



КОМИССИЯ ПО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ КВАЛИФИКАЦИЯМ В ПОХОРОННОЙ ОТРАСЛИ СПК ЖКХ

РАБОЧАЯ ГРУППА ПО РАЗРАБОТКЕ И АКТУАЛИЗАЦИИ ТЕРМИНОЛОГИИ В СФЕРЕ ПОХОРОННОГО ДЕЛА

Телефон: +7 (499) 346 42 00 доб. 376 68 00, e-mail: serg.yurasov@gmail.com, сайт комиссии www.rusapo.ru

Исх. № 01/19 от 19 апреля 2019 г.

Члены рабочей группы Киселев В.Е., Авдеев А.В., Уланов П.Е., Савченко Н.А., Полонец С.А., ознакомившись с текстом проекта Федерального закона «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (письмо Минстроя России от 04.04.2019 № 12021-ВЯ/02 в адрес Председателя Общественного совета при Минстрое России С.В.Степашина), направили в адрес руководителя рабочей группы Юрасова С.М. свои персональные экспертные заключения, на основании которых составлено следующее **Экспертное заключение рабочей группы:**

Замечания по тексту законопроекта

Статья 2

Понятие «волеизъявление» предполагает его выражение в том числе в устной форме в присутствии свидетеля(ей). Не представляется возможным установить подлинность информации от свидетеля(ей) в случае возникновения тех или иных обстоятельств (или конфликтов) при организации похорон. Кроме того, **гарантия по захоронению на месте, указанном в волеизъявлении**, ничем не обеспечена. Из текста законопроекта не понятно, кто и за какие средства осуществляет транспортирование тела (останков) умершего к месту захоронения, если оно находится в другом населенном пункте.

Понятие «захоронение останков, праха умерших» целесообразно дополнить способом развеивания (развевания) праха умерших на специально отведенных участках кладбищ. Это предусмотрено как законопроектом (см. термин «погребение»), так и ГОСТом 32609-2014. Порядок этой процедуры необходимо установить в тексте закона (или правил оказания ритуальных услуг).

Понятие «катафальный транспорт» включает возможность перевозки останков умершего без гроба. Это необходимо исключить, т.к. останкоперевозка осуществляется специализированным транспортом, не являющимся катафальным. Дополнить текст словами «а также участников похорон».

Понятие «кладбище специального режима использования» требует дополнительной проработки. Есть предложение заменить слово «специального» на слово «ограниченного».

Есть предложение по исключению из понятия «общественное кладбище» возможности предоставления на платной основе мест захоронения для создания семейных (родовых) захоронений в целях избежания социальной напряженности.

Понятие «организатор похорон (агент)» взять из проекта ГОСТ Р «Услуги населению. Услуги организаторов похорон. Общие требования»: специально подготовленное лицо, предоставляющее услуги по оформлению заказов и других необходимых документов, услуги по организации и проведению похорон, включая консультативные услуги, и обеспечивающее выполнение заключенного договора на оказание услуг по организации похорон.

Понятие «похороны» изложить в редакции: «процесс, включающий транспортирование тела (останков) к месту прощания и захоронения (или кремации), обряд прощания с умершим, погребальные религиозные, гражданские, воинские и иные ритуалы, захоронение или кремацию останков умершего и последующую поминальную церемонию.»

Понятия «цинковый гроб» и «цинковый контейнер для гроба» использовать из проекта ГОСТ Р «Услуги бытовые. Услуги по изготовлению гробов. Общие технические требования», содержащего следующие термины:

- цинковый гроб: Герметично запаянный гроб из оцинкованной стали, предназначенный для длительного хранения, транспортирования и захоронения останков умерших или погибших.

- цинковый вкладыш в гроб: Вкладыш, изготовленный из оцинкованной стали, повторяющий внутреннюю форму ложа (нижней части) и крышки гроба, герметизируемый таким образом, чтобы нижняя и верхняя части гроба могли плотно крепиться друг к другу.

- цинковый контейнер для гроба: Герметично закрываемый контейнер, изготовленный из оцинкованной стали, внутрь которого помещается гроб с телом (останками) умершего или погибшего, основное предназначение которого – хранение и транспортирование к месту погребения.

- опайка цинкового гроба: Технологический процесс, обеспечивающий герметизацию цинкового гроба для транспортирования в соответствии с санитарно-гигиеническими и таможенными требованиями, правилами перевозки.

Понятие «частное кладбище» не может подразумевать передачу публичным партнером кладбища частному партнеру по договору концессии, т.к. в данном случае речь идет о случаях, когда концедентом выступает муниципалитет. Часть 1 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» устанавливает, что «по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее - объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности».

Понятие «эксгумации» требует дополнения «по заявлению лица, ответственного за место захоронения».

Отдельной проработки требуют понятия «законный представитель умершего», «семейное (родовое) захоронение», «коммерческое кладбище» (см. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 09.07.2017 № Пр-1330) для последующего включения в понятийный аппарат законопроекта.

Из действующих норм Федерального закона о погребении и похоронном деле № 8-ФЗ следует, что земельный участок для захоронения выделяется органом местного самоуправления таким образом, чтобы гарантировать на нем же погребение супруга(и) или близкого родственника умершего. Т.е. фактически речь идет о выделении места для семейного захоронения. Понятие родового захоронения должно подразумевать увеличенный размер земельного участка в целях обеспечения захоронения лиц, связанных родственными связями (не только близкие, но и иные родственники, а, возможно, и иные лица по разрешению лица, ответственного за место захоронения).

Статья 4

Основные принципы сформулированы некорректно и непонятно. В частности, принцип «государственные гарантии достойного отношения к умершим» целесообразно

заменить на «установление, обеспечение и обязательное выполнение/исполнение государственных гарантий в части волеизъявления и погребения умерших».

Не понятно, что имеется в виду пп. 2, 4.

Перечень основных принципов необходимо дополнить (оперативность обслуживания, соблюдение норм профессиональной похоронной этики и пр.).

Статья 5

Часть 1 устанавливает полномочия Правительства РФ. Имеет ли смысл перечислять здесь пп. 5-9, если это установлено в тексте закона. Пп. 5 дополнить словами «и норм расходов на» после слов «порядка». Пп. 10 целесообразно отнести к полномочиям ФОИВ в сфере похоронного дела (перенести в часть 2 данной статьи). Добавить полномочия по установлению состава, размера стоимости и порядка предоставления гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе.

Часть 2 устанавливает полномочия ФОИВ в сфере похоронного дела. Пп. 2 отнести к компетенции Правительства РФ.

Часть 3 устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов РФ. Пп. 1 может подразумевать утверждение в дополнение к единым правилам оказания ритуальных услуг на территории РФ правил оказания ритуальных услуг на территории соответствующего субъекта в части, четко установленной законом (связанной с климатическими, религиозными, национальными и иными особенностями региона).

Согласно ч.2 ст.1 Федерального закона от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» издание для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) правил, обязательных при заключении и исполнении публичных договоров (договоров розничной купли-продажи, энергоснабжения, договоров о выполнении работ и об оказании услуг), отнесено к полномочиям Правительства РФ.

В пп. 2 добавить после слова «типовой» слово «рекомендуемой».

Пп. 3 перенести на уровень ФОИВ. Установить возможность утверждения дополнительных правил в части... (см. выше).

Пп. 7 то же самое.

Статья 6

В части 1 пп. 4, 10 исключить.

Пп. 6 части 1 дополнить словом «муниципальных» после слова «содержание».

Пп. 7 части 1 требует уточнения – на территории каких кладбищ допускается предоставление таких мест захоронений. Не понятно, чем место захоронения отличается от «участка». Данные полномочия целесообразно отнести к компетенции субъекта РФ. Учесть понятие «коммерческое кладбище».

Пп. 9, 11 следует перенести на уровень субъекта РФ. Представляется неправильным ограничивать деятельность специализированных служб по вопросам похоронного дела по территориальному признаку. Практика работы похоронных служб указывает на частые случаи охвата нескольких муниципальных образований, что иногда связано с объективной необходимостью. Например, распространена ситуация, когда жителей одного населенного пункта, не имеющего на своей территории открытого кладбища, захоранивают на кладбище, расположенном в соседнем населенном пункте.

Пп. 11 части 1 не оговаривает сроки действия таких соглашений.

Необходимо включить в текст полномочия по установлению кладбищенского периода с учетом специфики муниципального образования и организации похоронного дела на его территории (например, учесть возможность использования веществ, ускоряющих минерализацию останков умершего).

Согласно п. 3.4 СанПиН 2.1.2882-11 «повторное захоронение в одну и ту же могилу тел родственника (родственников) разрешается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления по истечении

кладбищенского периода (время разложения и минерализации тела умершего) с момента предыдущего захоронения, с учетом состава грунта, гидрогеологических и климатических условий мест захоронения».

Статья 7

Часть 1 дополнить словами «к останкам, праху и памяти».

Из текста законопроекта не понятен перечень действий по достойному отношению. Достойное отношение необходимо проявлять всем лицам, вовлеченным в процесс организации и проведения похорон.

В целях обеспечения достойного отношения к останкам, праху и памяти умерших целесообразно дополнить текст законопроекта отдельной статьей «Профессиональная похоронная этика», ранее предложенной рядом экспертов.

Абзац первый части 2 дополнить словами «а также должностными и иными лицами, задействованными в подготовке, организации и проведении похорон». А вообще, эта норма должна соблюдаться всеми гражданами и организациями.

Абзац второй части 2 дополнить словами «в случае их отсутствия» после слов «законные представители умершего либо».

Абзац третий части 2 дополнить словами «и по месту погребения» после слов «по месту смерти», т.к. в исполнении волеизъявления (или в организации похорон) будут задействованы как минимум два органа МСУ.

Статья 8

Часть 2 после абзаца первого дополнить гарантией помещения урны с прахом на хранение в колумбарную нишу.

Абзац второй части 2 изложить в следующей редакции: «Исполнение волеизъявления умершего о захоронении его останков или праха на указанном им кладбище рядом с указанными им ранее умершими (или в родственную могилу) гарантируется при наличии на таком месте захоронения свободного места (могилы) **и(или)** могилы ранее умершего родственника, а также письменного согласия лица, ответственного за место захоронения».

При исполнении полномочий, предусмотренных абзацем третьей части 2, необходимо установить сроки для поиска лица, готового взять на себя обязанность по организации похорон.

Статья 9

Пп. 1 части 1 не конкретизирует перечень документов, необходимых для погребения.

Пп. 2 части 1 гарантирует выдачу тела умершего из морга в срок не более двух суток с момента установления причины смерти. Для чего устанавливается этот срок? Дополнить словами «(получения медицинского свидетельства о смерти лицом, взявшим на себя обязанность по организации похорон умершего)».

Пп. 3 части 1 – вместо слова «подготовки» использовать «оформления». Также необходимо:

- корректно сформулировать норму, гарантирующую нахождение тела (останков) умершего в морге бесплатно до 14 суток;

- установить порядок поиска лиц, готовых взять на себя обязанности по организации похорон умершего.

Статья 10

Пп. 2 части 1 не уточняет, где расположен этот адрес – на территории данного муниципального образования или за его пределами. См. также замечания к понятию «волеизъявление» на стр. 1.

Пп. 3 части 1 вводит дополнительную услугу в состав гарантированного перечня. Не определен порядок ее оказания.

Пп. 5 части 1 дополнить словами «(или выдачей праха умершего лицу, ответственному за организацию похорон)».

Исходя из положений законопроекта получается, что **копка могилы** не входит в гарантированный перечень. Необходимо дополнить перечень этой услугой.

Норма абзаца седьмого требует обсуждения. Возможно, целесообразно отнести эти полномочия к компетенции субъектов РФ.

Абзац третьей части 2 исключить.

Полномочия, установленные в части 3, целесообразно отнести к компетенции субъекта РФ.

Абзац шестой части 4 устанавливает гарантию возмещения расходов специализированной службы на оказание услуг по гарантированному перечню услуг в размере, не превышающем 5946,47 рублей. Не определен порядок возмещения стоимости оказания услуг, входящих в гарантированный перечень, в части, превышающей установленные выплаты из ПФ РФ и ФСС РФ. Необходимо определить порядок возмещения расходов по оказанию гарантированного перечня услуг в части, превышающей указанную сумму.

Предлагается увеличить размер стоимости гарантированного перечня до адекватной суммы, способной обеспечить достойные похороны умерших.

Статья 13

Категории умерших, указанные в части 1, не относятся к действию норм указанной статьи!

Статья 18

Часть 1 дополнить видом ритуальных услуг: **услуги организатора похорон (агента).**

Пп. 1 части 1 не уточняет видов транспортирования останков умерших. Имеются в виду катафальные перевозки.

Пп.11 части 1 изложить в редакции «опайка цинковых вкладышей в гроб и цинковых контейнеров для гроба».

Часть 3 необходимо дополнить словами «и муниципальных образований (органов местного самоуправления)».

Абзац третий части 6 и часть 15 дают субъекту РФ широту дискреционных полномочий. Указанные случаи должны быть определены в тексте закона.

Часть 7 дополнить слова «ином месте по согласованию с лицом, взявшим на себя обязанность по организации похорон умершего».

Абзац второй части 8 требует уточнения, что указанные действия осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела.

В части 11 установить запрет на прием заказа на организацию похорон (деятельность организаторов похорон) в медицинских организациях.

В части 12 исключить слова «или по периметру места захоронения».

Часть 13 изложить в соответствии с проектом ГОСТ Р «Услуги бытовые. Услуги по изготовлению гробов. Общие технические требования».

Статья 19

Абзац третий части 1 ограничивает места приема заказов на организацию похорон, что является излишним требованием. Слово «центра» заменить на слово «службы», добавить слова «или иных средств коммуникации». Далее по тексту применять термин «диспетчерская служба», т.к. из текста законопроекта не понятно, что представляет собой диспетчерский центр.

Часть 3 противоречит концепции законопроекта, предполагающей регулирование рынка ритуальных услуг и контроля за деятельностью специализированных служб. Слова «третьих лиц» заменить на «других специализированных служб по вопросам похоронного

дела». Субподряд может допускаться исключительно среди специализированных служб. В абзаце втором то же самое.

В части 4 слова «и свидетельства о смерти» исключить.

Требования части 6 излишни. Исключить.

В части 7 добавить слово «рекомендуемая».

В части 8 слова «действия по организации похорон» заменить на «погребение».

Статья 20

Есть мнение, что регулирование деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела должно осуществляться лишь в части, связанной с предоставлением гарантированного перечня услуг по погребению и исполнения иных гарантий, установленных в законе.

Если в пп. 2 статьи 1 имеется в виду, что все виды ритуальных услуг (статья 18) могут оказывать исключительно специализированные службы, то следует изложить текст в редакции «используемых для оказания ритуальных услуг, включая гарантированный перечень услуг по погребению» и далее по тексту. В предложенной редакции используется понятие «услуга по организации похорон», хотя в перечне видов ритуальных услуг она отсутствует.

Пп. 3 части 1 изложить в редакции «соответствие требованиям профессиональных стандартов» и далее по тексту.

Пп. 1 части 2 устанавливает различные требования для соискателей статуса специализированной службы – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Последние должны указывать адреса мест осуществления деятельности по организации похорон. Почему юридические лица не должны? Что понимается под деятельностью по организации похорон – услуги организатора похорон (агента) или все ритуальные услуги, поименованные в статье 18?

В пп. 3 части 1 заменить слово «лично» на «самостоятельно», «других лиц» заменить на «других специализированных служб по вопросам похоронного дела».

Пп. 2 части 3 изложить в редакции «копии документов, подтверждающих соответствие работников или индивидуального предпринимателя требованиям профессиональных стандартов в области организации похорон и предоставления связанных с ними услуг».

В части 5 предлагается сократить срок рассмотрения заявки до 10 рабочих дней.

Часть 17 исключить, т.к. предложено перенести вопрос о заключении соглашений на уровень субъектов РФ. Заключение соглашения с субъектом РФ не должно являться ограничивающим фактором для специализированной службы для заключения соглашения с другим(и) субъектом(ами) РФ. Обоснования для ограничения свободы деятельности специализированных служб не представлены.

Статья 21

Изложить с учетом вышеперечисленных предложений и замечаний.

Статья 23

Часть 1 дополнить словами «сотрудники органов внутренних дел» после слов «органов местного самоуправления».

Статья 25

Пп. 2 части 1 вводит понятия «воинские» и «военные мемориальные» кладбища. Представляется правильным использовать один термин, т.е. «воинские мемориальные».

Часть 3 устанавливает, что правила функционирования кладбищ определяется ФОИВ в сфере похоронного дела. Согласно норм Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения к вопросам местного

значения. Если, с учетом предложений по установлению единых правил оказания ритуальных услуг на территории РФ, их положения определяют базовые принципы и требования, органы МСУ будут своими нормативными правовыми актами определять порядок деятельности кладбищ в рамках своих компетенций с учетом указанных положений.

Статья 26

Есть предложение отказать от термина «ликвидация» в названии статьи и использовать понятие «перенос», как это установлено в действующем Федеральном законе о погребении и похоронном деле.

Статья 27

Не ясна процедура, установленная абзацем вторым части 1. А если в конкурсе участвуют хозяйствующие субъекты других организационно-правовых форм?

Часть 2 не определяет порядок «возложения обязанности» на организацию или ИП по оказанию перечисленных услуг, что противоречит нормам антимонопольного законодательства.

Абзац второй части 2 дает широту дискреционных полномочий субъекту РФ, а также ограничивает конкуренцию.

Часть 3 возлагает полномочия специализированной службы по оказанию ритуальных услуг на религиозную организацию, не являющуюся хозяйствующим субъектом. Эта норма исключает принцип контроля качества и безопасности при предоставлении ритуальных услуг, а также порядок их ценообразования и оплаты. Необходимо установить иной порядок оказания ритуальных услуг на вероисповедальных кладбищах, определяющих привлечение к этой деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела, соответствующих установленным требованиям.

Часть 4 (по ошибке дублируется номер 3) исключить. Правила содержания кладбищ должны входить в правила их функционирования.

Статья 28

Часть 1 приравнивает одиночные места захоронения к кладбищам, что вызывает сомнения. Дополнить словом «существующие» после слова «места». Исключить передачу существующих общественных кладбищ в разряд верисповедальных.

Статья 31

В части 4 необходимо установить, что муниципальным правовым актом устанавливаются правила и условия предоставления колумбарной ниши в муниципальных колумбариях (крематориях). Порядок деятельности частного колумбария определяется решением его собственника и публикуется в открытом доступе. Целесообразно установить в тексте закона общие принципы функционирования колумбариев.

Статья 34

Часть 1 необходимо дополнить сроком рассмотрения уполномоченным органом в сфере похоронного дела указанного заявления в течение одних суток.

Полномочия, установленные в частях 4, 6 целесообразно перенести в часть 2 статьи 5.

Статья 35

Дополнить часть 3 словами «о захоронении умершего и о последующих захоронениях».

Полномочия, установленные в части 5 целесообразно перенести в часть 2 статьи 5.

Статья 36

Часть 1 устанавливает, что участок для создания семейного (родового) захоронения предоставляется по определенной цене. Означает ли это, что такой участок становится собственностью лица, уплатившего эту цену?

Из положений законопроекта не понятно:

- все ли места захоронения на частных кладбищах могут предоставляться на платной основе или исключительно для создания семейных (родовых) захоронений;
- кем определяется порядок деятельности частных кладбищ.

Представляется необходимым внести в текст закона основные принципы создания и функционирования частных кладбищ.

Есть мнение ряда членов рабочей группы о недопустимости предложенного механизма, при котором места захоронения (земельные участки) становятся товаром, к тому же еще и неопределенным, т.к. покупатель не получает права собственности за земельный участок.

Статья 37

В названии статьи заменить «военные» на «воинские».

Часть 1 приравнивает статусы мест захоронений умерших (погибших) воинов и жертв массовых репрессий. Последние не могут быть отнесены к воинским захоронениям.

Статья 38

Часть 4 исключить.

Установить такой механизм учета, чтобы он включал всех умерших и все места захоронения, включая места захоронения на частных, вероисповедальных, коммерческих и иных кладбищах.

Статья 46

Слова «государственных и муниципальных» исключить.

Статья 48

Часть 4 указывает на разрешение размещения пунктов приема заказов специализированных служб в медицинских организациях и на их территориях, что полностью противоречит задаче по разделению сфер ритуальных услуг и здравоохранения. Кроме того, вводятся двойные стандарты для участников рынка – одним можно работать в медорганизациях, другим нельзя. Такая редакция недопустима.

Часть 6 также вводит двойные стандарты и полностью противоречит принципам организации деятельности объектов похоронного назначения. Правила и требования должны быть едиными для всех. Также целесообразно разработать методические рекомендации по организации работы существующих кладбищ, не соответствующих требованиям СанПиН.

Общий вывод

Представленная версия законопроекта содержит множество неточностей, недопустимых ошибок и противоречий, коррупциогенные факторы, а также не содержит норм, обеспечивающих разрешение ряда важнейших проблем и вопросов в функционировании отрасли. В частности, это: проблемы, связанные с выявлением и дальнейшим использованием бесхозных мест захоронения; порядок осуществления повторных захоронений; необходимость применения норм профессиональной похоронной этики и пр. Проект требует существенной доработки и не может быть направлен для согласования в Правительство РФ в рассматриваемом виде.

Руководитель рабочей группы
Тел. (910) 747-12-22

Юрасов С.М.