



СЕМИНАР-СОВЕЩАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ ПОХОРОННОГО ДЕЛА В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

Симферополь, 18 декабря 2019 г.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПОХОРОННОГО ДЕЛА И ЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

Уланов Павел Евгеньевич

*Эксперт Комиссии по профессиональным квалификациям
в похоронной отрасли СПК ЖКХ России,*

*Руководитель Национального центра развития похоронного дела,
кандидат экономических наук*

Из истории правового регулирования. Первый этап

- Постановление Правительства РФ от 13.12.1993 № 1295 «О проекте Федеральной целевой программы улучшения ритуального обслуживания населения на 1993-2000 гг.»
- Основной целью Программы является улучшение ритуального обслуживания за счет внедрения кремации, разработки и организации производства отечественного специализированного оборудования, создания правовой и финансовой базы для оказания этого вида услуг.

Второй этап: парламентские слушания в Госдуме РФ

- Парламентские слушания в Государственной думе РФ, октябрь 2003
- Парламентские слушания в Государственной думе РФ, март 2007
- Создание Рабочей группы в Государственной думе РФ, 2008
- Увеличение размера стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг (пособия)

Третий этап: законопроект ФАС России

- Исследование рынков ритуальных услуг в субъектах
- Предложения по изменению ФЗ № 8 о погребении

Четвертый этап: законопроект Минстроя России

Характеристики современного рынка ритуальных услуг

- недостаточность нормативно-правового регулирования организации похоронного дела (не прописаны все необходимые регламенты и процедуры, профессиональные и квалификационные требования к кадрам);
- нет ясности в понимании и распределении функций по организации похоронного дела и оказанию ритуальных услуг населению: часть функций органов МСУ по решению вопросов местного значения переложена на хозяйствующие субъекты, отсюда тенденции к монополизации рынка со стороны аффилированных структур (муниципальных служб, получающих преференции и незаконно выполняющих функции муниципалитетов);
- неоднородность локальных рынков ритуальных услуг и отсутствие стройной системы управления отраслью, а также точной системы учета, в т.ч. мест захоронения;
- нехватка финансирования на сооружение и содержание мест погребения, дефицит земель в крупных городах;
- конфликт интересов между сферами ритуального обслуживания и медициной, так как морги и патологоанатомические отделения (ПАО) повсеместно пытаются подменить собой похоронные организации;

- велика доля теневого рынка; значительно коррумпирована организационная схема взаимосвязи «потребитель – исполнитель», что выражается в покупке и продаже информации о фактах смерти с целью «перехвата» клиента в условиях жесткой конкуренции (особенно в крупных городах и мегаполисах);
- рост числа субъектов хозяйственной деятельности на фоне устранения преференций для муниципальных служб и отсутствия механизмов государственного (регионального, муниципального) контроля; иногда количество похоронных служб становится избыточным;
- рост процента кремации (связан с постепенным введением новых кремационных комплексов, а также возрастающим дефицитом земель);
- рост частных инвестиций и возрастающий интерес бизнеса к формированию и развитию объектов и инфраструктуры похоронного хозяйства на фоне недостаточности нормативно-правового регулирования (отсутствие гарантий для инвесторов, невозможность легально строить и управлять определенными частными объектами похоронного назначения);
- стремление руководителей похоронных служб (и местных администраций) ориентировать свои предприятия на полный комплекс ритуальных услуг: сооружение похоронных домов, останкохранилищ, ритуальных залов и общих торговых площадок;
- рост ассортимента товаров и услуг, в том числе расширение импорта;

- развитие новых форм и методов обслуживания (новые формы погребения);
- совершенствование технологий: производственных, сервисных, маркетинговых, программного обеспечения, интернет-технологий (порталы, новые продукты, социальные сети, виртуальные некрополи, интернет-магазины и т.д.);
- рост профессионального уровня руководителей и специалистов похоронных служб, связанный с регулярным участием в профессиональных образовательных программах, специализированных отраслевых выставках, конференциях, межрегиональных и международных семинарах и стажировках;
- усложнение структуры спроса, связанное с общим развитием погребальной культуры и НТП;
- расширение инструментария организации сбыта и менеджмента качества (добровольная сертификация);
- укрепление интеграционных связей (межрегиональные оптовые сети);
- усложнение отношений собственности (применение различных организационно-правовых форм, инвестиционных контрактов, акционирования);
- импорт производств (сооружение производственных линий по франшизам, например, для производства гробов);
- рост активности бизнеса (общественные объединения, диалог с властью, нормотворчество);
- стремление экстремально минимизировать себестоимость в условиях спада экономики.

Наиболее перспективные направления развития отрасли:

- Изменение, дополнение и структурирование нормативно-правовой базы;
- развитие похоронных объектов комплексного обслуживания;
- внедрение новых товаров, услуг и технологий (в т.ч. IT);
- развитие кремации как экономичного и экологически безопасного способа погребения;
- привлечение объемных частных инвестиций в развитие объектов похоронного назначения, в т.ч. сооружение негосударственных кладбищ и кремационных комплексов;
- развитие системы профессионального образования и сертификации персонала;
- развитие саморегулирования и систем корпоративных стандартов.

Проблема 1. Госрегулирование

Суть	Решение
<p>В Российской Федерации отсутствует правовая основа похоронной деятельности, не определены ее предмет, цели и принципы, правовые статусы всех участников. С начала 2000-х гг. государство отстранилось от регулирования похоронного дела, переводя его в категорию вопросов местного значения. В стране отсутствует государственная политика в сфере погребения и похоронного дела, а также ответственный федеральный орган власти. Рынок фактически не регулируется. Устаревший Закон РФ о погребении противоречит социально-экономическим реалиям и не вписывается в общую концепцию развития общества</p>	<p>Необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none">• формирование вертикальной системы управления похоронным делом как самостоятельным видом деятельности;• утверждение концепции государственной политики развития в сфере погребения и похоронного дела;• определение необходимого пакета нормативно-правовой документации, внесение поправок в основополагающие государственные акты – Конституция, Кодексы и т.д.

Без субъектов РФ

Проблема 2. Закон о погребении

Суть	Решение
<p>Федеральный закон № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» на момент принятия в 1996 году ставил главной задачей установление основ организации похоронного дела и базовых гарантий для граждан, регулирование рынка через институт специализированных служб, установление основ создания и содержания мест захоронения. Сегодня он далек от реалий рынка и существенно отстал от общей концепции развития законодательства. Гарантии по погребению практически не выполнимы, они крайне недостаточно финансируются. Правовые основы похоронного дела неясны, размыты и неполны.</p>	<p>Необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none">• формирование эффективного органа для написания новой версии закона в рамках базовой концепции организации похоронного дела;• обсуждение законопроекта на различных площадках с учетом мнения профессионального сообщества;• официальное закрепление полномочий по регулированию похоронного дела за государственным органом (вариативно)

Проблема 3. Ресурсообеспечение

Суть	Решение
<p>В настоящее время государство финансирует оказание гражданам гарантированного перечня услуг (либо пособия) через фонды. С 2019 г. размер ГП (и пособия) составляет 5 946,47 руб. (т.е. около 12 млрд./год). Никаких федеральных отраслевых программ не реализуется. Бюджетная строка для нужд похоронного дела отсутствует.</p> <p>Финансирование создания и содержания кладбищ и иных объектов предусмотрено на уровне ОМСУ, где со средствами крайне сложно. Состояние российских кладбищ вызывает много вопросов.</p> <p>Частное инвестирование не предусмотрено. Отдельная проблема – земельные отношения (выделение и оформление земельных участков под кладбища, право на могильный участок)</p>	<p>Необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none">• приведение в соответствие финансового обеспечения государственных гарантий в части погребения;• обеспечение участия субъектов РФ в финансировании отрасли;• рассмотрение возможности запуска целевых программ (как вариант, со смешанным финансированием);• законодательное обеспечение процесса частного инвестирования;• развитие института ГЧП;• дополнение бюджетного законодательства (отдельный код)

Проблема 4. Правонарушения

Суть	Решение
<p>При многолетнем отсутствии внятного регулирования рынка ритуальных услуг и четких регламентов работы на местном уровне, он стал во многом подвержен криминализации и широкому внедрению коррупционных схем.</p> <p>Основные проблемы:</p> <ul style="list-style-type: none">• увод финансовых потоков в тень (по различным оценкам до 60-80% от общего оборота);• монополизация локальных рынков аффилированными муниципальными службами в сговоре с руководством ОМСУ;• продажа информации о смерти и мест захоронения;• недобросовестная конкуренция;• навязывание услуг, поборы и пр.	<p>Необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none">• определение эффективных форм регулирования и внедрение их комплексно законодательно;• построение системы управления отраслью;• формирование системы контроля всех уровней;• введение конкретных санкций за нарушения;• развитие здоровой конкуренции;• введение бланков строгой отчетности;• широкое информирование населения о правах и гарантиях

Проблема 5. Конфликт интересов

Суть	Решение
<p>Закон определяет погребение как обрядовые действия по захоронению останков. Похоронное дело, кроме прочего, является областью духовной культуры общества. Отправление обрядов связано с целым комплексом требований. Тем не менее, вне зависимости от волеизъявлений и в обход установленного порядка, практически повсеместно тела направляются в морги на вскрытия. При этом останкоперевозка осуществляется как вздумается. Далее начинается война за тела в моргах, нарушение прав и гарантий граждан, издевательства над понесшими утрату лицами. Морги фактически подменяют собой похоронные дома.</p>	<p>Необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none">• установление в Законе норм, связанных с обрядовой деятельностью и профессиональной этикой;• уточнение процедуры назначения вскрытий и доставки на них тел;• четкое разграничение сфер здравоохранения и похоронного дела;• запрет на оказание ритуальных услуг в ЛПУ;• обеспечение условий для развития системы останкохранилищ и похоронных домов;• кадровое обеспечение

Проблема 6. Профессионализм

Суть	Решение
<p>В России традиционно существовала проблема отсутствия похоронных профессий в тарифно-квалификационных справочниках, что, в свою очередь, осложняло развитие системы подготовки кадров. Долгие годы отсутствовали перечень профессий и квалификационные требования в похоронном деле, что породило множество проблем. Среди основных: «беспредел черных агентов», уход услуг по подготовке тел в ЛПУ, оказание услуг на кладбищах «шабашниками», пробел в организации и проведении церемоний прощания. Профессиональный стандарт введен в 2015 году.</p>	<p>Необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none">• выверение отраслевой квалификационной рамки;• продолжение работы над профессиональными стандартами;• написание на их основе образовательных стандартов;• закрепление требований по обязательному применению профессиональных стандартов всеми операторами рынка;• построение единой системы обучения кадров и независимой оценки квалификаций

Проблема 7. Система и учет

Суть	Решение
<p>В организации похоронного дела отсутствует системный подход. Фактически, отрасль не описана научным и правовым языком на уровне государственных документов. Не установлены предмет, цели, функции, принципы, структура этой деятельности. В трех существующих классификаторах ритуальные услуги рассмотрены с трех разных позиций. Они не обозначены как социально значимые (общественно полезные). Похоронные объекты не отнесены ни к социальным, ни к сфере ЖКХ, т.е. не имеют соответствующего статуса. Существует множество градостроительных проблем. Кладбища не инвентаризированы. Отсутствует статистический учет.</p>	<p>Необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none">• создание полноценной системы нормативно-правового обеспечения похоронного дела с учетом его социальной значимости;• придание землям и объектам в системе похоронного дела определенного статуса для обеспечения нормального развития отрасли, а также освобождения от лишних финансовых затрат;• запуск общегосударственной системы инвентаризации мест захоронения;• введение системы учета смертей;• введение единой системы статистики

Проблема 8. Контроль

Суть	Решение
<p>Существующая система проверок похоронных служб при поступлении жалоб от населения и плановых проверок Роспотребнадзора представляется не соответствующей уровню ответственности, связанной с организацией погребения граждан. Для обеспечения соблюдения требований, которые предполагается внести в ходе модернизации похоронного законодательства, необходимо установить ответственность и различные формы контроля.</p>	<ul style="list-style-type: none">• государственный контроль;• общественный контроль;• профессиональный контроль (как вариант, через институт СРО);• экономико-статистический контроль (формирование государственных и негосударственных стат.истических систем)

Постановка задач и определение мер

Государственное регулирование	Установлены базовые принципы, требующие уточнения и расширения
Система отраслевого управления	Должна строиться по схеме «Федеральный центр – субъекты РФ – органы МСУ – НКО»
Система контроля качества (регуляторы рынка)	Требования к специализированным службам, ведение реестра, требования к профессиональному уровню кадров
Декриминализация (пресечение продажи информации о смерти и мест на кладбищах, вывод финансовых потоков из тени, борьба с навязыванием услуг и поборами)	Единый реестр мест захоронения
Разделение функций ритуальной сферы и сферы здравоохранения	Запрет на размещение похоронных служб в медицинских организациях
Ресурсообеспечение (финансирование, земля, кадры, информационно-статистическая база)	Оформление земельных участков под кладбищами, привязка к нормативам территориального планирования
Система контроля	Необходимы санкции, построение системы с участием попечительских советов, НКО, региональных общественных палат, контрольных и правоохранительных органов

Модернизация законодательства и выполнение поручений Президента РФ

Правительство

Администрация
президента

Рабочая группа в
Государственной
думе

Министерства и
ведомства
(ФОИВ)

Минстрой России

Федеральные
НКО

Органы
исполнительной
власти субъектов
РФ

Органы МСУ

Региональные
НКО

Действующая нормативно-правовая база федерального уровня: общая и отраслевая, в т.ч. рекомендательная

- Базовые требования в сфере оказания услуг установлены Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и Постановлением Правительства РФ от 15.08.1997 № 1025 «Об утверждении Правил бытового обслуживания населения в Российской Федерации».
- Многие вопросы проектирования, создания и эксплуатации похоронных объектов, а также определения статуса мест захоронения нашли отражение в статьях Градостроительного и Земельного кодексов РФ.
- Ряд организационных вопросов в похоронном деле регламентирован Законом РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом РФ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Законом РФ от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», Законом РФ от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» и т.д.

- Закон РФ от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»
- Указ Президента РФ от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших»
- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.06.2011 № 84 «Об утверждении СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения»
- Приказ Министра обороны РФ от 13.01.2008 № 5 «О погребении погибших (умерших) военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, уволенных с военной службы»
- Постановление Правительства РФ от 06.05.1994 № 460 «О нормах расходов денежных средств на погребение погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, уволенных с военной службы (службы), а также на изготовление и установку надгробных памятников»
- Рекомендации Госстроя России о порядке похорон и содержании кладбищ в РФ (МДК 11-01.2002)
- Рекомендации Госстроя России по планировке и содержанию зданий, сооружений и комплексов похоронного назначения (МДС 31-10.2004)

Национальные стандарты РФ:

- ГОСТ Р 53107-2008 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения» (с 01.01.2016 введен Межгосударственный стандарт ГОСТ 32609-2014 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения»);
- ГОСТ Р 53999-2010 «Услуги бытовые. Услуги крематориев. Общие технические условия»;
- ГОСТ Р 54611-2011 «Услуги бытовые. Услуги по организации и проведению похорон. Общие требования»;
- ГОСТ Р 58392-2019 «Услуги бытовые. Услуги по изготовлению гробов для захоронения и кремации. Общие технические требования»;
- ГОСТ Р 58414-2019 «Услуги населению. Услуги организаторов похорон. Общие требования».

Объективная необходимость организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности обусловлена естественным непрерывным процессом смены поколений, сопровождающимся сменой гражданских состояний участников данного процесса, связанных родственными, наследственными и иными связями, сменой их социальных статусов и ролей.

Предметом похоронного дела является обслуживание указанного процесса – ведение похоронного хозяйства и оказание ритуальных услуг, формирование общегражданской похоронной культуры. Похоронное дело является областью социальной, духовной и обрядовой культуры общества, а также направлением градостроительной и санитарно-гигиенической деятельности.

Цели и функции похоронного дела

- сохранение физического, психического и духовного здоровья населения;
- безопасность землепользования на территориях похоронного назначения;
- удовлетворение духовных и иных потребностей общества, связанных с уходом из жизни его членов (сохранение памяти);
- формирование и укрепление общегражданской похоронной культуры;
- ресурсосбережение, экономически эффективное и безопасное хозяйствование на объектах похоронного назначения;
- развитие территорий с уникальными атмосферой и традициями.

Похоронный менеджмент: направления деятельности

1. Административно-хозяйственная
2. Строительство и эксплуатация зданий и сооружений, в т.ч. эксплуатация оборудования
3. Эксплуатация территорий
 - 3.1 Погребение
 - 3.2 Установка надмогильных сооружений
 - 3.3 Уход за местами захоронения
4. Прием заказа и заключение договора на организацию похорон
5. Информационная, в т.ч. консалтинг
6. Предпохоронное содержание тел умерших и их подготовка к похоронам
7. Юридическая и нормотворческая
8. Транспортная
9. Торгово-закупочная
10. Производственная
11. Обрядовая и этическая
12. Социально-культурная (похоронное искусство)
13. Энергоинформационная и в сфере психологии
14. Духовно-мемориальная
15. Страховая
16. Представительская
17. Научно-исследовательская
18. Образовательная
19. Сертификация и независимая оценка квалификаций

Система отраслевого управления

Минстрой России

Минэкономразвития России

Минздрав России

Роспотребнадзор

Минтруд России

Минобороны России

Минобрнауки России

Минпромторг России

Росстандарт

Минюст России

Органы ЗАГС

ФАС России

Правоохранительные органы

Совет Федерации

Комитет по развитию местного самоуправления

Государственная Дума

Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов

Общественная палата

Комиссия по развитию социальной инфраструктуры, местного самоуправления и ЖКХ

Торгово-промышленная палата

Общественные организации, включая СРО

Соотношение форм собственности в отрасли

Государственный (муниципальный) сектор	Совместное участие	Частный капитал
ГУП/МУП	АО	ИП
Казенное предприятие	ООО	ООО
ГУ/МУ (МБУ, МКУ, МАУ)	НКО/СРО	АО
Партнер	ГЧП/МЧП	Партнер

РФ

Регион

НКО

Образование

ЦОК

Реализация задач по развитию ПД

Программно-целевой метод

ПЦМ

ОМСУ

- Уполномоченный орган (отдел)
- Реестр
- Попечительский совет

Спецслужба

- МП/МУ
- ПАО

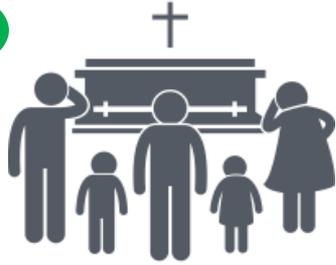
Бизнес

- Операторы рынка
- Партнер

Проекты МЧП



Похоронный комплекс муниципального образования



Кризис

1. Организация похоронного дела на достойном уровне является приоритетной функцией государства (муниципальной нуждой).
2. Отстраненность государства от системного решения проблем наряду с отсталостью нормативно-правовой базы и серьезным дефицитом бюджетных средств не позволяют достойным образом осуществлять погребение граждан и реализовывать гарантии, установленные Законом о погребении.

Публичный сектор, провозгласив права граждан на пакет публичных благ в области погребения, оказался не в состоянии полноценно их обеспечить. Одновременно, не создавая условий для частного сектора, готового управлять похоронным хозяйством и инвестировать в отрасль.

Предпосылки для ГЧП

- строительство и содержание кладбищ представляет собой экономически невыгодную деятельность (обременение муниципалитета при дефиците бюджета, земель, кадров, правового регулирования);
- необходимость выполнения социальных гарантий (не обеспеченных государственным финансированием) вынуждают администрации муниципальных образований идти на различные нарушения, приводящие к монополизации и криминализации отрасли;
- наличие субъективных потребностей

Организация работы кладбищ в форме мемориальных парков различных типов

- Инновационный принцип проектирования территориально-функциональных зон кладбища с ориентацией на создание мемориального парка с уникальной атмосферой и эстетикой, разработка эффективных архитектурных решений, организация рекреационной зоны
- Экологичность и ресурсосбережение
- Планирование развития зоны захоронений с предоставлением различных типов мест захоронения
- Акцент на торжественность и масштабную обрядность
- Внедрение современных технологий погребения
- Продвижение широкого перечня услуг на кладбище, ориентированных на различные категории потребителей
- Внедрение системы инвентаризации мест захоронения

Главные отличия мемориальных парков от традиционных кладбищ

- Могут проектироваться с учетом существующих объектов, гармонично встраиваясь в городскую среду
- Проект базируется на принципах ландшафтной архитектуры, организации мест погребения, организации паркового хозяйства, обрядовой и мемориальной деятельности, укрепления историко- и социокультурных традиций
- Архитектурная концепция максимально ориентирована на торжественность обрядовых церемоний, комфортность среды, формирование культуры Памяти (непрерывная связь поколений), культурно-просветительский и рекреационный эффект, массовость посещения
- Преобладание эстетически соответствующих парковой зоне форм захоронения над традиционными
- Доминирование принципов зеленой архитектуры

Направления развития: создание новых стандартов захоронения (в т.ч. газонного типа, благоустроенные участки, склепы и усыпальницы, колумбарии различных типов, эко-похороны, семейно-родовые участки); аллеи Памяти; декоративное оформление могил; внедрение удобных сервисов и инфраструктуры для посетителей; развитие архитектурных форм; ландшафтный дизайн и пр. Возможно применение патентованных минерализующих веществ с целью сокращения кладбищенского периода.

**Федеральное военное
мемориальное кладбище
(Московская область)**



Похоронный дом

- ⦿ прием заказа на организацию и проведение похорон, планирование церемонии;
- ⦿ сохранение и соответствующая подготовка тела покойного к церемонии;
- ⦿ предоставление семье и близким возможности нахождения (прощания) с усопшим;
- ⦿ отправление необходимых религиозных и светских обрядов.

Согласно законопроекта Минстроя России должен иметь в своем составе:

- 1) бюро похоронного обслуживания (пункт приема заказов)
- 2) диспетчерскую службу;
- 3) останкохранилище (трупохранилище);
- 4) помещение для подготовки тел умерших к погребению;
- 5) ритуальный зал.

Дополнительно похоронные дома могут иметь в своем составе: крематорий; колумбарий; помещение для проведения поминальной трапезы; салон-магазин; мастерскую.

Развитие IT систем

- Системы инвентаризации и поиска мест захоронения
- Оцифровка бизнеса

Бухгалтерия
Прием и сопровождение заказов
Транспорт
Логистика

- Агрегаторы (сбор и распределение заказов)
- Приложения

Уланов Павел Евгеньевич

- ◎ funeralprof.ru
- ◎ 903 220-25-00
- ◎ p-ulanov@yandex.ru