

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ
ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

127994, Москва, ул. Садовая-Самотечная, дом 10, стр. 1. Тел. (495) 647-15-80
e-mail: Svetlana.Kuzmenko@minstroyrf.gov.ru

22 апреля 2022 г.

№ ОС-2022/6.69

на № РСВ-4/118 от 22.03.2022

Депутату
Государственной Думы
Федерального собрания
Российской Федерации
восьмого созыва

С.В. Разворотневой

Уважаемая Светлана Викторовна!

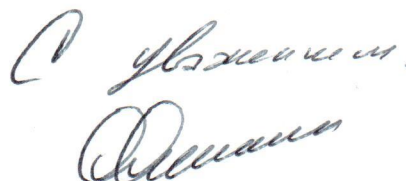
Направленный Вами законопроект «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект) рассмотрен.

Необходимо отметить, что в Законопроекте реализованы не все указания Президента Российской Федерации, содержащиеся в Перечне поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента Российской Федерации по вопросам организации погребения и похоронного дела, проведенной Контрольным управлением Президента Российской Федерации от 09.07.2017 № Пр-1330.

По результатам рассмотрения считаем, что Законопроект в представленной редакции нуждается в доработке в соответствии с представленными замечаниями.

Приложение: замечания и предложения на 5 л. в 1 экз.

Председатель



С.В. Степашин

Замечания и предложения Общественного совета при Минстрове России.

Не все указания Президента Российской Федерации, содержащиеся в Перечне поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента Российской Федерации по вопросам организации погребения и похоронного дела, проведенной Контрольным управлением Президента Российской Федерации от 09.07.2017 № Пр-1330 реализованы в Законопроекте.

Так Перечнем поручений Президента РФ от 09.07.2017 № Пр-1330 предусмотрено следующее:

В целях повышения уровня доступности, качества и удовлетворенности граждан услугами по погребению умерших:

1. Правительству Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации разработать и реализовать комплекс мер, предусматривающих, в том числе:

а) организацию оказания гарантированного перечня услуг по погребению умерших на безвозмездной основе по принципу «одного окна» с использованием страхового номера индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования;

б) проведение инвентаризации действующих и неблагоустроенных (брошенных) мест погребения (кладбищ) для исключения искусственного дефицита мест погребения и в случае необходимости резервирование земель для размещения мест погребения в рамках территориального планирования;

в) государственную регистрацию прав собственности на существующие места погребения, включая неблагоустроенные (брошенные) места погребения.

Правительству Российской Федерации, в том числе, проработать вопрос о предоставлении (резервировании) участков для погребения умерших на платной основе, в том числе для создания семейных (родовых) захоронений, только на специально созданных коммерческих кладбищах.

Учитывая это обстоятельство, в законопроекте должны быть более точно и определенно урегулированы земельно-правовые отношения, в частности, связанные с правовым режимом мест захоронения, с особенностями создания и функционирования частных кладбищ, с определением целевого назначения земельных участков, используемых для кладбищ, а также порядка перевода земель из одной категории в другую.

Законопроектом допускается создание частных кладбищ, которые находятся в частной собственности (пункт 37 статьи 2), но при этом устанавливается, что правила функционирования кладбищ, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (государственных кладбищ), и частных кладбищ также устанавливаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 10 части 1 статьи 6, часть 3 статьи 26).

С учетом того, что частное кладбище предполагает нахождение земельного участка (земельных участков) в собственности частного лица, то эти отношения являются гражданско-правовыми (статья 2 ГК РФ), а гражданское законодательство относится к исключительной федеральной сфере ведения (пункт «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, статья 3 ГК РФ), соответственно эти отношения не могут регулироваться субъектами Российской Федерации.

Разработчики Проекта, предусматривая возможность создания частных кладбищ, не предпринимают попытку урегулирования отношений, связанных с их созданием и функционированием, - не устанавливается порядок предоставления частных земельных участков под кладбище, не устанавливаются ограничения на его использование только для целей создания кладбища, не регулируются имущественные и земельные отношения по приобретению мест захоронения на частных кладбищах, не определяется правовой режим частных мест захоронений и т.д.

2. Вероятно нецелесообразно закрепление на уровне закона подробного описания требований к оказанию ритуальных услуг и к договору на организацию похорон.

Согласно статьи 20 Проекта договор на организацию похорон составляется в двух экземплярах, по одному экземпляру для каждой стороны договора и содержит подробное перечисление положений, которые должны быть там отражены.

3. Проект содержит и множество технических и фактических положений. Например, согласно части 9 статьи 19 Проекта при проведении работ по подготовке могил необходимо соблюдать рядность и последовательность мест захоронений. Копка могилы производится по возможности за сутки до дня погребения либо за час до эксгумации. Могила, подготовленная к захоронению, при необходимости должна быть обеспечена навесами для защиты от осадков. Работы по закапыванию могилы производятся после помещения в нее останков умершего, урн с прахом умершего при захоронении либо после их изъятия при эксгумации.

Также в части 6 статьи 19 Проекта закреплено, что бальзамирование и санитарная обработка тела умершего представляет собой обработку тела умершего специальными химическими составами для его сохранения до момента захоронения (кремации), а также приведения тела умершего в надлежащее санитарно-гигиеническое состояние. Косметическая обработка тела умершего включает в себя парикмахерские, постижерные работы, а также нанесение на кожу умершего специальных косметических составов для приведения внешнего вида умершего в надлежащее состояние.

Подобный подход к формированию текста федерального закона не оправдан методологически, так как при необходимости внесения каких-либо фактических или технических корректировок в перечисленные и аналогичные им нормы потребуются внесение изменений в федеральный закон.

Более того, подробное регулирование ритуальных услуг на уровне закона может привести к тому, что не описанные в законе услуги получат неопределенный правовой режим и заказчики лишатся механизмов защиты,

предусмотренных Проектом. Так, согласно части 1 статьи 19 Проекта видами ритуальных услуг являются:

- 1) транспортирование останков умершего;
- 2) предпохоронное содержание останков умершего;
- 3) подготовка тела умершего к погребению;
- 4) подготовка и проведение обряда прощания;
- 5) захоронение, эксгумация и перезахоронение останков или праха умершего;
- 6) кремация останков умершего;
- 7) временное хранение праха умершего в колумбарной нише;
- 8) продажа похоронных принадлежностей;
- 9) изготовление, установка и демонтаж надгробных сооружений (надгробий);
- 10) опайка цинкового гроба;
- 11) уход за местом захоронения и участком захоронения.

Данный перечень услуг сформулирован как закрытый. Таким образом, иные услуги, которые по существу будут ритуальными, но не поименованы в качестве таковых в Проекте, не будут обеспечивать надлежащей защиты заказчика таких услуг в соответствии с положениями Проекта.

4. В пункте 17 статьи 2 Проекта определяется понятие надгробного сооружения (надгробия) как архитектурно-скульптурного сооружения, содержащего сведения о захороненных, предназначенное для увековечивания памяти умерших, устанавливаемое на месте захоронения, и (или) ограждение места захоронения.

Термин «сооружение», используемый в проектируемой норме, не соответствует содержанию термина «сооружение», определенного в статье 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), поскольку надгробные надгробия не являются недвижимыми вещами.

5. Частью 1 статьи 9 Проекта устанавливается, что на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно в установленном порядке Места захоронения в соответствии с Проектом.

Вместе с тем в части 3 статьи 35 Проекта уточняется, что места захоронений и участки захоронений на кладбищах предоставляются на основании заявления лица, взявшего на себя обязанность по организации похорон умершего, в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Самим же Проектом не уточняется, на каком праве предоставляется место захоронения, а также не определяется порядок его предоставления. Земельный кодекс Российской Федерации (далее - ЗК РФ) также не указывает оборудование мест захоронения в качестве основания для предоставления земельного участка.

6. В части 7 статьи 35 Проекта устанавливается, что создаваемые, а также существующие места захоронений и участки захоронений не подлежат сносу и могут быть перенесены только по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом в статье 4 Федерального закона № 8-ФЗ более точно описываются полномочия соответствующих органов: «создаваемые, а также существующие места погребения не подлежат сносу и могут быть перенесены только по решению органов местного самоуправления в случае угрозы постоянных затоплений, оползней, после землетрясений и других стихийных бедствий».

Уточнение оснований для переноса мест захоронений способствовало бы большей определенности в вопросе о компетенции уполномоченного органа.

7. Статьей 37 Проекта устанавливается порядок осуществления семейных (родовых) захоронений на государственных и муниципальных кладбищах. Так, в части 1 этой статьи предусматривается, что может предоставляться на возмездной основе право на создание семейных (родовых) захоронений через публичную оферту путем проведения электронного аукциона. Это положение противоречит указаниям Президента Российской Федерации о том, что вопрос о предоставлении (резервировании) участков для погребения умерших на платной основе, в том числе для создания семейных (родовых) захоронений, только на специально созданных коммерческих кладбищах.

8. В статье 39 Проекта устанавливается, что учет государственных, муниципальных и частных кладбищ, мест захоронений и участков захоронений на них осуществляется посредством ведения реестра государственных, муниципальных и частных кладбищ, мест захоронений и участков захоронений на них уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в сфере похоронного дела.

Вместе с тем основным юридически значимым источником публичной информации о правах и ограничениях на земельные участки является Единый государственный реестр недвижимости (далее - ЕГРН), поэтому представляется возможным рассмотреть вопрос о фиксации места нахождения кладбищ именно в этом реестре.

9. Проектом предусматривается введение новой категории земель - «земли иного специального назначения», которые «используются или предназначены для размещения кладбищ, крематориев, колумбариев, похоронных домов, скотомогильников, объектов, используемых для твердых коммунальных отходов и иных объектов, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах ...», и внесение в этой связи принципиальных изменений в Земельный кодекс РФ и в Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее - Закон № 172-ФЗ).

Вместе с тем в пояснительной записке к Проекту не обосновываются мотивы для введения новой категории земель для указанных объектов, а также не приводятся доводы, свидетельствующие о неэффективности действующей системы. Полагаем, что особенности правового режима земель, занятых кладбищами, могут быть установлены и в рамках существующих категорий земельных участков. Выделение особой категории земель для размещения

«скотомогильников, объектов, используемых для твердых коммунальных отходов и иных объектов, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах», не относится к предмету регулирования данного Проекта.

Также следует отметить, что Проектом точно не определено место проектируемой статьи 93.1 ЗК РФ в структуре ЗК РФ - с одной стороны, она может относиться к главе XVI «Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения», которая заканчивается статьей 93, а с другой стороны, может относиться к главе XVII «Земли особо охраняемых территорий и объектов», которая начинается со статьи 94.

Также в проектируемой норме используется противоречивая терминология, в частности, не разграничиваются категории земель и территориальные зоны.

10. Проект также не содержит решения вопроса о том, какой правовой режим распространяется на захоронения, осуществленные на территориях религиозных организаций, в том числе внутри соответствующих зданий и сооружений религиозного назначения.

Кроме того, необходимо отметить, что внесённый законопроект не получил положительного заключения по итогам его рассмотрения Правительством Российской Федерации, а Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства законопроект не поддержан.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о необходимости доработки данного законопроекта в соответствии с представленными замечаниями.

11. Цель и предмет регулирования данного законопроекта практически совпадают с ныне действующим Федеральным законом «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996 N 8-ФЗ (последняя редакция, поправки 2021 года), который достаточно структурирован, деятельность в сфере похоронного дела осуществляется специализированными организациями.

Инициатива привести в соответствие современному уровню развития всей законодательной базы в Российской Федерации сферы похоронного дела приветствуется.

Однако, предлагается внести изменения в действующий закон:

- усилить социальную значимость (ответственность) предоставляемых услуг (использовать ст.20, ст.21 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации»),

- обеспечить деятельность специализированных организаций по аналогии с создаваемыми фондами, публично-правовыми компаниями и поднять роль (их обязательность) Попечительских (наблюдательных) советов (ст. 27 действующего закона). Общественного контроля за деятельностью в сфере похоронного дела явно недостаточно.