и межрегиональных конференциях и семинарах Союза похоронных организаций и крематориев (СПОК), в рамках профессиональных образовательных программ. В 2003 и 2007 годах проведены парламентские слушания в Государственной Думе по вопросам применения похоронного законодательства.

Среди наиболее перспективных направлений развития отрасли можно выделить: 1. Развитие похоронных объектов комплексного обслуживания; 2. Внедрение новых товаров, услуг и технологий; 3. Развитие кремации как экономичного и экологически безопасного способа погребения; 4. Рост объемов частных инвестиций в развитие объектов похоронного назначения, сооружение негосударственных кладбищ и кремационных комплексов; 5. Объединение малого бизнеса с целью выживания на рынке; 6. Развитие системы профессионального образования и сертификации персонала; 7. Развитие саморегулирования и систем корпоративных стандартов.

Отдельно следует рассмотреть вопрос организации мест захоронения, актуальный в свете нехватки земель и отсутствия бюджетного финансирования.

Сложившаяся практика указывает на несколько типов кладбищ по принадлежности:

- федеральные (Федеральное военное мемориальное кладбище, Некрополь у Кремлевской стены);

- региональные (областные, краевые);

- муниципальные и межпоселенческие;

- арендованные;

- частные (на собственной земле юридических и физических лиц), в т.ч. личные (индивидуальные) места захоронений (например, на Кавказе).

Закон о погребении всей практики не учитывает и предусматривает наличие лишь государственных и муниципальных кладбищ. Собственники же похоронного бизнеса, как в крупных, так и в малых городах (поселениях) последнее время проявляют значительный интерес к этой теме, готовы финансировать проектирование и сооружение объектов похоронного назначения: кладбищ, крематориев, колумбариев, похоронных домов, останкохранилищ, ритуальных залов.

Здесь целесообразно обратиться к зарубежному опыту. Проанализировав основные характеристики организации похоронного дела в Европе и США, были выявлены их общие черты, а также сделаны выводы об отличиях этих моделей от российской.

1.В западных странах определены различные формы владения (пользования) местами захоронения. Кроме бесплатного предоставления участков для захоронения в развитых странах применяют различные формы их аренды и приобретения в собственность. В российском законодательстве отсутствуют правовые нормы по пользованию местами захоронения; каждому человеку после его смерти гарантируются предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха. На каких условиях и правах предоставляется этот участок, каким документом удостоверяется право владения

(пользования) не установлено. Такая ситуация порождает множество проблем, связанных с содержанием мест захоронений.

2. Существует большее количество способов захоронения и форм организации мест захоронения (здания-кладбища, захоронения саркофагового типа, надземные склепы, скальные кладбища, участки для развеивания праха, общие могилы для прахов, эко-кладбища, мемориальные сады).

3. Законодательно установлено право частной собственности на объекты похоронного назначения, в первую очередь такие, как кладбища и крематории, похоронные дома. Отсутствие подобных норм в российском законодательстве тормозит развитие похоронного хозяйства и не позволяет привлекать потенциальные объемные инвестиции из негосударственных источников.

4. Развита многокомпонентная система контроля качества в похоронном деле (национальное и региональное законодательство, лицензирование, сертификация и стандартизация в рамках общественных организаций, профессиональные и образовательные стандарты, международные стандарты). Отсутствие подобной системы в России – одна из наиболее острых проблем похоронного дела.

5. Сложились различные институты общественной поддержки похоронного дела (внебюджетные фонды, общества друзей кладбищ, общества друзей кремации, страховые продукты).

Можно считать, что ряд механизмов, применяемых в рассмотренных моделях, применим и в России. В частности, создание в рамках ГЧП негосударственных (немуниципальных) похоронных объектов – кладбищ и крематориев.

Систему ГЧП следует рассматривать как привлечение государством частных хозяйствующих субъектов, она охватывает совокупность взаимоотношений между государством, бизнесом, наукой и обществом.

В похоронном деле существуют определенные зоны ответственности с позиций субъектов регулирования: органов государственной и региональной

власти, органов МСУ, бизнес-структур, общественных организаций, церкви, общества.

Существующие полномочия субъектов управления похоронным делом целесообразно расширить:

- определить ответственный федеральный орган исполнительной власти и поручить ему выработку единой политики развития похоронного дела;

- закрепить законодательно полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ по организации похоронного дела;

- четко прописать полномочия органов МСУ в Законе РФ о погребении;

- законодательно закрепить полномочия и ответственность в области создания негосударственных похоронных объектов;

- законодательно закрепить введение обязательного саморегулирования в похоронной отрасли;

- определить порядок создания и содержания вероисповедальных кладбищ;

- законодательно закрепить право владения и пользования местами захоронения, установить возможность создания потребительских союзов.

С построением системы организации похоронного дела по формуле «министерство – регионы – муниципалитеты» при поддержке общественных организаций станет возможно выстроить систему ГЧП на всех уровнях.

Сегодня возможности бизнеса в похоронном деле существенно возросли; бизнес-сообщество становится более образованным и ответственным, оно готово взять на себя часть функций в сфере погребения, традиционно считавшихся исключительно государственными или муниципальными. Опыт работы ряда российских похоронных компаний показывает, что предприниматели сегодня способны создавать за счет внебюджетных средств и эксплуатировать на высоком качественном уровне такие объекты, как похоронные дома, ритуальные залы, хранилища останков, оптовые склады похоронной продукции и супермаркеты, камнеобрабатывающие цеха, крематории, колумбарии и кладбища.

Сегодня в России началось обсуждение необходимости установления права частной собственности на объекты похоронного назначения, включая возможность создания негосударственных кладбищ (крематориев). Под негосударственными имеются в виду кладбища, не являющиеся по принадлежности государственными и муниципальными.

Учитывая радикальный характер предложений по внедрению негосударственных кладбищ, необходимо провести анализ рисков, рассмотреть возможные позитивные и негативные последствия. Одними из главных вопросов здесь станут организационные схемы, механизмы контроля и ценообразования, система гарантий.

При условии создания грамотной нормативно-правовой базы, четко устанавливающей права, обязанности и гарантии всех участников и учитывающей их интересы, система контроля будет работать эффективно. При различных формах ГЧП предприниматели могут получать выгодные преференции взамен на сдерживание цен. Одним из методов обеспечения нормальной работы таких объектов могут стать инвестиционные контракты с участием городских администраций. Детальная юридическая проработка всех нюансов договорных отношений с потребителями на базе введенных законодательных норм позволит определить условия, защищающие потребителей от всевозможных рисков.

Также следует помнить, что существует определенный сектор рынка со спросом повышенного уровня. Рядовые похоронные объекты не способны удовлетворить все потребности, возникающие при организации так называемых «VIP» или «элитных» похорон. Сейчас при организации таких похорон повсеместно нарушаются установленные нормы и требования. Если есть богатые и экстравагантные люди, надо дать им возможность удовлетворять свои потребности в рамках таких проектов без нарушения действующего законодательства.

Теперь обратимся к экономической стороне вопроса. Приведем расчет стоимости негосударственного кладбища для общества (таблица 1). Возьмем для

примера семейный (родовой) могильный участок размером 2,5 x 3 м. Прибавим по полметра с каждой стороны, исходя из нормативов для дорожек и расстояния между могилами. Получим участок площадью 14 м.кв. – на три первоначальных захоронения гробом.

Для эффективного использования земель санитарные сроки, установленные для осуществления повторных захоронений гробом в одну могилу (кладбищенский период), можно сокращать за счет различных современных технологий (склеповые захоронения; вещества, ускоряющие минерализацию и т.д.).

Обратимся к американскому опыту. Одна американская компания, владеющая 272 кладбищами, приобрела 3 кладбища в Мемфисе, штат Теннесси, заплатив за них около 5 млн. долларов. За первый год эксплуатации компания рассчитывает получить уже около 5,5 млн. только за продажу участков одного из кладбищ.

Далее сформулированы положительные аспекты введения негосударственных кладбищ (крематориев):¹

-появится альтернатива государственной системе похоронного обслуживания, расширяющая возможности граждан, т.е. свободу выбора;

-станет возможным внедрять принципиально новые способы и формы захоронений, типы похоронных объектов, принципы похоронного хозяйствования;

-возрастет конкуренция, что побудит организаторов похорон постоянно совершенствовать свой бизнес;

-появится возможность привлечь новые земли и существенные инвестиции для нужд похоронного дела;

- уменьшится нагрузка на муниципальные места погребения;

¹ Ахинов Г.Л. Социальные аспекты экономической реформы в России.// М.:МГУ, 2016 г. - № 4. - С. 124-136.

-сократится теневой сектор рынка, так как потребители смогут на законных основаниях приобретать и создавать места захоронения в соответствии со своими потребностями.

Конкретные методы создания негосударственных объектов похоронного назначения, а также необходимые для этого меры по развитию похоронного законодательства потребуют трудоемкой работы от ученых и специалистов отрасли. Но, первые шаги в этом направлении уже сделаны.

Внедрение объектов похоронного назначения за счет частных инвестиций должно базироваться на следующих обязательных принципах:

- законность и прозрачность всех процедур;
- обеспечение безопасности для жизни и здоровья граждан (исполнителей и потребителей);
- строгое соблюдение технологий и установленных регламентов, обрядовых норм;
- ответственность и контроль;
- установление гарантий для всех участников процесса;
- нормированные земельные отношения;
- обеспечение долговечности;
- учет «фаз жизни» похоронных объектов;
- определение форм управления и возможности передачи прав.

Для обеспечения выполнения указанных принципов необходимо сформулировать круг задач:

- модернизировать и расширить действующее законодательство;
- разработать правила и стандарты;
- построить систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации; сертификации персонала через экспертно-методические центры (ЭМЦ);
- ввести понятный документооборот в похоронном деле (регламенты, учет, хранение, контроль);

- осуществлять учет и инвентаризацию мест захоронения;
- постоянно развивать научную базу (сформировать план по НИР);
- вести инновационную работу, внедрять прогрессивные и экономичные технологии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние годы в России была проделана определённая работа по улучшению организации материально-технической базы похоронного дела. В настоящий момент просматриваются подходы к ведению кладбищенского хозяйствования с учетом технических, экономических, градостроительных, санитарно-гигиенических, историко-культурных и этических аспектов. Возникают новые виды и формы похоронного обслуживания, повышается его качество. Новым направлением, требующего правового обеспечения, стало предоставление участков земли под родовые захоронения, в том числе под будущие погребения. Кроме того, следует отметить, что медленно развиваются услуги по кремации тел умерших, крематории функционируют лишь в 17 городах страны.

Похоронное обслуживание населения - одна из социально значимых сфер услуг. По данным Федеральной службы государственной статистики в 2015 году умерло 1908541 человек, соответственно принималось и исполнялось такое же количество заказов на предоставление услуг, связанных с погребением умерших. Приобщение к цивилизованному похоронному сервису, сохранение ритуальных традиций имеет большое значение в самых различных аспектах социально-экономической и духовной жизни страны.

Государственное регулирование похоронной деятельности не представляет собой единой целостной системы. Не исполняются требования ряда важных статей федерального закона об организации похоронного дела как самостоятельной сферы деятельности. К примеру, можно отнести проверку по делу двухлетней давности, в котором прокуратурой Почепского района было выявлено, что на территории Витовского сельского поселения расположено 2 общественных кладбища, одно из которых, площадью около 5 га, является действующим и граничит с земельными участками, находящимися в собственности жителей поселения, в свою очередь, предусмотренные законом правоустанавливающие документы на данное кладбище у администрации отсутствовали. Право собственности на земельный участок, используемый как

общественное кладбище, в установленном порядке не зарегистрировано. Земельные участки под размещение мест погребения в установленном порядке не отводятся. Захоронения расположены хаотично. Положительные заключения экологической и санитарно – гигиенической экспертизы на места захоронения отсутствуют. Кладбище не огорожено. Специализированная служба по вопросам похоронного дела не создана, порядок ее деятельности не определен. Организация сбора и вывоза отходов и мусора с кладбища надлежащим образом не осуществляется.

Невыполнение Витовской сельской администрацией возложенной законом обязанности по организации на территории поселения мест захоронения может привести к самовольному расширению границ кладбища и захламлению прилегающих к нему земельных участков. По данному факту прокурор главе Витовского сельского поселения внес представление об устранении нарушений законодательства об организации местного самоуправления и законодательства о погребении и похоронном деле, которое находится на рассмотрении.

Формируется конструктивное взаимодействие бизнеса и власти, в рамках действующего законодательства о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве реализуются проекты по строительству крематориев и других объектов похоронного назначения. Обеспечивается внедрение современных отечественных и зарубежных похоронных и производственных технологий, развитие кремации, формирование широкого спектра дополнительных услуг, производство большого ассортимента похоронных принадлежностей.

Разрабатываются новые подходы к ведению кладбищенского хозяйствования: создание некрополей, мемориально-парковых зон, развитие инфраструктуры, новые типы захоронений, сервисные участки, семейно-родовые склепы, введение электронных паспортов захоронений. Разработан широкий круг программ для учета и инвентаризации захоронений, включающих в себя не только

различные системы учета захоронений, но и инновационные элементы управления работой предприятий похоронной отрасли.

Применяются новые виды и формы обслуживания, выходят на качественно новый уровень все виды и формы похоронного сервиса с учетом существующих возможностей заказчиков, создается система диспетчеризации с целью координации, оптимизации технологического процесса организации и проведения похорон, совершенствуется агентское обслуживание (круглосуточное, с выездом по адресу), внедряется комплексное обслуживание по принципу похоронных домов, развиваются салоны-магазины, строятся здания скорбных и траурных обрядов, осуществляется введение различных типов ритуалов и церемоний. Активизируется деятельность субъектов Российской Федерации по разработке регионального законодательства, целевых программ развития похоронного дела, проведению целевых мероприятий по проблемам похоронного дела. Укрепляются межрегиональные и международные интеграционные связи; организации, входящие в состав Союза, становятся членами международных ассоциаций похоронного дела.¹

Услуги по погребению предоставляют около 6 тысяч предприятий. Оперативная работа похоронной службы, применение современного зарубежного опыта, привлечение инвестиций в развитие похоронного дела требуют согласованной деятельности государственных, муниципальных и частных похоронных служб на основе эффективной правовой базы.

Отсутствие должного внимания проблемам ритуально-похоронной сферы со стороны органов государственного управления и местного самоуправления. Не все регионы приняли свои региональные законы "О погребении и похоронном деле". В некоторых регионах региональный закон перестал действовать, в связи с тем, что был отменен. Например, Закон о Погребении ХМАО-Югры был отменен 1 января 2002 года на основании Постановления Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа. Их отсутствие исключает возможность

¹ Разработка нормативно-правовой базы — главный приоритет развития похоронной отрасли // URL: <http://www.funeralassociation.ru/ru/newspaper/archives/9516/9501/>

систематизированной, комплексной целенаправленной работы по развитию и обеспечению нормального функционирования предприятий отрасли.

В западных странах определены различные формы владения и пользования местами захоронения. Кроме бесплатного предоставления участков для захоронения в развитых странах применяются различные формы их аренды и приобретения в собственность. В российском законодательстве отсутствуют правовые нормы по пользованию местами захоронения; каждому человеку после его смерти гарантируют предоставление бесплатного участка земли для погребения тела (останков) или праха (ст. 7 Закона о погребении). На каких условиях и правах предоставляется этот участок, каким документом удостоверяется право владения (пользования), законодательно не устанавливается, что порождает множество проблем, связанных с содержанием мест захоронений.

Таким образом, в Законе о погребении предлагаем четко прописать полномочия органов местного самоуправления и определить порядок создания и содержания вероисповедальных кладбищ. Анализ Закона о погребении (действующая редакция) показывает, что в нем содержатся определения отдельных понятий, таких, например, как "погребение" (ст. 3) или "места погребения" (ст. 4), ряд понятий четко не сформулирован, определения таких понятий, как кладбище, крематорий, останки, законный представитель умершего и другие, требуют закрепления, что способствует пониманию их содержания.

Поэтому предлагаем главу I Закона о погребении (действующая редакция) дополнить отдельной статьей, содержащей понятийный аппарат в рассматриваемой сфере.

В ст. 3 Закона о погребении закрепляется, что погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом). Отсутствие нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих порядок захоронения в воде, делает его невозможным. Именно поэтому

целесообразно будет исключить из законодательства такую форму погребения. Отдельные положения ст. 5 Закона о погребении практически не реализуются на практике. Так к примеру, согласно п. 1 ст. 5 Закона о погребении волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти содержит согласие или несогласие быть подвергнутым патологоанатомическому вскрытию.

Отсутствует государственная политика развития похоронного дела. Не определены места погребения на случай катастроф. С развитием законодательства о местном самоуправлении и отнесении вопроса организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения к полномочиям органов МСУ государство практически устранилось от забот в сфере погребения граждан и развития похоронного хозяйства. В условиях отсутствия реального финансирования развития похоронного хозяйства и выполнения всех процедур, установленных при организации похорон, а также отсутствия гарантий для возможных частных инвесторов похоронное дело оказалось в критическом положении».¹ Следовательно, предлагаем добавить статью об общих захоронениях (места захоронения, предоставляемые бесплатно на территории кладбищ для погребения жертв массовых катастроф и иных чрезвычайных ситуаций, личность каждого из которых не установлена, чьи останки сохранились не целиком или не могут быть идентифицированы).

В состав земель РФ, исходя из земельного законодательства РФ, входят земли особо охраняемых территорий и объектов. В соответствии с п. 1 ст. 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий и объектов относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый

¹ Сулейманова Г.В. Социальное обеспечение и социальное страхование. - М.: Контур, 2010. - № 6. - С 83.

правовой режим. В свою очередь, земли особо охраняемых территорий и объектов включают в себя земли историко-культурного назначения, под которые попадают земли военных и гражданских захоронений. Земли историко-культурного назначения могут использоваться только в соответствии с их целевым назначением. Изменение целевого назначения данной категории земель и, соответственно, земель, отведенных под военные и гражданские захоронения, и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются (п. 2 ст. 99 ЗК РФ). Что касается земельных участков, занятых захоронениями, правовое регулирование отношений, связанных с погребением умерших, осуществляется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 8 – ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Однако указанный Закон не содержит такого понятия, используемого в ЗК РФ, как «земли захоронений». Вместе с тем, в ст. 4 Закона о погребении упоминаются «места погребения», которыми являются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших (пеплом после сожжения тел (останков) умерших), крематориями для предания тел (останков) умерших огню, а также иными зданиями и сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших.¹ Можно предположить, что понятие земельного участка, занятого захоронениями, можно применять равнозначно с терминами «кладбище» и «место погребения», но это будет не совсем верно. Кладбищем является участок территории, специально предназначенный для погребения умерших или их праха после кремации. А местом погребения является лишь часть пространства объекта похоронного назначения, предназначенная для проведения обрядовых действий по захоронению останков умерших или погибших. Эти понятия необходимо раскрыть в 1 главе Закона о погребении.

Места погребения могут быть:

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // СЗ РФ. 1996. - № 3. - С. 146.

- по принадлежности – государственные, муниципальные;
- по обычаям – общественные, вероисповедальные, воинские;
- по историческому и культурному значению – историко-мемориальные.

Градостроительный кодекс Российской Федерации относит зоны, занятые кладбищами и крематориями, к зонам специального назначения (п. 13 ст. 35).

Вопросы функционирования мест захоронения включают в себя проблему землепользования в связи с созданием и эксплуатацией кладбищ. Среди них наиболее острыми являются противоречия правовых норм, пробелы в праве, отсутствие четкого правового регулирования по ряду таких вопросов, как:

- статус мест погребения, правовой режим земель кладбищ, возможность передачи муниципальных земель кладбищ в хозяйственное ведение, оперативное управление, аренду и т. п.;

- правовой статус специализированной службы по вопросам похоронного дела (как органа местного самоуправления, муниципальной организации или любого хозяйствующего субъекта, наделенного данным статусом);

- орган или организация, уполномоченные осуществлять выделение мест под захоронение, регистрацию захоронений, установление режима работы мест погребения;

- правовой режим предоставленных гражданам для захоронения земельных участков на местах погребения и прочие.

Стоит отметить важный момент, что выделение (предоставление) участков под захоронения и регистрация захоронений не названы Федеральным законом № 8 – ФЗ среди полномочий органов местного самоуправления в сфере погребения и похоронного дела, что позволяет предположить, что данные функции не рассматриваются им как властные полномочия. А исходя из положений ч. 2 ст. 7, ч. 1 и 3 ст. 18 Федерального закона № 8 – ФЗ следует, что именно специализированная служба по вопросам похоронного дела (а именно, создаваемая органами местного самоуправления организация) правомочна принимать решения о выделении земельных участков для захоронения на

территории общественных кладбищ (в свою очередь, специализированная служба, не орган местного самоуправления, а создаваемая им организация). При отсутствии родственников либо законного представителя умершего погребение осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела. Создают такие службы и определяют порядок их деятельности органы местного самоуправления. Однако часть 3 статьи 12 Федерального закона № 8-ФЗ к числу гарантированных услуг, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела, относит только перевозку умершего на кладбище. Федеральным арбитражным судом Уральского округа в постановлении от 14.07.2009 № Ф09-4848/09-С1 указано, что органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела коммерческим организациям или индивидуальным предпринимателям. В то же время иная позиция изложена в постановлении Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 2027/07, согласно которому функции специализированной организации может осуществлять любая коммерческая организация, занятая в данной сфере.

Согласно ч. 1 ст. 7 и ч. 5 ст. 16 Федерального закона № 8 – ФЗ земельные участки для погребения гарантируются гражданам и предоставляются бесплатно, а нормы такого предоставления устанавливаются органами местного самоуправления. На территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии с Федеральным законом № 8. Отсюда следует, что специализированная служба обязана бесплатно выделить любому гражданину соответствующий земельный участок с соблюдением установленных ФЗ № 8 критериев выбора и порядка.

Предоставление мест под захоронение кардинально отличается от предоставления гражданам земельных участков в порядке, установленном земельным законодательством. Так, в соответствии с земельным

законодательством земельные участки под захоронение предоставляются всем без исключения гражданам на равных основаниях и, как правило, на безвозмездной основе; кроме того, участки земли предоставляются гражданам не в собственность или пользование. Таким образом, для предоставления места под захоронение не требуется какого-либо административного решения, связанного с переходом прав на земельный участок. Надо сказать, что вопрос о том, на каком юридическом праве и соответственно с заключением или без заключения какого-либо специального договора предоставляются земельные участки под захоронение, - это еще один пробел законодательства о погребении и похоронном деле, но по сложившейся практике предоставление гражданам земельных участков под захоронение не влечет возникновения у них каких-либо вещных или обязательственных прав на него.

Исходя из вышеупомянутого, следует, что земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования (на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение), иначе это нивелирует государственные гарантии о бесплатном предоставлении места для погребения каждому гражданину.

Таким образом, участок земли под захоронение не выступает товаром на рынке ритуальных услуг, его предоставление является публичной услугой, и наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела функцией по ее предоставлению не может рассматриваться как совмещение функций органа местного самоуправления и хозяйствующего субъекта, влекущее ограничение конкуренции. В подп. 9 п. 4 ст. 27 ЗК прямо установлено, что земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности воинскими и гражданскими захоронениями, изъяты из оборота, т.е. данные участки не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. В предмет регулирования Закона о погребении отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением местами погребения, не входят и иных норм, касающихся прав собственности на

земельные участки, занятые местами погребения, и ограничений их оборотоспособности, в Законе о погребении не содержится.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Нормативно-правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. - 14.04.2014. - № 15. - С.169.

1.2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013) [Текст] // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - С. 330.

1.3. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 02.11.2013) [Текст] // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - С. 1243.

1.4. Земельный Кодекс Российской Федерации (глава пятая) [Текст]: [федер. закон: принят Гос.Думой 28 сентября 2001г.: одобрен Советом Федерации 10 октября 2001г. № 136-ФЗ] по состоянию на 3 июля 2016г. – М.: Омега-Л., 2016. – 315 с. – (Кодексы Российской Федерации). – ISBN 5-365-00318-7.

1.5. Федеральный Закон РФ от 12 января 1996 г № 8 - ФЗ «О погребении и похоронном деле» [Текст] // Собрание законодательства РФ, 02.04.1996. - № 23. - С. 16.

1.6. Федеральный Закон РФ № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» [Текст] // Собрание законодательства РФ 02.02.1995. - № 17. - С. 27.

1.7. Указ Президента РФ от 29 июня 1996 г. №1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» [Текст] // Собрание законодательства РФ 17.08.1996. - № 12. - С. 34.

1.8. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. №1272 «Об утверждении Положения о порядке лицензирования деятельности по оказанию ритуальных услуг» [Текст] // Собрание законодательства РФ 28.12.1995. - № 30. - С. 8.

1.9. Постановление Госстандарта России от 2 сентября 1997 г. №293 «О принятии и введении в действие правил по стандартизации» [Текст] // Собрание законодательства РФ 22.11.1997. - № 15. - С. 10.

2 Научная и учебная литература

- 2.1. **Аракчеев В.С.** Пенсионное право России, [Текст] // - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2009. - 351 с.
- 2.2. **Ахинов Г.Л.** Социальные аспекты экономической реформы в России [Текст] // -М.:МГУ, 2016 г. - 75 с.
- 2.3. **Бабайч А.М., Егоров Е.В.** Экономика и финансирование социально-культурной сферы.// Самара, 2015. - 153 с.
- 2.4. Благоустройство места захоронения и сервисные услуги [Текст] // В кн. Ритуал Прощания // -М., 2014. - 86-97 с.
- 2.5. **Будур Н.** Христианские обязанности живых перед усопшими [Текст] // В кн. Православная вера // -М., Олма-пресс, 2015. - 31 с.
- 2.6. **Будур Н.** Православная вера [Текст] // М., Олма-пресс, 2013. - 10 с.
- 2.7. **Дорогов Н.Н.** Государственное управление региональным хозяйством [Текст] // Иваново, ИвГУ, 2008 г. - 56 с.
- 2.8. Жилищно-коммунальный комплекс в системе управления городом [Текст] //под ред. В.Б. Зотова, З.П. Румянцевой // - М.: ГАУ, 2016. - 212 с.
- 2.9. **Кашепова В.П., Михлина А.С.** // - М.: Библиотека "Российской газеты", 2014. - 200 с.
- 2.10. **Мачульская Е.Е.** Право социального обеспечения // Книжный мир [Текст] // - М., 2010. - 25 с.
- 2.11. **Миронова Т.К.** Право и социальная защита [Текст] // - М.: Права человека, 2010. - 336 с.
- 2.12. **Миронова Т.К.** Право социального обеспечения и социальное право // Трудовое право [Текст] // - М., 2009, - № 12. - С. 81-85.
- 2.13. **Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.** Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. - 4-е изд. // М., 2016. - 204 с.
- 2.14. **Савинов А.Н.** Организация работы органов социального обеспечения: [Текст] Учебник // - М: ИНФРА-М, 2009. - 38-45 с.

- 2.15. Социальная энциклопедия [Текст] / Ред. кол. А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д., Катульский и др. - М: Больи. Рос. Энци-я, 2009. - 438 с.
- 2.16. Социальная работа [Текст] / Под общей редакцией В.И. Курбатова. Серия "Учебники, учебные пособия" // - Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. - 56 с.
- 2.17. Социальное управление и планирование: [Текст] сборник статей // под ред. Волчковой Л.Т. - Спб., 2010. - 264 с.
- 2.18. Словарь-справочник по социальной работе / Под ред. Е.И. Холостовой. - М.: Юрист, 2010. - 424 с.
- 2.19. **Соколова Г.Н.** Социология труда. // - М., 2009. - 316 с.
- 2.20. **Степина, Л.С.** О выплате пособий на погребение [Текст] // М.: Пенсия.- 2009. - №2. - С. 28-31.
- 2.21. **Сулейманова Г.В.** Социальное обеспечение и социальное страхование. [Текст] // - М.: Контур, 2010. - 83 с.
- 2.22. **Сулейманова Г.В.** Право социального обеспечения [Текст] // Учебное пособие для ВУЗов // - Ростов-на-Дону: "Феникс", 2010. - 120 с.