**Общественная экспертиза проекта федерального закона № 91300-8 «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

**РЕЗОЛЮЦИЯ**

18 мая 2022 года в Общественной палате Свердловской области состоялась общественная экспертиза проекта федерального закона № 91300-8 «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленного депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – законопроект).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты Свердловской области, общественных палат муниципальных образований Свердловской области, представители Администрации города Екатеринбурга, МКУ «Служба городских кладбищ», ЕМУП «Комбинат специализированного обслуживания», администраций муниципальных образований Свердловской области, Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области, Законодательного Собрания Свердловской области, Прокуратуры Свердловской области, Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области, Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области, Екатеринбургской городской Думы, представители религиозных организаций, бизнес-сообщества, некоммерческих организаций, СМИ.

Инициаторы разработки законопроекта указывают на то, что действующее законодательство Российской Федерации в сфере похорон и погребения нуждается в переработке и обновлении. В настоящий момент данную отрасль регулирует закон «О погребении и похоронном деле», принятый более 25 лет назад – в 1996 году.

Согласно действующему закону, похоронное дело может осуществляться только специализированными службами, создаваемыми органами местного самоуправления. Однако в нем не предусмотрены конкретные требования к организациям, которые занимаются похоронным делом, и фактически отсутствует порядок контроля за осуществлением деятельности.

Обсуждаемый законопроект предполагает дополнение и разграничение полномочий органов публичной власти, установление порядка допуска и оказания услуг по организации похорон, требований к работе специализированных служб, общие требования к похоронным объектам.

Законопроект предлагает установить в качестве основания для осуществления деятельности по организации похорон юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями наличие разрешения, выданного уполномоченным органом субъекта Российской Федерации в сфере похоронного дела. Подача заявок предусмотрена через региональные порталы государственных и муниципальных услуг. Все получившие разрешение организации будут занесены в специальный реестр, где должны быть перечислены оказываемые ими услуги, а также и их стоимость.

Среди требований для внесения в реестр – регистрация юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также наличие оборудования и катафального транспортного средства, используемых для приема и выполнения заказа на оказание соответствующих услуг.

Кроме того, предполагается создание реестра недобросовестных ритуальных служб. В него будут внесены компании, разрешения на оказание соответствующих услуг которых отозваны.

Отзыв разрешения возможен в случае, если со стороны похоронного агента зафиксировано грубое нарушение деятельности по организации процесса, а также если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или его сотрудник в течение трех лет три и более раза привлекались к административной ответственности за нарушение требований по приему заказов, в том числе за незаконное получение информации о смерти граждан.

Однако, как отмечают участники общественной экспертизы, в случае принятия законопроекта появится риск излишней бюрократизации похоронного дела, а также использования административного ресурса для ликвидации конкурентов – частных предприятий. Например, уполномоченный орган получит возможность отказывать кандидатам во внесении в реестр и выдаче разрешения по надуманным основаниям, опасаются участники дискуссии. Также было указанно, что в связи с принятием законопроекта могут возникнуть коррупционные риски.

Контроль за соблюдением специализированными службами требований к осуществлению деятельности по организации похорон, согласно законопроекту, осуществляется посредством регионального государственного контроля за соблюдением обязательных требований, осуществляемого уполномоченными органами субъектов РФ в сфере похоронного дела в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и положениями о региональном государственном контроле в сфере похоронного дела, утвержденными высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. При этом могут проводиться только внеплановые проверки и профилактические мероприятия (информирование, обобщение правоприменительной практики и консультирование).

Участники общественной экспертизы отметили, что в целом роль органов власти субъекта РФ в сфере погребения и похоронного дела существенно возрастет, а органов местного самоуправления – напротив, уменьшается.

Проект федерального закона предполагает инвентаризацию мест захоронения и внесение их в специальный реестр. Список сведений и форма паспорта объекта будут устанавливаться на уровне подзаконных актов.

Кроме того, указывается, что сведения из реестра мест захоронения будут доступны гражданам и юридическим лицам по запросу посредством региональных порталов государственных и муниципальных услуг.

Законопроект также предлагает расширить круг лиц, ответственных за места захоронения, чтобы решить проблему «брошенных могил». Ответственность могут возложить, например, на юридическое лицо, бывшее работодателем погребенного, централизованную религиозную организацию, лицо, которое осуществляет содержание государственного или муниципального кладбища. По мнению участников обсуждения, данное положение является спорным в части возложения ответственности на бывшего работодателя или религиозную организацию, так как юридическое лицо не в состоянии обеспечить бессрочную ответственность за места захоронений.

Органам местного самоуправления законопроект дает право устанавливать стоимость услуг, входящих в состав гарантированного перечня услуг по погребению. Согласно положению законопроекта, федеральное регулирование будет общим, а содержательная часть будет определяться на уровне региона. Предельные цены будут сформированы уполномоченным органом государственной власти субъекта с учетом специфики региона, например, климатических условий.

Также законопроект предполагает, что предельные цены устанавливаются на устройство мест захоронения (подготовка и закапывание могилы, установка надгробий и проч.) и на уход за ними.

Перечень гарантированных услуг по погребению будет оказываться населению бесплатно. А компании затем смогут получать компенсацию от властей в размере, не превышающем 6964,68 рубля. Сумма будет индексироваться ежегодно. Регионы могут дополнить перечень таких бесплатных услуг и увеличить возмещение похоронным компаниям из своих бюджетов.

В новом законопроекте также упоминаются частные кладбища: решение о создании частного места захоронения и правила его функционирования смогут принимать региональные власти.

В соответствии с пунктом 37 статьи 2 законопроекта «частное кладбище» – объект похоронного назначения, предназначенный для захоронения останков или праха умершего, находящийся в частной собственности, либо переданный публичным партнером частному партнеру на основании заключенного между ними соглашения в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

При этом проект закона не содержит регулирования деятельности частных кладбищ, отсылая к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере похоронного дела.

Участники общественной экспертизы отметили целесообразность оставления кладбищ в ведении органов власти. Создание частных кладбищ представляется недопустимым в силу специфики отрасли – государство гарантирует достойное отношение к умершим. Во главу угла также ставится обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и экологической безопасности при размещении и содержании объектов похоронного назначения. В полной мере эти гарантии и требования могут быть реализованы (соблюдены) только органами публичной власти.

**Участники общественной экспертизы в целом поддерживают концепцию законопроекта. Вместе с тем обнаружен ряд дискуссионных и спорных положений:**

1. В законопроекте отсутствует ключевое понятие «ритуальных услуг». Статья 19 законопроекта устанавливает лишь перечень таких услуг, что противоречит правилам законодательной техники (простое перечисление). Аналогично отсутствует понятие «организация похорон».
2. Статья 2 законопроекта, определяющая основные понятия, не закрепляет понятие «семейных (родовых) захоронений». Не раскрывает понятие статья 37 («Семейные (родовые) захоронения на государственных и муниципальных кладбищах»). Вместе с тем, данный термин содержится в нормах законопроекта: статьи 2, 30, 37, 49. При этом термин «семейные (родовые) захоронения» не тождественен термину «родственное захоронение» (пункт 31 статьи 2 законопроекта), поскольку последнее представляет собой процесс помещения останков в место захоронения.
3. В законопроекте наблюдается чрезмерная детализация технических аспектов регулирования, что не характерно для законодательных актов. Так, законопроект содержит требования к содержанию заявки на выдачу разрешения на осуществление деятельности по организации похорон (часть 3 статьи 21), перечень прилагаемых к заявке документов (часть 4 статьи 21), содержание разрешения на осуществление деятельности по организации похорон (часть 1 статьи 22) и пр., не обусловленные спецификой регулирования. Представляется наиболее логичным передать разрешение данных вопросов подзаконному регулированию.
4. Понятийный аппарат и юридическая техника законопроекта в целом должна быть приведена в соответствие с ГОСТ 32609-2014 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения» (см. Приказ Росстандарта от 11.06.2014 № 551-ст «Об утверждении межгосударственного стандарта»).
5. В пункте 20 статьи 2 законопроекта приводится понятие «организатор похорон (агент)». Помимо прочего в указанном пункте говорится о требованиях к образованию кандидата на должность «организатор похорон (агент)». Предлагается исключить из законопроекта требование об образовании организатора похорон (агента), так как его функции не требуют каких-либо специальных знаний. Также предлагается включить в законопроект требования к образованию и опыту работы бальзаматора (танаторпрактика), а также церемониймейстера ритуального сопровождения.
6. Часть 15 статьи 19 законопроекта ограничивает специализированную службу по вопросам похоронного дела в оказании вида услуги, предусмотренной пунктом 5 части 1 статьи 19 законопроекта – «захоронение, эксгумация и перезахоронение останков или праха умершего». Это противоречит части 3 статьи 20 законопроекта, согласно которой оказание услуг по организации похорон *(в том числе захоронение)* может осуществляться непосредственно специализированной службой.
7. Перечень гарантированных услуг (статья 11 законопроекта) необходимо дополнить услугой «транспортирование останков умершего с места обнаружения до места установления причины смерти или места сохранения».
8. С учетом части 21 статьи 21, законопроект исключает совмещение муниципальными учреждениями функций специализированной службы по вопросам похоронного дела и полномочий по предоставлению участка земли для захоронения умершего. Вероятно, предполагаются следующие варианты:

* Муниципальное учреждение, приобретшее статус специализированной службы по вопросам похоронного дела (с правом оказывать гарантированный перечень услуг по погребению и услуги по организации похорон), утрачивает полномочия по выделению участка земли для захоронения умершего.

# *В целом такой вариант представляется не вполне объяснимым. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ и практика его применения показывают, что не допускается совмещение статуса муниципального учреждения и хозяйствующего субъекта.*

* Муниципальное учреждение сохраняет полномочия по выделению участка земли для захоронения умершего, при этом лишается возможности оказывать гарантированный перечень услуг по погребению и услуги по организации похорон (не приобретает статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела). Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 28 законопроекта такое муниципальное учреждение осуществляет содержание муниципальных кладбищ.

# *Такой подход, напротив, соответствует Федеральному закону «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ и правоприменительной практике. Очевидно, именно такой вариант предполагался разработчиками Проекта, является наиболее логичным и правомерным.*

1. Законопроект не содержит возможности административного и судебного оспаривания решения о прекращении действия разрешения на осуществление деятельности по организации похорон. Часть 9 статьи 21 законопроекта предусматривает лишь возможность обжалования решения об отказе в выдаче разрешения на осуществление деятельности по организации похорон.

# Прекращение решения осуществляется, в том числе, в случае назначение административного наказания специализированной службе по вопросам похоронного дела и (или) отдельным ее лицам в течение трех лет три и более раза за нарушение требований по приему заказов на организацию похорон и за незаконные действия по получению и (или) распространению информации о смерти граждан (персональных данных). Однако ни Кодекс РФ об административных правонарушениях, ни большая часть законов субъектов РФ об административных правонарушениях (например, Закон Свердловской области об административных правонарушениях) не содержат составов административных правонарушений в области погребения и похоронного дела.

1. Законопроект устанавливает территориальное ограничение для деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела (часть 18 статьи 21). Деятельность специализированной службы по вопросам похоронного дела осуществляется только в пределах того субъекта, где выдано разрешение. При этом законопроект четко не разрешает вопроса о том, возможно ли получение статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории нескольких субъектов РФ. Если рассматривать совокупность части 1 и части 8 статьи 21 и части 1 статьи 22, то специализированная служба по вопросам похоронного дела вправе осуществлять деятельность на территории нескольких субъектов РФ, при выданных разрешений в каждом таком субъекте.
2. Ни действующий закон, ни законопроект не решают имеющиеся в настоящее время проблемы, связанные с получением лицами, взявшими на себя обязанность по погребению умершего, пособия на погребение и в последствии фактически не исполнившими данную обязанность.

Часть 2 статьи 12 законопроекта устанавливает, что выплата социального пособия на погребение производится в день обращения на основании заявления и справки о смерти, выданной в установленном порядке (сведений, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния, полученных в рамках межведомственного взаимодействия, в том числе в электронном виде).

Часть 1 статьи 10 действующего федерального закона о погребении предусматривает выплату социального пособия на погребение на основании только справки о смерти.

В результате имеют место ситуации, при которых тела длительное время находятся в медицинских учреждениях, медицинские свидетельства о смерти умерших выданы родственникам для регистрации смерти в органах ЗАГСа. При этом погребение указанных тел специализированной службой невозможно в виду отсутствия законной возможности получения документов, необходимых для захоронения и последующего возмещения стоимости услуг по погребению.

На основании изложенного участники общественной экспертизы считают целесообразным изменение формулировки абзаца 1 части 2 статьи 12 законопроекта: «Выплата социального пособия на погребение производится в день обращения на основании заявления, справки о смерти, выданной в установленном порядке (сведений, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния, полученных в рамках межведомственного взаимодействия, в том числе в электронном виде) и справки о захоронении».

В данном случае получение социального пособия на погребение становится возможным исключительно после исполнения лицом, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, указанной обязанности по захоронению.

1. В части 10 статьи 2 законопроекта приводится определение понятия «закрытое кладбище». Это кладбище, на котором полностью использована территория для создания новых мест захоронения и допускаются только родственные захоронения.

В соответствии с п. 62. СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (далее - СанПиН 2.1.3684-21) производить захоронения умершего на закрытых кладбищах запрещается, за исключением захоронения урн с прахом после кремации в родственные могилы.

Таким образом, требованием санитарных норм и правил предусмотрено захоронение на закрытых кладбищах только урн с прахом после кремации в родственные могилы.

Предлагается изменить определение понятия «закрытое кладбище». В частности, определить его как кладбище, на котором полностью использована территория для создания новых мест захоронения и допускаются захоронения урн с прахом после кремации в только родственные захоронения.

1. Согласно пункту 61 СанПиН 2.1 3684-21 использование территории места погребения разрешается по истечении 20 лет с момента последнего захоронения. Территория места погребения по истечении 20 лет с момента последнего захоронения может быть использована только под зеленые насаждения. Строительство зданий и сооружений на территории места погребения не допускается.

Согласно части 8 статьи 27 законопроекта кладбища могут быть ликвидированы по следующим основаниям:

1) при угрозе постоянных затоплений, оползней после землетрясений и других стихийных бедствий;

2) в случае изъятия земельных участков для нужд Российской Федерации.

В соответствии c частью 9 статьи 27 законопроекта ликвидация кладбищ допускается только при условии переноса мест захоронений, колумбарных ниш, расположенных на них.

Предлагается дополнить статью 27 проекта закона пунктом следующего содержания: использование территории земельного участка ликвидированного кладбища осуществляется с учетом санитарно-эпидемиологических требований.

1. B статье 27 законопроекта приведены требования к порядку создания и ликвидации кладбищ, но отсутствуют требования к порядку закрытия кладбищ. Однако в части 10 статьи 2 законопроекта приведено понятие «закрытое кладбище». Предлагается дополнить статью 27 законопроекта требованиями к порядку закрытия кладбищ.
2. Предлагается дополнить статью 34 законопроекта требованием к созданию и содержанию похоронных домов, a именно: «создание и содержание похоронных домов осуществляются в соответствии с земельным законодательством, законодательством в области градостроительной деятельности, санитарно-эпидемиологическими требованиями и настоящим Федеральным законом».
3. Предлагается дополнить части 7 и 12 статьи 36 законопроекта положениями, согласно которым лицу, ответственному за место захоронения, выдается паспорт места захоронения или участка захоронения, а также выписка из реестра мест захоронения или участков захоронений, в т.ч. в электронном виде через портал государственных услуг.

# Также по мнению участников общественной экспертизы необходимо:

1. Разработать порядок признания мест захоронений бесхозяйными, а также определить возможность и порядок использования бесхозяйных мест захоронения.
2. Разработать единый порядок инвентаризации мест погребения.
3. Рассмотреть возможность выделения на кладбищах секторов для захоронений представителей той или иной конфессии, на которых возможно соблюдение всех традиций захоронения и погребения представителей соответствующих конфессий.
4. Установить порядок предоставления части территории кладбища для постройки религиозных сооружений (кладбищенских храмов, часовен, мечетей и других религиозных строений) в зависимости от религиозной принадлежности умерших, в том числе на вероисповедальных кладбищах и вероисповедальных участках.
5. Исключить из законопроекта положения, касающиеся введения института частных кладбищ.
6. Исключить из законопроекта положения, возлагающие ответственность за места захоронения на бывших работодателей и религиозные организации.
7. Дополнить законопроект положениями о прижизненном заключении договора на оказание ритуальных услуг.
8. Согласно пункту 3 части 10 статьи 22 законопроекта реестр недобросовестных специализированных служб (далее – РНСС) должен содержать данные об учредителях (участниках) юридического лица. В соответствии с пунктом 6 части 8 статьи 21 законопроекта деле основанием для включения сведений в РНСС является наличие в составе учредителей лиц, являющихся учредителями иных специализированных служб по вопросам похоронного дела, действие ранее выданных которым разрешений на осуществление деятельности по организации похорон прекращено по основаниям, предусмотренным пунктами 5 и 6 части 4 статьи 22 законопроекта, и предусмотренный частью 13 статьи 22 законопроекта срок не истек. При этом, в соответствии частью 1.1 статьи 31, подпункта «в» пункта 1 части 1 статьи 43, части 3 статьи 104 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) в Реестр недобросовестных поставщиков (далее — РНП) помимо информации об участнике закупки, включается информация об иных лицах:

* членах коллегиального исполнительного органа;
* лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа (управляющем физлице, управляющей организации);
* учредителях унитарного юридического лица, участниках (членах) корпоративного юридического лица, способных оказывать влияние на его деятельность (лица, которые самостоятельно или совместно co своим аффилированным лицом (лицами) владеют более чем 25% акций (долей, паев) \*презумпция влияния (Письмо Минфина РФ от 24.08.2021 № 24-01-07/68077).

Аналогичным образом в законопроекте деле должен быть определены круг лиц, информация о которых включается в РНСС и последствия такого включения.

**10.** Часть 19 статьи 21 законопроекта вызывает обеспокоенность в части заинтересованности определенных организаций в соблюдении ранее изданных стандартов, которые не носили общеобязательного характера. Профессиональные стандарты необходимо принимать одновременно с законом «О похоронном деле в Российской Федерации» и иными нормативно-правовыми актами в этой сфере, чтобы различные нормативные акты не противоречили друг другу, в т. ч. по терминологии и раскрытии понятий.

На основании изложенного Общественная палата Свердловской области поддерживает концепцию законопроекта и предлагает учесть указанные замечания и предложения.