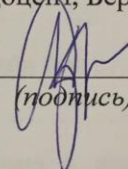


Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»  
(АНО ВО Университет «МИР»)

Отделение магистратуры и аспирантуры  
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы»  
Программа высшего образования  
Направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное  
управление»  
Профиль «Технологии и механизмы государственного и муниципального  
управления»

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

Заведующий кафедрой:  
к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

  
\_\_\_\_\_

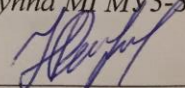
(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА**

**«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ, ВЫДЕЛЕННЫМИ  
ПОД ЗАХОРОНЕНИЕ УМЕРШИХ»**

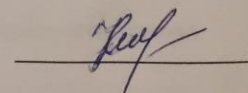
Выполнил:

Насиров Р.А., группа МГМУЗ-3

  
\_\_\_\_\_

Научный руководитель:

к.и.н., доцент Карлина А.А.

  
\_\_\_\_\_

Самара  
2018

**Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»  
(АНО ВО Университет «МИР»)**

**Отделение магистратуры и аспирантуры  
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы»  
Программа высшего образования  
Направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное  
управление»  
Профиль «Технологии и механизмы государственного и муниципального  
управления»**

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**  
Заведующий кафедрой:  
к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

---

*(подпись)*

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА  
«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ, ВЫДЕЛЕННЫМИ  
ПОД ЗАХОРОНЕНИЕ УМЕРШИХ»**

Выполнил:  
*Насиров Р.А., группа МГМУЗ-3*

---

Научный руководитель:  
*к.и.н., доцент Карлина А.А.*

---

**Оглавление**

Введение.....	4
1. Нормативно – правовые и организационные аспекты использования земельных участков под захоронения умерших в практике муниципального управления.....	9
1.1. Проблемы использования земельных участков под захоронения умерших в практике муниципального управления.....	9
1.2. Актуальные направления совершенствования нормативно-правовой базы в сфере предоставления земельных участков под захоронения умерших.....	15
1.3. Обзор лучших муниципальных практик в сфере предоставления ритуальных услуг.....	23
2. Анализ механизма выделения и использования муниципальных земельных участков под захоронение умерших на территории г.о. Самара.....	31
2.1. Анализ использования муниципальных земельных участков под захоронения умерших на территории г.о. Самара.....	31
2.2. Анализ деятельности органов местного самоуправления и проводимых мероприятий в сфере использования муниципальных земельных участков под захоронение умерших.....	34
2.3. Система управления процессом выделения земельных участков под захоронение умерших.....	40
3. Моделирование процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших.....	49
3.1. Описание процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших.....	49
3.2. Нормативно-правовая база процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших.....	54
3.3. Организационные механизмы реализации процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших.....	65
Заключение.....	69

Список использованной литературы.....	72
Приложение.....	77
Приложение 1. Мероприятия по реализации муниципальной программы «Развитие сферы ритуальных услуг и мест захоронения в г.о. Самара» на 2009-2018 годы»	
Приложение 2. План мероприятий целевой муниципальной программы «Развитие сферы ритуальных услуг и мест захоронения в г.о. Самара» на 2009 — 2025 годы	
Приложение 3. Блок-схема процесса рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков под захоронение умерших на территории г.о. Самара	
Приложение 4. Блок-схема процесса выделения земельных участков под захоронение, находящихся в муниципальной и частной собственности	
Приложение 5. Блок-схема процесса выделения земельных участков под захоронение, находящихся в государственной собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена	

## **Введение**

Актуальность темы исследования обусловлена важной ролью использования земельных участков для захоронения умерших людей на территории нашей страны. Ритуальное обслуживание как одно из социально значимых отраслей в сфере оказания услуг, затрагивает интересы всего российского общества. Высокая социальная значимость отрасли требует ее постоянного развития и совершенствования отношений между исполнителями и потребителями ритуальных услуг, а также разрешению имеющихся в отрасли проблем.

Теоретическая актуальность темы определяется современным трендом развития системы государственного управления, направленным на расширение количества и повышение качества государственных и муниципальных услуг, оказываемых населению в области ритуальных услуг.

Практическая актуальность темы исследования характеризуется наличием проблем, связанных с использованием земельных участков для захоронения, которые приобретают особое значение в современных условиях и требуют пересмотра существующих подходов к данному вопросу, поиску новых форм использования кладбищенских территорий, что порождает необходимость оптимизации законодательного регулирования. Важнейшей ключевой проблемой является несовершенство нормативно-правовой базы и отсутствие единой системы управления функционирования и развития отрасли, как самостоятельного вида деятельности.

Последнее время в российском обществе широко обсуждаются проблемы развития похоронного дела – одного из наиболее социально значимых и деликатных видов деятельности, охватывающего интересы всего населения.

Степень научной разработанности проблемы. Изучению процесса управления муниципальными земельными участками, выделенными под захоронение умерших, посвящено немного работ отечественных и зарубежных авторов. Исследованием в области использования земельных участков под захоронения умерших занимались следующие отечественные ученые-правоведы: Бабкин П.А., Тюнина И.И., Грачев Р.Ю., Сюткин Г.Н., Сошникова Р.С., Лексин В.Н., Карлина А.А., Зульфугарзаде Т.Э. и

др.

Бабкин П.А. рассмотрел эксплуатацию кладбищ экстенсивным способом, который в настоящее время исчерпал свой земельный и экономический ресурс, следовательно, назрела необходимость строительства многоуровневых зданий-кладбищ. Работа Бабкина П.А. посвящена решению проблемы ограниченного ресурса мест захоронений, обеспечению оптимизации использования земельных ресурсов, строительство зданий-кладбищ может ликвидировать многие пробелы в современном кладбищенском хозяйствовании: удаленность мест погребения от города, затрудненность доступа к могиле, поддержание порядка на могилах, безопасность захоронений, вандализм, отсутствие территориальной возможности родовых захоронений. Грачев Р.Ю. в целях обеспечения добросовестной конкуренции на рынке ритуальных услуг предложил легализовать возможность выделения земельных участков под организацию кладбищ на праве частной собственности для субъектов малого и среднего бизнеса, а для семейных захоронений - режима суперфиция, ограниченного вещного права пользования строением на чужом земельном участке. Тюнина И.И. исследовала следующие проблемы: недостаточность правового регулирования отношений в области ритуальных услуг, отсутствие четкого распределения полномочий по организации похоронного дела, нехватка финансирования на сооружение и содержание мест погребения. Одним из вариантов решения проблем может выступить частное партнерство, которое позволит привлечь инвестиции из негосударственных источников, целесообразно и создание немунципальных похоронных объектов - кладбищ и крематориев.

В настоящее время не полно исследован механизм предоставления и использования земельных участков под захоронения умерших, в связи с чем, назревает потребность в дополнительном изучении данной области.

Степень разработанности проблемы нельзя признать удовлетворительной. Несмотря на то, что выделение земельных участков под захоронение, неоднократно становилось предметом научных исследований, правовое регулирование рыночных отношений по оказанию ритуальных услуг и выделению муниципальных земель

изучено недостаточно.

Цель исследования - разработка организационных механизмов совершенствования процесса управления муниципальными земельными участками, выделенными под захоронение умерших.

Исходя из цели работы были определены следующие задачи исследования:

1. Изучить проблемы использования земельных участков под захоронения умерших в практике муниципального управления.
2. определить актуальные направления совершенствования нормативно-правовой базы в сфере предоставления земельных участков под захоронения умерших.
3. обобщить лучшие муниципальные практики в сфере предоставления ритуальных услуг.
4. провести анализ использования муниципальных земельных участков под захоронения умерших на территории г.о. Самара.
5. описать систему управления процессом выделения земельных участков под захоронение умерших.
6. описать процесс предоставления земельных участков под захоронение умерших.
7. проанализировать нормативно-правовую базу процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших.
8. установить организационные механизмы реализации процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших.

Объект исследования – Муниципальное казенное учреждение городского округа Самара «Ритуал».

Предмет исследования – механизм управления муниципальными земельными участками, выделенными под захоронение умерших.

Теоретическую основу составляют действующие нормативно-правовые акты РФ, научные труды российских и зарубежных ученых.

В диссертации обобщены и развиты методологические подходы к анализу состояния и развития механизма управления муниципальными земельными

участками, выделенными под захоронение умерших. В качестве информационной базы исследования были использованы официальные данные отечественных и зарубежных исследований, российская и зарубежная научная литература, публикации в периодической печати.

В исследовании применялись теоретические методы (моделирование, сравнение, обобщение, абстрагирование, систематизация, синтез, аналогия) и эмпирические методы (изучение инструктивно-методических материалов, анализ научной литературы, изучение и обобщение опыта, отечественной и зарубежной практики).

Эмпирическую основу исследования составляют Самарские учреждения МКУ г.о. Самара «Ритуал», МП г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг», Департамент промышленности, предпринимательства, туризма, потребительского рынка товаров и услуг г.о. Самара, Департамент управления имуществом г.о. Самара, деятельность которых составила фактологическую базу исследования. Кроме того, перечисленные организации принимали участие при подготовке и апробации результатов магистерской диссертации.

Новизна выпускной квалификационной работы заключается в том, что она представляет собой одно из первых диссертационных исследований, посвященных проблемам совершенствования процесса управления муниципальными земельными участками, выделенными под захоронение умерших. Оригинальность исследования проявляется в выявлении специфики правового регулирования выделения муниципальных земель под захоронение умерших; разработка механизма предоставления ритуальных услуг; субъектного и объектного состава рынка.

Теоретическая новизна работы. Российскому похоронному делу следует интегрироваться в международный похоронный рынок, это привлечет новейшие технологии и разработки в ритуальный бизнес, а также иностранные инвестиции. Таким образом, при выполнении данных задач Россия реализует экономические проекты в сфере ритуальных услуг, как на уровне государства, так и на уровне субъектов рынка.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена его



научной новизной и состоит в том, что некоторые положения, сформулированные на основе анализа действующего законодательства, а также российской и зарубежной практики, могут быть использованы в законотворческой деятельности при разработке новых законов и внесении изменений в действующие нормативные правовые акты. Практические выводы, сделанные в процессе исследования, могут использоваться в правоприменительной практике разрешения споров о выделении муниципальных земель и нарушениях договорных обязательств по оказанию ритуальных услуг.

Апробация результатов исследования. Автором по теме исследования были подготовлены и опубликованы две научные статьи: «Проблемы использования земельных участков под захоронения на кладбищах в современной литературе и практике муниципального управления» (2016 г) и «Актуальные направления совершенствования нормативно-правовой базы в сфере предоставления земельных участков под захоронения умерших» (2017г).

Структура работы. Диссертация состоит из следующих структурных элементов: введения, где описаны актуальность, цели, задачи, предмет, объект, методы, новизна, гипотеза, теоретическая и практическая значимость, методы исследования, трех глав, логически связанных между собой и разделенных на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

## **1. Нормативно – правовые и организационные аспекты использования земельных участков под захоронения умерших в практике муниципального управления**

### **1.1. Проблемы использования земельных участков под захоронения умерших в практике муниципального управления**

Похоронное обслуживание населения - одна из наиболее социально значимых сфер услуг. Приобщение к цивилизованному похоронному сервису, сохранение ритуальных традиций имеет большое значение в самых различных аспектах социально-экономической и духовной жизни страны.

Ритуально-похоронное дело, сочетающее в себе элементы социальной, коммунальной, религиозной, экономической и других сфер деятельности, является одной из важнейших отраслей городского хозяйства.

В России ежегодно умирает около двух миллионов человек и в связи с этим вопрос о площади и емкости кладбищ имеет немалое значение по нескольким причинам. Во-первых, традиционные захоронения до сих пор являются предпочтительными, во-вторых, резервы кладбищенских территорий внутри городов и других населенных пунктов фактически исчерпаны, в-третьих, такие территории можно выделять и поддерживать только при условии выполнения очень жестких градостроительных и санитарно-эпидемиологических правил, в-четвертых, сооружение новых кладбищ почти всегда воспринимается жителями близлежащих поселений крайне негативно, и в-пятых, вынос кладбищ за пределы поселений должен сопровождаться мерами по обеспечению их постоянной и удобной транспортной доступности.

Современное экстенсивное кладбищенское хозяйствование действует в условиях перманентного дефицита земли, присутствует очередность в потребности в открытии кладбища или расширении действующего за счет прирезок земли, резкое снижение культуры обслуживания, ущемление достоинства граждан с неизбежным нарушением морально-этических принципов. В итоге мы можем наблюдать экологический и культурологический кризис в системе погребения.

Постоянный прирост кладбищенских территорий и нарушение санитарных правил и норм неблагоприятно сказывается на расположенных вблизи жилых массивов, которые, в свою очередь, нередко разрастаются в сторону кладбищ.

Помимо первоначальных функциональных зон под захоронения и места памятования на кладбищах должны предусматриваться другие функциональные зоны: входная, зона транспортных и инженерных коридоров, ритуальная, в том числе религиозно-культурная, административно-хозяйственная, санитарно-защитная, – а также полосы зеленой визуальной защиты по периметру кладбища, канализование, водоснабжение, теплоэлектроснабжения, благоустройство территории. В результате под захоронения нередко используется лишь половина площадей кладбищенских территорий, хотя СанПин 2.1.2882-11 предусматривает максимальную площадь мест захоронений до 70% от общей территории кладбища, что предполагает расширение кладбищенских ресурсов за счет строительства многоуровневых зданий-кладбищ [9].

Площадь РФ составляет 1709824600 га, для обеспечения организации погребения гробом ежегодно используется около 0,00003% всей площади государства. Учитывая требования, выдвигаемые к кладбищенским территориям законодательством и нормативными актами, ежегодное использование даже таких незначительных площадей, для России все же существенна. Если учесть неравномерность плотности расселения, а также разнообразие климатических условий, ландшафтов и особенностей механической, биохимической структуры земли под захоронения, то можно предположить, что в стране для целей погребения земельный ресурс ограничен.

Таким образом, экстенсивный метод эксплуатации кладбищ, связанный с увеличением количественных показателей, исчерпал свой земельный и экономический ресурс. Статистическое сопоставление численности населения, показателей смертности и количества кладбищ свидетельствует о том, что унижающие человеческое достоинство кладбища-гиганты привели к занижению морально-нравственных стандартов в культуре погребения, разрушению вековых традиций памятования, а многочисленные случаи санкционированного государством

вандализма при закрытии и переносе городских кладбищ фактически стали свидетельством кощунственного надругательства над останками усопших.

В настоящее время на муниципальном уровне активно рассматриваются варианты решения рассматриваемых проблем погребальной сферы. Один из способов решения - это использование архитектурных средств, обеспечение оптимизации использования земельных ресурсов под цели погребения, предлагаются меры, направленные на повышение культуры погребения и бытового обслуживания населения.

В некоторых областях России разрабатываются проекты многоуровневых кладбищ, которые позволяют предоставить качественные, эффективные и удобные места для погребения, с целью создания принципиально новой архитектурно-пространственной среды кладбищ, максимально отвечающей душевно-психологическому состоянию лиц, понесших потерю близкого человека.

Внедрение зданий-кладбищ поможет исключить непродуктивное использование земельных ресурсов, повысить качество похоронного обслуживания, устранить многие недостатки в современном кладбищенском хозяйствовании: удаленность мест погребения от городской среды, затрудненный доступ к могиле, невозможность сохранения порядка на могилах, безопасность захоронений, вандализм, отсутствие территориальной возможности родовых захоронений [20, с. 39].

Опыт эффективной эксплуатации кладбищенских земель подсказывает российским градостроителям и архитекторам кладбищ новые пути перехода от экстенсивных методов использования земельных участков кладбищ к интенсивным, что представляет собой актуальную задачу современного кладбищенского хозяйствования.

На современном этапе требуется создание устойчивого законодательного фундамента, позволяющего обеспечить реализацию права на захоронение. Важно оптимизировать решение вопросов о выделении земельных участков таким образом, чтобы не нарушались права граждан, при этом соблюдались нормативы объема используемых земель и санитарные нормы.

Вся деятельность похоронных служб основана на Федеральном законе «О погребении и похоронном деле», который на сегодняшний момент является не совсем корректным в применении к современным реалиям рынка ритуальных услуг. Совместно с Союзом похоронных организаций и крематориев (СПОК), Федеральной антимонопольной службой (ФАС) России и Государственной Думой РФ ведутся разработки по модернизации данного закона.

На федеральном уровне не определен руководящий ответственный орган власти за развитие похоронного дела. Отмена лицензирования в похоронной отрасли привела к значительному падению уровня обслуживания и недобросовестной работе многих ритуальных центров.

В условиях неспособности муниципалитетов финансировать объекты похоронного назначения и контролировать четкое выполнение всех процедур при организации похорон, а также отсутствия гарантий для потенциальных частных инвесторов отрасль оказалась в тяжелом положении. Повсюду наблюдаются нарушения прав потребителей ритуальных услуг, навязывание товаров и вымогательство, нарушение антимонопольного законодательства, недобросовестная конкуренция, дефицит кладбищенских земель, отсутствие финансирования на содержание мест захоронения, некорректное поведение работников похоронных и медицинских служб.

Бесчисленные претензии людей связаны с тем, что цены на ритуальные услуги не соответствуют качеству, а могилы часто предоставляются за взятки. Данные о смерти граждан на деле становятся товаром повышенного спроса со стороны конкурирующих похоронных организаций. В конечном итоге все «черные» затраты компенсируются из средств потребителя. Конкуренция частных похоронных фирм с муниципальными учреждениями зачастую имеет криминальный характер [31].

На сегодняшний момент анализ спроса на услуги по подготовке мест захоронения показывает необходимость пересмотра правил кладбищенского хозяйствования.

Крайне необходимо исправить существующие пробелы в земельном

законодательстве, которое не учитывает интересов похоронного дела. В конечном счете цена на строительство новых кладбищ превышает сотни миллионов рублей, что представляет собой огромные суммы для местных бюджетов.

Сегодня стало понятно, что без правильного правового регулирования и привлечения как государственных, так и рыночных возможностей нормальное функционирование ритуально-похоронной отрасли неосуществимо.

Формирование плодотворных партнерских взаимоотношений между бизнес-структурами и государственной властью по усовершенствованию похоронной услуги позволит дать стимул к улучшению похоронной инфраструктуры и внедрению современных форм обслуживания с использованием внебюджетных средств.

Следует законодательно установить понятные регламенты, что позволит обеспечить социальную защищенность граждан, гарантии для частных предпринимателей, развитие инноваций, повышение квалифицированности кадров отрасли, снижение уровня коррупции в похоронной сфере.

Основные проблемы в данной отрасли - огромное количество ритуальных организаций и низкий уровень обслуживания. Бесконтрольное порождение новых фирм ведет к недобросовестной конкуренции, что влечет за собой частый обман заказчика, коррупцию, мошенничество, вымогательство.

Хотелось бы отметить еще одну немаловажную проблему: ритуальные компании не перенимают опыт своих коллег.

Данные проблемы требуют системного подхода, одним из направлений которого могло бы стать введение лицензирования. Каждая новая организация должна пройти все необходимые процедуры подтверждения профессионального уровня, и при несоответствующем уровне сервиса ограничена в предоставлении лицензий.

Одним из масштабных решений многих проблем может стать модернизация закона «О погребении и похоронном деле», что позволит определить полномочия и ответственность административных органов и добавит дополнительные рычаги контроля над ритуальной сферой.

Ключевым решением также может стать инвестиционная привлекательность. Данная сфера услуг имеет разные направления деятельности, что позволяет добросовестным предприятиям повысить качество ритуальных товаров и уровень обслуживания. Это, в свою очередь, будет способствовать вытеснению организаций с низким уровнем услуг и сомнительной репутацией.

Одной из ключевых задач любого сервиса является обеспечение качества обслуживания. Это предполагает стандартизацию процессов оказания услуг, производства товаров, обучения персонала. Менеджмент качества сегодня использует широкий инструментарий: обязательную и добровольную сертификацию, лицензирование, аттестацию и сертификацию персонала, обязательное и добровольное саморегулирование.

Необходимо затронуть и ограничение земельных ресурсов. Проблема сосуществования акрополей и некрополей, эффективного использования земель для различных нужд всегда стояла перед человечеством. Наиболее остро она проявляется в странах с небольшой территорией, перенаселенных, со специфическим ландшафтом и климатом, имеющих многомиллионные мегаполисы. В таких условиях похоронное хозяйство ориентировано на экономичные способы погребения.

Например, в Японии и Китае кремация применяется практически на 100%, в ряде стран Европы этот процент достигает 60-70% и более. Практикуются такие формы захоронения, как развеивание праха, захоронения в зданиях-кладбищах (захоронения саркофагового типа, закрытые колумбарии) и в море. В Италии и Испании большое развитие получили здания-кладбища различных типов, в том числе наземные многоярусные галереи (нередко в 2-3 этажа), наземные фамильные мавзолеи (склепы на 20-30 и более захоронений). В скалистой местности ниши для захоронения гробов и урн вырезают прямо в породе (Испания, Греция, южная Италия). Для большинства западных стран характерна система аренды, а иногда покупки мест захоронения, обеспечивающая необходимый землеоборот в похоронном деле [21, с. 5].

Перечисленные примеры способов захоронения требуют применения

соответствующих технологий, развитие которых, в свою очередь, сопряжено с существенными затратами. Это обуславливает экономическую специфику похоронной отрасли в той или иной стране.

Только обратная связь потребителя и исполнительной власти позволит решить проблемы в ритуальном секторе. Немаловажно способствовать инвестиционному климату в городе, что позволит выйти на рынок перспективным проектам, направленным на повышение качества ритуальной сферы, медико-научного потенциала и улучшение экономического климата. Таким образом, мы определили важную роль использования земельных участков для захоронения умерших людей на территории нашей страны. Ритуальное обслуживание как одно из социально значимых отраслей в сфере оказания услуг, затрагивает интересы всего российского общества. Высокая социальная значимость отрасли требует ее постоянного развития и совершенствования отношений между исполнителями и потребителями ритуальных услуг, а также разрешению имеющихся в отрасли проблем.

## **1.2. Актуальные направления совершенствования нормативно-правовой базы в сфере предоставления земельных участков под захоронения умерших**

Сегодня ритуальное обслуживание в России регламентируется более чем 750 актами федерального значения и 3500 региональными актами и актами местного самоуправления, не согласованными на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, содержащими множество пробелов и противоречий. Следует признать, что в действующем российском законодательстве, регулирующем отношения по оказанию ритуальных услуг, отсутствует системное правовое регулирование данных отношений, что существенно затрудняет формирование правовых основ рынка ритуальных услуг. В нормативно-правовых актах, непосредственно затрагивающих этот вид деятельности, отсутствуют четкие нормативные показатели содержания и объема, качества и безопасности ритуальных услуг, гарантий и способов их предоставления, ответственности за их несоблюдение. Они не отвечают в полной мере потребностям граждан и нуждаются в пересмотре и



обновлении с учетом сложившейся правоприменительной практики предоставления ритуальных услуг.

Проблемой выступает то, что потенциал гражданско-правовых средств в механизме правового регулирования рынка ритуальных услуг в полной мере не изучен. Среди ученых и практиков отсутствует единство в теоретическом осмыслении научных дефиниций рынка ритуальных услуг как объекта гражданско-правового регулирования, особенностей его субъектного и объектного состава, тенденций и перспектив развития законодательства, регламентирующего правила обращения ритуальных услуг.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере погребения, похоронного дела и ритуального обслуживания, является Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле». [5] Он закрепляет, 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, и пожеланий родственников, предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего, санитарные и экологические требования к выбору и содержанию мест захоронений. Узаконены такие важнейшие положения, как статус вероисповедальных (православных, иудейских, мусульманских и др.) кладбищ (или их участков), воинских кладбищ и семейных (родовых) захоронений.

В соответствии со ст. 18 Закона о погребении и похоронном деле общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ. Данный Закон не предусматривает возможности передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе обладающего статусом специализированной службы. Земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение.

Системное толкование норм законодательства позволило Федеральной

антимонопольной службе сделать вывод о том, что статус специализированных служб, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления предприятию исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи полномочий органа местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органам представительной и исполнительной власти муниципальных образований передана в ведение в качестве «вопроса местного значения» организация ритуально-похоронного дела на территории всех поселений (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) и муниципальных районов. Администрациям всех видов поселений и городских округов определена обязанность организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения, а органам управления муниципальных районов - содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг. За муниципалитетами для обеспечения вышеуказанных мероприятий 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.

Повсеместно наблюдаются факты нарушения прав потребителей ритуальных услуг, навязывания услуг (товаров) и поборов, нарушения антимонопольного законодательства, недобросовестной конкуренции, дефицита кладбищенских земель, отсутствия финансирования на содержание мест захоронения, некорректного поведения работников похоронных и медицинских служб. 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 «черные» затраты в конечном

счете возмещаются потребителем. Противоборство частных похоронных служб с муниципальным сектором и друг с другом часто носят криминальный характер [45, с. 86].

Анализ современного спроса на услуги по организации мест захоронения указывает на необходимость переосмысления принципов кладбищенского хозяйствования. Крайне важно восполнить пробелы в земельном законодательстве, которое сегодня не учитывает нужд похоронного 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 импульс 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.

Одним из вариантов решения проблем, существующих в похоронной отрасли, может стать внедрение в практику организации похоронного дела государственно-частного партнерства в рассматриваемой сфере, которое позволит привлечь необходимые объемы инвестиций из внебюджетных источников. Целесообразно создание в ее рамках негосударственных (немуниципальных) похоронных объектов - кладбищ и крематориев. Среди механизмов внедрения системы негосударственных кладбищ К. Князев предлагает ряд мероприятий.

1. В случае отсутствия средств местных бюджетов на содержание мест захоронения и наличия возможностей предпринимателей обеспечить эффективное функционирование возможна передача муниципальных кладбищ частным компаниям на обслуживание бесплатно или на условиях аренды.

2. В качестве наиболее кардинальных механизмов предлагается продажу свободных и планируемых под организацию захоронений свободных земель в частную собственность.

3. Остается актуальным механизм предоставления земельных участков под кладбище в аренду на 49 лет [31].

Но все предлагаемые мероприятия возможны только при определенных условиях, а именно установление для пользователей земельными участками под захоронение:

- установление обязательства сохранения категоричности и целевого назначения земельного участка;

- сохранение обязательства органов местного самоуправления в случае досрочного прекращения деятельности по захоронению и обслуживанию кладбища обеспечить его функционирование;

- установление обязательства сдавать в архив органа местного самоуправления сведения о произведенных захоронениях в электронном или бумажном виде с соблюдением необходимых требований.

В то же время очевидно, что на местном уровне разрешить проблему окончательно не получится. Необходимо переосмыслить роль федерального центра и региональной власти в преодолении кризисной ситуации в организации похоронного дела. Необходимо выработать единую государственную политику развития отрасли, установить должный контроль, использовать возможности снижения общественных расходов и развития похоронного хозяйства, связанные с широким использованием опыта негосударственного сектора и рыночными механизмами. При этом самое серьезное внимание уделить нормотворческой и правозащитной работе [22, с. 67].

В г.о. Самара и Самарской области приняты свои нормативно-правовые акты о похоронном деле: Постановление Администрации г.о. Самара от 27 февраля 2010 года № 183 «О реализации отдельных положений Федерального закона «О погребении и похоронном деле» на территории г.о. Самара»; Закон Самарской области от 06.07.2015 № 66-ГД «О порядке создания семейных (родовых)

захоронений на территории Самарской области».

Следует отметить, практика применения Закона № 66-ГД показала, что при его реализации возникают некоторые проблемы. Например, граждане, обращающиеся с заявлением о создании семейного (родового) захоронения, полагают некорректным в заявлении указывать конкретных родственников, которые могут быть похоронены на семейном (родовом) захоронении, и по этой причине иногда отказываются от создания семейного (родового) захоронения. Для решения данного вопроса, а также в целях совершенствования законодательства Самарской области и в соответствии с предложениями правоприменителей, был разработан законопроект «О внесении изменений в Закон Самарской области «О порядке создания семейных (родовых) захоронений на территории Самарской области». Законопроектом предусматривается, что с заявлением о создании семейного (родового) захоронения может обратиться один человек. В заявлении о создании семейного (родового) захоронения заявитель указывает только число лиц (не менее двух), которые будут погребены на одном семейном (родовом) захоронении. Также законопроектом уточняется понятие семейного колумбария - это сооружение (стена скорби), предназначенное для захоронения праха или урн с прахом (останков) умерших (заявителя и иных лиц, которые могут быть погребены на одном семейном (родовом) захоронении).

В целом, предприятия и организации отрасли в основном адаптировались к условиям рыночных отношений. Идут процессы формирования производственной базы отрасли, расширения ассортимента предлагаемых населению изделий и услуг, вовлечения предпринимательских структур в развитие отрасли. Возрождается обрядовая культура, связанная с похоронами. Высокая социальная значимость отрасли требует ее постоянного развития и совершенствования отношений между исполнителями и потребителями ритуально - похоронных услуг, разрешению имеющихся в отрасли проблем. Важнейшей ключевой проблемой является несовершенство нормативной базы и отсутствие единой системы управления функционирования и развития отрасли, как самостоятельного вида деятельности (что определено законом № 8-ФЗ).

Закон никак не определяет формы и методы деятельности, предметы ведения работающих на рынке ритуально-похоронных услуг организаций, которые являются хозяйственными обществами или товариществами, другими негосударственными и немунципальными предприятиями.

Законодательно не отрегулированы вопросы участия подобных организаций во владении, управлении и развитии ключевых объектов ритуально-похоронной сферы: кладбищ и крематориев. Именно по этой причине кремационное дело в России в настоящее время практически не развивается - у субъектов Федерации нет средств на строительство крематориев, федеральный бюджет на эти цели денег не дает. В то же время средства и желание на создание крематориев имеются у частных структур. Однако они не могут заняться подобным бизнесом - не позволяет Закон, который однозначно определяет, что крематории могут находиться в ведении органов государственного или муниципального управления.

С февраля 2015 г. на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещен и проходит экспертизу проект Федерального закона «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Следует отметить, что разработкой нового «ритуального» закона занималось министерство строительства Российской Федерации. Так, в ходе обсуждения законопроекта неоднократно вносились поправки. Предполагается, что в случае принятия закона он вступит в силу с 1 января 2018 года [31].

Проект нового закона, представленный Минстроем в самом начале, включал в себя положение о лицензировании отдельных видов ритуальных услуг (для этого предлагалось создать специальный орган). Но после оценки проекта Минэкономразвития и Минфином этот пункт из проекта исключили. По мнению экспертов, внесение поправок, исключающих лицензирование деятельности по оказанию ритуальных услуг, стало для отрасли настоящим шоком. Рынок в сфере ритуально-похоронных услуг нуждается в регуляции (это может быть, как лицензирование, так и саморегулирование).

Вызывает вопрос положение в проекте нового закона, предполагающее

передачу сферы ритуальных услуг регионам. То есть контроль за похоронным бизнесом хотят закрепить за муниципалитетами. А те уже сами будут отбирать ритуальные компании и заключать с ними соглашения. Без таких соглашений работа в сфере ритуальных услуг будет невозможна. Но при таком раскладе событий грубо нарушается антимонопольное законодательство, поскольку прослеживается лоббирование интересов «своих» агентов. Кроме того, органы местного самоуправления смогут пользоваться доминирующим положением в определении субъектов, оказывающих ритуальные услуги.

Особый акцент хотелось бы сделать как на моральных, так и на профессиональных качествах сотрудников организаций, занимающихся похоронным делом. Рассматриваемая отрасль ритуально-похоронного дела как никакая иная предполагает наличие комплекса самых высоких морально-этических и профессиональных качеств «ритуальных» работников. Пока никаких требований к работнику данной сферы трудовым законодательством не установлено. Неоднократно высказывалось предложение сформировать кодекс чести организаций и фирм, работающих в похоронном бизнесе, с тем, чтобы профессионалы сами регулировали этические вопросы взаимодействия между собой.

На Федеральном портале проектов нормативных правовых актов сейчас проходит общественное обсуждение текста проекта профессионального стандарта «Специалист в области похоронного дела». Так, например, среди прочих функций специалиста в области похоронного дела выделены другие требования, а именно: оказание первой медицинской помощи родственникам при выдаче тела умершего; владение приемами общения с клиентом, включая телефонные переговоры; знание культуры межличностного общения, профессиональной этики и этикета, психологии профессиональной деятельности.

Профстандарт специалиста в области похоронного дела содержит требования к образованию, опыту работников, их этическим качествам. Этот документ призван сделать работу похоронных организаций более эффективной.

Главным для специалиста ритуальной службы должен быть клиент, который переживает большой стресс. Его задача – успешно «лабиринтовать» между разумом и

эмоциями, то есть, он должен быть настоящим профессионалом своего дела. Обучение похоронному делу – нелегкий труд, однако это необходимый этап, предшествующий профессиональной деятельности. Постоянно совершенствовать свои знания должны также те, кто уже работает в данной сфере, в том числе и руководители ритуально-похоронных фирм.

На территории России ритуально-похоронная культура большинства потребителей оставляет желать лучшего, причиной этого является низкая квалификация работников, несовершенство законов, невыполнение гарантий по захоронению, дающихся государством [34, с. 161].

Рынок ритуальных услуг, являющийся сегментом рынка социальных услуг, как объект гражданско-правового регулирования, представляет собой совокупность имущественных и личных неимущественных отношений в сфере погребения и похоронного дела, элементами которого являются: правила обращения ритуальных услуг; субъекты, юридические лица всех организационно-правовых форм и индивидуальные предприниматели, оказывающие ритуальные услуги, и потребители услуг - лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации; ритуальные услуги как объекты рыночного товарооборота. Несоответствие действующей нормативно-правовой базы требованиям рыночной экономики тормозит развитие сферы ритуального обслуживания. Безусловно, наилучшим способом устранения существующих коллизий и пробелов законодательства в сфере погребения и похоронного дела было бы внесение изменений в Федеральный закон № 8-ФЗ.

### **1.3. Обзор лучших муниципальных практик в сфере предоставления ритуальных услуг**

Российский рынок ритуальных услуг принципиально отличается от европейской и американской модели. В России не существует частных похоронных домов, частных кладбищ и частных моргов — вся инфраструктура принадлежит государству. При этом похоронный рынок является источником теневых и нелегальных экономических и социальных практик. Несмотря на подобное состояние дел, рынок ритуальных услуг долгое время не подвергается



систематическому и структурному реформированию.

Российские исследователи выделяют такие характерные черты отечественного ритуального рынка, как закрытость, несовершенство правового регулирования и тотальное распространение неформальных и даже криминальных практик. Пробелами в регламентации государством ритуального бизнеса в России являются: отсутствие системы лицензирования и контроля. Похоронную деятельность полностью регулируют органы местного самоуправления, не входящие в систему исполнительной власти. На похоронном рынке не существует крупных игроков, как, например, Service Corporation International в США. Участники рынка действуют исключительно на своей территории и не предпринимают попыток расширить или структурировать свой бизнес. Нет ни легальных частных моргов с возможностью проведения вскрытия, ни легальных частных кладбищ. Все ключевые объекты похоронной инфраструктуры (морги, залы прощания, кладбища) отдалены друг от друга в пространстве, функционируют в различных правовых статусах на основании не связанных между собой законов и подзаконных актов, а чаще на основании неформальных договоренностей.

В западных странах регулирующие функции в области качества выполняют общественные объединения участников рынка (ассоциации). По сути, они являются саморегулируемыми организациями (СРО) со своими стандартами и правилами, системами контроля качества и профессионального обучения.

Изучение функционирования объектов похоронной инфраструктуры позволяет вскрыть латентные механизмы властного контроля на рынке ритуальных услуг, которые оказывают на нее структурообразующее влияние.

Альтернативой традиционным кладбищенским захоронениям является кремация, необычайно развитая во многих странах. Рационально устроенному уму этот вид погребения представляется идеальным: главный аргумент — требует в сотни раз меньше территории. Кремация технологична, экологична, экономична. В ряде стран кремация — обычное дело. В Японии, например, через печи крематориев проходят почти все умершие (почти 99 %), в Великобритании — около 70 %, в скандинавских странах — более 60 %. Общее число крематориев в мире оценивается

примерно в 15 тыс., а инвестиции в их строительство считаются достаточно выгодными и быстро окупаемыми.

В России через кремацию проходят считанные проценты умерших. Это связано, во-первых, с неразвитостью сети крематориев: на всей территории страны функционирует всего полтора десятка крематориев в крупных городах, причем там, где они были построены и эксплуатировались, доля кремирования в общем числе погребений в последние 30 лет ежегодно увеличивалась на 1 %. Кремации противостоят обычаи традиционных похорон с последующим посещением кладбищ, формирование системы семейных захоронений. Немалое значение имеют и религиозные мотивации, хотя православная церковь, по крайней мере, не осуждает сам процесс кремации.

Но, как показывает мировой опыт, назвать проект прибыльным однозначно нельзя. По данным статистики, уровень кремации в городах, где есть крематорий, составляет от 10 до 60 %. При этом первые два-три года кремация, как правило, не слишком популярна [28, с. 126].

Анализ зарубежной практики оказания ритуальных услуг свидетельствует о высоком качестве предоставления услуг, когда российская действительность демонстрирует прямо противоположные результаты. Сложившуюся ситуацию в сфере ритуальных услуг можно признать неуправляемой в условиях отсутствия действенного механизма государственного и муниципального регулирования, быстро приносящую большую прибыль.

Мировая практика ритуального обслуживания населения показывает высокие критерии к организации ритуальной сферы и неукоснительное следование всех участников рынка установленным правилам, т.е. правила делового оборота похоронного дела за рубежом нацелены на удовлетворение потребителей и являются клиентоориентированными.

Рассмотрим практику организации ритуальных услуг в Чехии, особенностью выступает предоставление пакета услуг и похоронных принадлежностей в одной организации - в погребальной службе. Именно за счёт централизации услуг ритуальным предприятиям удаётся увеличивать прибыль в несколько раз.

Погребальная служба в Чехии оказывает более 40 видов услуг, в том числе и сопутствующих (расселение в отели близких и родственников, приехавших на похороны из других регионов, бронирование и приобретение билетов, организация поминальных обедов, доставка комплекта похоронных принадлежностей к месту нахождения умершего). Нахождение умерших до похорон в жилых зданиях либо в больницах не практикуется. Из жилых зданий и больниц умершие без сопровождения родственников транспортируются спецавтотранспортом погребальной службы в траурный зал или в крематорий, где они содержатся до похорон в охлаждённом помещении в гробах. Родственники и близкие умершего прибывают на церемонию прощания прямо в крематорий или в траурный зал.

Чешские обычаи не позволяют сохранять тела усопших, а также организовывать проводы из дома или больницы, следовательно, повышается использование специализированных похоронных объектов (моргов, залов прощания), что приносит большую прибыль похоронным организациям, однако в России эти объекты недостаточно задействованы.

Использование кремации выгодно ритуальным службам и клиентам: первые экономят полезную площадь на кладбище, а вторым кремация предоставляет возможность снизить расходы.

Такое новшество как использование специальной поляны для развивания пепла можно рассматривать с двух сторон: для бизнеса это приносит прибыль без затрат времени, средств, площади на кладбище, однако отсутствует возможность стабильного получения дохода (не используется колумбарий, однако, за сохранение урн с пеплом взимается ежегодная плата).

Высокий уровень оказания ритуальных услуг наблюдается в следующих европейских странах: Великобритании, Германии, Швеции, Франции, Австрии. В США и Великобритании первый этап обслуживания проводится в Похоронном доме, где осуществляется комплекс работ по подготовке умерших, в т.ч. сохранение в охлаждаемых камерах. Наличие траурного зала в крематории и Похоронном доме дублирует основные (траурный зал) и вспомогательные помещения для участников ритуала, что можно считать не эффективным. Для условий российской

действительности подобное нерациональное использование площадей является экономически не рентабельным, т.к. дублирования в двух местах ведёт к большим и невосполнимым затратам. Намного целесообразнее выглядел бы отказ от траурного зала в Похоронном Доме, что позволило бы сэкономить на содержании траурного зала и обслуживающем персонале.

Организация похоронного дела во Франции можно рассмотреть в качестве примера сохранения национальных традиций. Во Франции умерших в основном кремируют, родственники умершего имеют возможность арендовать нишу в колумбарии или участок на кладбище под могилу, нишу можно арендовать на 5, 10 или 25 лет, имеет место и оплата целевой суммы за то, что урна будет находиться постоянно. Данная система аренды ниши является экономически выгодной, так как даёт возможность дифференцированного подхода с точки зрения уровня доходов к каждому клиенту. Усопших обычно хоронят в семейные склепы, застроенные в индивидуальном стиле - это одна из особенностей похоронного дела Франции, однако это самый дорогостоящий вид захоронения. Ритуальные конторы в данном случае получают прибыль не только от захоронения по факту, но и от проектирования склепа, ухода за ним и ещё за ряд сопутствующих услуг.

Контроль и охрану кладбищ осуществляет государство. Для того, чтобы избежать появления случайных людей на территории кладбища, уход за могилами осуществляют по абонементной плате родственников. Стоимость годового абонемента 400 франков. Санитарный срок (кладбищенский период) составляет 15 лет, для повторного захоронения достаточно разрешения директора кладбища.

Средняя стоимость организации похорон во Франции составляет 20 тысяч франков. Также во Франции существуют дома прощания, куда из морга забирают тело и хранят в специальном помещении, оборудованном холодильными камерами, родственники могут находиться круглосуточно.

Изучая стандарты похоронного обслуживания Швеции, следует отметить, что организация обслуживания функционирует безотказно и без сбоев, примером может служить крематорий, действующий безотказно с 1948г.

Особенностью организации погребения в Швеции является работа кладбищ

(в Швеции почти отсутствуют колумбарные стены и захоранивают гроб в могилу или урну). Под захоронение отводится стандартный участок без оград, отсутствие оград позволяет экономить до 20 % территории кладбища, которая отводится под прилегающие дорожки, при использовании колумбариев прибыль можно было бы ещё увеличить. Участок под захоронение арендуется сроком на 25 лет. Стоимость классического обряда похорон составляет примерно 15 тысяч шведских крон или 2 тысячи долларов США.

Организация похоронного дела в Швеции выступает идеальным примером реализации большого числа основных ритуальных услуг и отсутствием сопутствующих, однако имеет место недополученная прибыль.

Особое место в организации ритуальных услуг Германии занимают кладбища, основная функция которых – выступать в качестве места погребения умерших и накопления памяти о них.

Федеральное Положение о кладбищах устанавливает конкретные нормы площади для различных типов могильных участков по всей территории Германии. Вопросы планировки, поддержания порядка, расширения площади относятся к компетенции коммунальных служб, однако, возможны некоторые отклонения, согласованные с местными органами управления.

В основе классификации могильных участков по типам лежит различный уровень доходов клиентов, изменение планировок участков осуществляется за дополнительную стоимость в местный бюджет.

Развитие сферы ритуальных услуг не может произойти без тесного взаимодействия похоронных служб различных стран, что выступает в качестве входного барьера в ритуальный бизнес [28, с. 127].

Исследуя опыт зарубежных стран в области организации похоронного дела, следует уделить внимание подготовки кадров. В странах, входящих в международную похоронную организацию, предъявляются высокие требования профессионализма к работникам любого звена.

К появлению православных ритуальных служб в российских городах (Саратове, Балаково, Екатеринбурге, Москве, Ярославле) в обществе относятся

неоднозначно. По мнению священнослужителей, ритуальные услуги не должны находиться в частных руках, обосновывая это неудовлетворительным состоянием кладбищ, проведением погребальных обрядов не в полном соответствии с православными традициями, отсутствие полномочий на проведение ритуала.

В настоящее время в Москве и ряде регионов – в Томске и области, г. Иваново, г. Волгограде и области – сложилась работающая в условиях конкуренции система взаимодействия государственных, муниципальных и частных предприятий между собой и с органами власти.

В г. Иваново сосуществуют специализированные службы разных организационно-правовых форм, где в порядке муниципального регулирования отрасли определен перечень услуг, которые могут оказывать только специализированные службы, в том числе: прием заказов на погребение, катафальные перевозки тел умерших, услуги по захоронению и т.д. По итогам конкурса в городе создано 5 специализированных служб по вопросам похоронного дела, в том числе муниципальное предприятие и 4 частных фирмы. Каждая из специализированных служб определила – какой из регламентированных муниципалитетом видов услуг она может предоставлять с учетом ее материально-технической базы.

В Новосибирске специалисты разрабатывают мобильное информационное приложение «Ритуал» для определения мест захоронений, которое начнет работать к концу 2017-го. Так, введя в систему данные умершего, то можно обнаружить место его захоронения, вместе с чем, на экране отражаются все элементы окрестности. База данных захоронений начала формироваться уже в 2006 году, на ее финансирование из городского бюджета было выделено около 25 млн. рублей. В настоящее время эксперты обновляют информацию и разрабатывают мобильные приложения для простых пользователей и сотрудников в области ритуальных услуг, что потребует дополнительного финансирования примерно в 1,2 млн. рублей [16].

На основании проведенного исследования, можно сделать вывод, что российскому похоронному делу следует интегрироваться в международный похоронный рынок, это привлечет новейшие технологии и разработки в ритуальный

бизнес, а также иностранные инвестиции. Таким образом, при выполнении данных задач Россия реализует экономические проекты в сфере ритуальных услуг, на уровне государства и субъектов рынка.

## **2. Анализ механизма выделения и использования муниципальных земельных участков под захоронение умерших на территории г.о. Самара**

### **2.1. Анализ использования муниципальных земельных участков под захоронения умерших на территории г.о. Самара**

Организация похоронного дела осуществляется в соответствии с ФЗ от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» органами местного самоуправления. На территории г.о. Самара расположено 20 общественных муниципальных кладбищ, большинство из которых возникло в начале XX столетия в качестве сельских кладбищ без предварительной вырубке деревьев, планировки территорий, обустройства забора и дорог.

Первой группой проблем функционирования системы использования земельных участков под захоронения в Самаре, Самарской области является исчерпание резерва земли для новых захоронений. В настоящее время на территории Самарской области располагается более 600 кладбищ, примерно 40% из них действующие, 32% закрыты, остальные 28% кладбищ находятся в режиме под захоронения в родственные могилы близких.

Кладбище «Сорокины Хутора» закрыто Постановлением Администрации г.о. Самара от 07.10.2009г. и в соответствии с требованием санитарных правил производить какие-либо захоронения запрещается (кроме захоронения урн с прахом после кремации в родственные могилы, а также в колумбарные ниши). После проведения инвентаризации муниципального кладбища «Сорокины хутора», было выявлено, что примерно треть территории кладбища могла быть использована для захоронений родственников умерших, в родственную могилу [14].

Территории кладбищ относятся к землям, выводимым из оборота, и использование таких земель запрещается. В соответствии со статьей 16 Федерального Закона от 12.01.1996г. № 8-ФЗ «О погребении похоронном деле» территория, ранее используемая под места погребения, может быть использована только под зеленые насаждения. Строительство зданий и сооружений на этой территории не допускается [5].



Наиболее остро проблема с кладбищами стоит в городах Самарской области. Поскольку в черте городских округов Самарской области свободные площади для захоронений отсутствуют, необходимо выделение новых земельных участков под кладбища на территориях муниципальных образований, либо строительство крематория.

Второй проблемой современной ситуации в сфере эксплуатации земельных участков, выделенных под захоронения умерших, имеющей социальную значимость, выступает приведение мест захоронения в надлежащее состояние с учетом санитарных и экологических норм законодательства. Данную проблему необходимо разделить на две подпроблемы, каждая из которых имеет специфические механизмы их решения.

К первой подпроблеме следует отнести сохранение в надлежащем состоянии индивидуальных мест погребения. Специфичность данной проблемы определяется индивидуальной ответственностью физических лиц за поддержание захоронений в соответствии с санитарными нормами и правилами благоустройства. Сюда входит комплекс вопросов по содержанию мест захоронений, относящихся в ведение органов муниципального управления и носящих характер общественных услуг. К данным общественным услугам относятся реконструкция действующих мест захоронения, в т.ч. капитального ремонта зданий, сооружений, инженерных сетей, расположенных на кладбищах, и благоустройству их территории.

Вторая подпроблема в сфере организации похоронного дела на территории Самарской области включает следующий блок пробелов:

- переполнение сельских кладбищ и приближение их к жилой застройке;
- недостаточность площадей для захоронения на городских кладбищах;
- обнаружение неучтенных захоронений; самовольный захват земельных участков под захоронения и появление бесхозных могил;
- необходимость выделения могил для захоронения послеоперационных медицинских отходов класса В;
- отсутствие на территории населенных пунктов области возможности в расширении и реконструкции существующих кладбищ, зданий и сооружений похорон-

ного назначения, а также в создании новых площадей под организацию кладбищ для захоронения людей;

- отсутствие возможности кремации умерших.

В целях решения указанных проблем необходимо:

- узаконить земельные участки, занятые под захоронения тел умерших;

- внести в карту правового зонирования муниципальных образований зоны ограничения застройки и землепользования СЗЗ существующих на сегодняшний день кладбищ; организовать учет площадей, отведенных для захоронений горожан на территории сельских кладбищ;

- построить крематорий и колумбарии, которые решат вопросы захоронений трупов неизвестных лиц, ряда лиц по их волеизъявлению, послеоперационных отходов, и соответственно решат вопросы охраны земель.

Решение данных вопросов отнесено к компетенции органов местного самоуправления.

В ходе проверок, проведенных Роспотребнадзором, установлено, что санитарное состояние большинства кладбищ не соответствует санитарным правилам в части несоблюдения требований к организации санитарно-защитных зон (СЗЗ), к условиям труда сотрудников предприятия, к организации сбора и вывоза отходов. За выявленные нарушения к организациям, эксплуатирующим кладбища, были наложены меры административного воздействия в виде штрафов.

По мнению руководства МП г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг» в нарушениях санитарных норм, которые были выявлены на самарских кладбищах, нет вины предприятия и администрации г.о. Самара. Места захоронений были определены до принятия действующих санитарных норм, некоторые из них возникли стихийно в середине прошлого века. Устранить нарушения возможно с помощью разработки проекта сокращения санитарно-защитной зоны кладбищ. На 14 городских кладбищах можно хоронить только в родственные могилы. Свободное место для захоронений имеется только на кладбище «Рубежное», его хватит лишь на ближайшие несколько лет [36, с. 103].

## **2.2 Анализ деятельности органов местного самоуправления и проводимых мероприятий в сфере использования муниципальных земельных участков под захоронение умерших**

Направления деятельности органов местного самоуправления в вопросах использования земельных участков под захоронения умерших необходимо рассматривать в разрезе тех проблем, которые были озвучены в предыдущем разделе, а именно:

1. Оптимизация процесса выделения земельных участков под новые захоронения с учетом абсолютного дефицита свободных земель, имеющих в муниципальном фонде.

2. Повышение эффективности использования имеющихся участков кладбищ как за счет физических лиц, опекунов отдельных захоронений, так и путем повышения уровня благоустройства и рационального использования земель кладбищ.

Инструментом решения актуальных вопросов в сфере организации похоронного дела на территории г.о. Самара реализуется Целевая программа «Развитие сферы ритуальных услуг и мест захоронения в г.о. Самара» на 2009-2018 годы, утвержденная Решением Думы г.о. Самара от 25.09.2008г. № 645. Программой предусмотрены вопросы реконструкции существующих кладбищ города, проектирование и строительство крематория в черте г.о. Самара и др [40].

Цели Программы:

- совершенствование системы организации похоронного дела в г.о. Самара;
- улучшение качества содержания мест погребения в г.о. Самара с учетом национальных и других особенностей и традиций;
- развитие материально-технической базы муниципального предприятия г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг».

Задачи Программы:

- реконструкция и расширение существующих городских кладбищ;
- проектирование и строительство кладбища «Самарское»;

- проектирование и строительство крематория в г.о. Самара;
- удовлетворение пожеланий и запросов родных и близких по организации погребения умерших, увековечению памяти умерших, уходу за местами погребения.

Исполнители Программы:

- Департамент потребительского рынка и услуг Администрации г.о. Самара;
- Департамент строительства и архитектуры г.о. Самара;
- Департамент управления имуществом г.о. Самара;
- муниципальное предприятие г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг».

В направлении решения первой проблемы Администрацией городского округа Самара предпринимались следующие действия. Так в соответствии с бюджетным планом на 2012 г., мэрия собиралась решать данную проблему путем расширения существующих кладбищ. Остро встал вопрос о строительстве крематория.

Общий объем финансирования программных мероприятий составляет 1125 582,9 тыс. рублей, в том числе: бюджет г.о. Самара - 759 954,9 тыс. рублей, из них: в 2016 году - 65 191,2 тыс. рублей; в 2017 году - 81 141,2 тыс. рублей; в 2018 году - 88 137,8 тыс. рублей; собственные средства Спецкомбината - 365 628,0 тыс. рублей, из них: в 2016 году - 104 850,0 тыс. рублей; в 2017 году - 112 675,0 тыс. рублей; в 2018 году - 108 025,0 тыс. рублей.

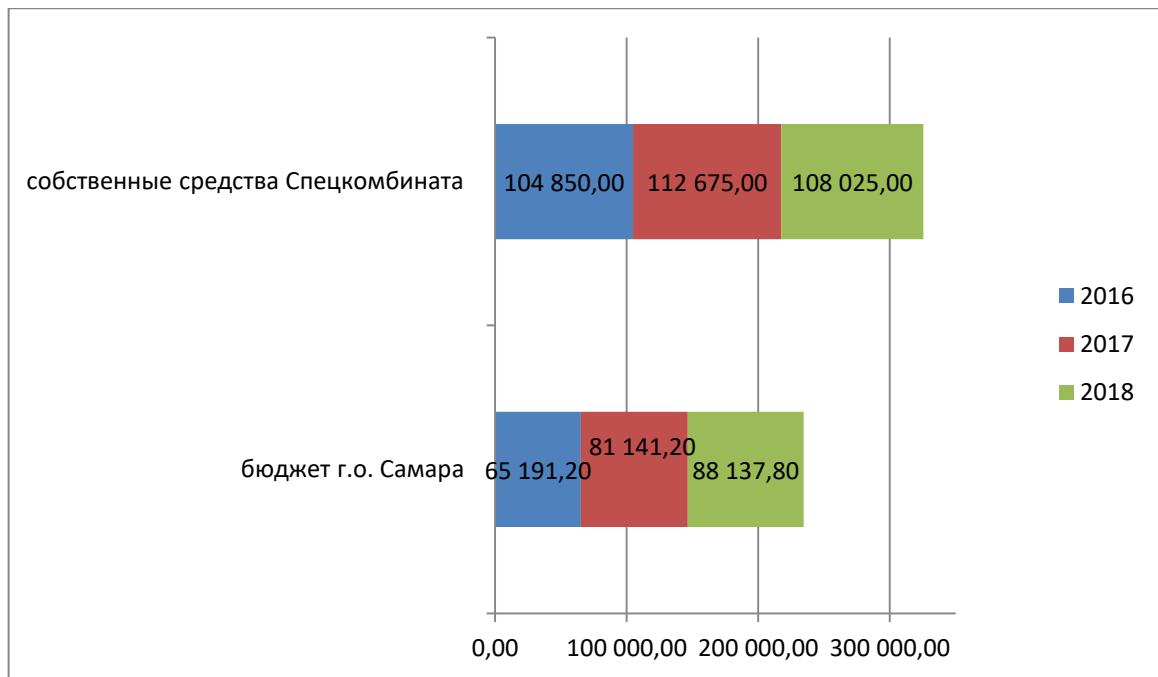


Рисунок 1 - Общий объем финансирования программных мероприятий, тыс. руб.

Представители союза ритуальных организаций «Ритуал» предложили главе Самары Олегу Фурсову рассмотреть возможность строительства крематория в областной столице на условиях государственно-частного партнерства. Эксперты полагают, что новый крематорий позволит решить проблемы с коррупцией в сфере ритуальных услуг, нехваткой мест для захоронения на кладбище и считают этот вариант экологически более целесообразным по сравнению с традиционным погребением.

Создание и эксплуатация объекта поможет решить проблему с нехваткой земли для погребения в городе и сэкономить самарскому бюджету более 100 млн. рублей.

Представители организации также предложили участвовать в проекте главам Новокуйбышевска, Чапаевска и Тольятти, где, как и в Самаре, существует проблема нехватки площади под захоронения. Кроме муниципалитетов в реализации проекта может участвовать от одной до 15-ти организаций из сферы ритуальных услуг, входящих в союз ритуальных организаций и контролирующих около 50% рынка.

Заместитель гендиректора ИК «Финам» Ярослав Кабаков считает, что региону потребуется крематорий высокой мощности, и его строительство может

обойтись бюджету минимум в 90 млн. рублей. Строительство крематория высокой мощности в регионе позволит властям окупить вложения за пять лет и далее экономить в год до нескольких десятков млн. рублей.

В 2009 г. по инициативе экс-главы города Виктора Тархова приняли муниципальную программу «Развитие сферы ритуальных услуг и мест захоронения в г.о. Самара» на 2009-2025 гг. Помимо строительства новых кладбищ, реконструкции и расширения действующих, программа подразумевала и строительство крематория.

Предполагалось, что возводить здание будет МП «Спецкомбинат ритуальных услуг», которое выиграло соответствующие торги и заключило контракт с городским департаментом строительства и архитектуры почти на 300 млн. рублей. Однако позднее аукцион был признан незаконным, и контракт пришлось расторгнуть.

В конце 2011 г. при руководстве городом экс-мэра Дмитрия Азарова сообщалось, что проектирование и строительство объекта запланировано на 2014 г. Городские власти совместно с МП «Спецкомбинат ритуальных услуг» рассматривали возможные варианты площадок для размещения объекта. Речь шла о земельном участке не менее 5 га.

Одним из эффективных аспектов на пути совершенствования похоронного дела является вступление самарских ритуальных предприятий в союз похоронных организаций и крематориев. Некоммерческая организация «Союз похоронных организаций и крематориев» начала свою работу в 2003 году. Причиной его создания стала необходимость в объединении усилий для поиска и реализации решений, направленных на повышение уровня похоронного дела в Российской Федерации. За прошедшие десять лет членами союза стали более 250 компаний из всех федеральных округов России.

В апреле 2015 г. департамент строительства и архитектуры г.о. Самары сообщил, что строительство крематория в городе невозможно из-за несоответствия СанПиН, учитывая, что территория под строительство крематория должна составлять порядка 250-300 га при отсутствии на ней жилых помещений, а санитарно-защитная зона от крематория - 1 тыс. м. Департамент строительства

отметил, что в г.о. Самара наблюдается острая нехватка земельных участков, свободных от прав третьих лиц и сооружение масштабного объекта в границах города не представляется возможным.

Согласно анализу 15-20% жителей Самары готовы воспользоваться услугами крематория. Несмотря на то, что цифра сравнительно небольшая, представители союза, опираясь на опыт коллег из других городов, считают, что с каждым годом спрос будет расти.

Проблемой города-миллионника Самара выступает дефицит земли. Ранее строительство крематория предусматривала программа развития города, власти не раз проводили торги, но проект так и не получил финансирования.

В 2016 году в союзе создали рабочую группу, которая провела оценку земель для строительства крематория. В результате им удалось найти поставщика необходимого оборудования.

Создание крематория позволит городу отказаться от покупки земель под новые кладбища. Также это положительно отразится на экологии. Мусора и пластмассовых венков будет меньше. Кроме того, благодаря созданию крематория область сможет уменьшить финансирование сферы ритуальных услуг.

Идея строительства крематория в г.о. Самара возникла еще в 80-х годах прошлого века, возвести его собирались в рамках правительственной программы, которая предусматривала возведение подобных комплексов в 11 городах СССР. Однако реализовать задуманное властям так и не удалось. В 1990-х в Самаре вновь вернулись к обсуждению данной темы. Под крематорий даже отвели место в районе кладбища Рубежное, но в 2002 году финансирование работ прекратили и строительство заморозили.

Впоследствии мэрия внесла строительство крематория в спецпрограмму. Но к работам так и не приступили из-за недостатка финансирования. Представители администрации сообщали, что проводят предварительную работу, а именно обсуждают с частниками выбор площадки для крематория и стоимость объекта.

С целью решения второй проблемы, а именно, эффективности использования имеющихся участков кладбищ для размещения новых мест погребения

администрацией г.о. Самара была запланирована и проделана следующая работа:

- приобретено три земельных участка (2009-2013гг-1 участок, 2014г-2 участка),
- вновь создано пять мест погребения, в т.ч. созданных кладбищ-4, крематориев-1 (план 2018г),
- оформлено в муниципальную собственность одиннадцать земельных участков, занимаемых кладбищами (2009 – 2013-8 ед., 2015-3 ед.),
- отреконструировано десять кладбищ г.о. Самара (2009 – 2013-3 ед., 2018-7 ед.),
- проведены работы по капитальному ремонту, реконструкции с частичным строительством семнадцати объектов ритуального и похоронного назначения (2009 – 2013-8 ед., 2014-2 ед., 2016-2 ед., 2017-2 ед., 2018-32 ед.),
- проведены работы по текущему содержанию элементов благоустройства на территории двадцати общественных муниципальных кладбищ (2009 – 2013-17 ед., 2014-19 ед., 2015-19 ед., 2016-19 ед., 2017-19 ед., 2018-20 ед.),
- эвакуировано 8961 невостребованных умерших,
- приобретенной 45 ед. материально-технической базы для Спецкомбината (2009 – 2013-19 ед., 2014-3 ед., 2015-3 ед., 2016-2 ед., 2017-11 ед., 2018-7 ед.),
- проведены работы по капитальному ремонту на территории двух общественных муниципальных кладбищ г.о. Самара воинских захоронений, мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества (2014г-2 ед.) см. приложение 1 [50].

Согласно Постановлению Администрации г.о. Самара от 20 января 2016 года N 53 «О внесении изменений в постановление от 27.02.2010 N183 «О реализации отдельных положений Федерального закона «О погребении и похоронном деле» на территории г.о. Самара» (п.3.1.) участки, предоставляемые для погребения умерших, должны иметь следующие размеры (таб. 1)



Размеры земельных участков, предоставляемые для погребения умерших

Вид захоронения	Размеры земельного участка	
	длина (м)	ширина (м)
Одиночное	2,2	1,5
Двойное (родственное)	2,2	2,5
Захоронение урны с прахом	0,5	0,8

Согласно Плану мероприятий в рамках целевой программы «Развитие сферы ритуальных услуг и мест захоронения в г.о. Самара» на 2009 — 2025 годы предполагается выполнить проектирование и строительство общественных муниципальных кладбищ «Сорокины Хутора»-10,47 га до конца 2018г, «Городское» на территории 68,0 га, «Управленческое»-3,28 га в срок до конца 2019г, «Еврейское»-1,94 га в 2019 -2020гг, «Татарское»-4,74 га в 2019 -2021гг, «Прибрежное»-6,03 га в срок 2019 -2022гг, «Кряжское»-3,62 га в 2021- 2023гг, «Береза»-2,73 га в 2023 -2024гг, «Яблонька»-1,4 га в период 2024-2025гг, «Безымянское»-19 га в 2019 -2025гг, «Зубчаниновское»-9,73 га в 2020- 2025гг, «Самарское» и строительство 1-й очереди (50,4 га) и 2-й очереди (50,4 га) -218,4 га в 2009 -2024гг (приложение 2).

### **2.3 Система управления процессом выделения земельных участков под захоронение умерших**

Систему управления процессом выделения земельных участков под захоронение умерших в г.о. Самара и Самарской области возглавляют Департамент потребительского рынка и услуг Администрации г.о. Самара, Департамент управления имуществом г.о. Самара, МКУ г.о. Самара «Ритуал», Прокуратура Самарской области.

Основной целью органов местного самоуправления, которые управляют процессом выделения земельных участков под захоронения, является разработка правил и мест захоронения, их последующий контроль.

Департамент потребительского рынка и услуг Администрации г.о. Самара, является главным распорядителем данных бюджетных средств и действует в рамках

полномочий, предоставленных на основании Положения, утвержденного решением Думы г. о. Самара от 24.04.2008г. № 564. Он решает задачи по созданию новых мест погребения, реконструкции действующих мест погребения, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов ритуального и похоронного назначения, текущего содержания элементов благоустройства общественных муниципальных кладбищ, эвакуации неостребованных умерших, обновления материально-технической базы муниципального предприятия «Спецкомбинат ритуальных услуг», а также капитального ремонта расположенных на территории общественных муниципальных кладбищ воинских захоронений, мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества.

Департамент управления имуществом г.о. Самара выполняет следующие функции по управлению и распоряжению имуществом в области организации оказания ритуальных услуг:

- осуществляет исполнение постановлений Администрации г.о. Самара о распоряжении земельными участками;
- осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества г.о. Самара, закрепленного за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями и др.

Муниципальное казенное учреждение г.о. Самара «Ритуал» создано в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере организации похоронного дела в соответствии с постановлением Администрации г.о. Самара от 05.05.2011 № 395 путем изменения типа существующего муниципального автономного учреждения.

Видами деятельности МКУ г.о. Самара «Ритуал» являются: предоставление земельных участков под захоронения, в том числе под семейные (родовые) захоронения; ведение архива захоронения; инвентаризация захоронений; согласование установки надмогильных сооружений и въезда на территории кладбищ транспортных средств.

Организационная структура МКУ г.о. Самара «Ритуал» отражена на рис.2. Система управления на предприятии – линейная. Во главе стоит руководитель,

назначаемый на должность Администрацией г.о. Самара, который часть своих полномочий делегирует первому заместителю.



Рисунок 2 - Структура МКУ г.о. Самара «Ритуал»

С мая 2016 года МКУ г.о. Самара «Ритуал» начало реализовывать мероприятия согласно Областному закону № 66 –ГД «О создании семейно- родовых захоронений (СРЗ) на территории СО».

За 2016 год было выделено 69 участков под СРЗ, стоимость одного участка составляет половину МРОТ действующего в текущем году. Следовательно, за 2016 год, бюджет г.о. Самара получил от деятельности МКУ «Ритуал» 214038 руб. (69 зем.уч.\*3102 руб.) Уплаченные средства за выделенные земельные участки поступают сразу в бюджет г.о. Самара.

За 2017 год МКУ г.о. Самара «Ритуал» было выделено 75 новых земельных участков под СРЗ.

Таким образом, бюджет г.о. Самара от деятельности МКУ «Ритуал» пополнился на 281250 руб. (75 зем.уч.\*3750 руб .) Кроме того, были оплачены земельные участки, выделенные в прошлом году (54 зем.уч.\*3750 руб. = 202500 руб.). Следовательно, за 2017 год от деятельности МКУ г.о. Самара «Ритуал» в бюджет г.о. Самара

поступил доход в размере 483750 руб.

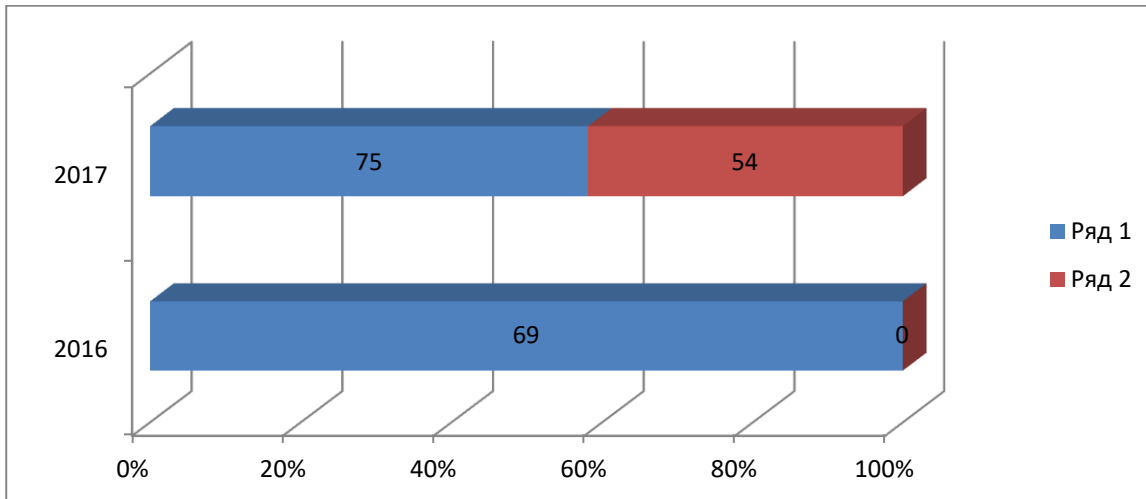


Рисунок 3 - Количество выделенных земельных участков МКУ г.о. Самара «Ритуал» под СРЗ в 2016-2017гг, шт.

Общее количество выделенных участков под захоронение на муниципальных кладбищах г.о. Самара в т.ч. и СРЗ, находящихся в ведомстве МКУ г.о. Самара «Ритуал»: 2015 год – 11132 участка, 2016 год – 11523 участка, 2017 год – 11621 участка.

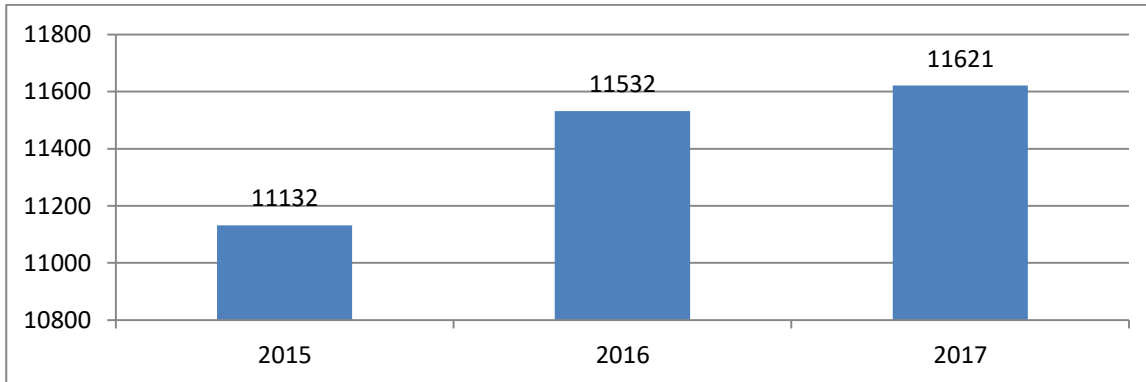


Рисунок 4 - Общее количество выделенных участков под захоронение на муниципальных кладбищах, шт.

Следовательно, количество выделенных участков под захоронение на муниципальных кладбищах г.о. Самара ежегодно увеличивается, пополняя городской бюджет.

Муниципальное предприятие г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг» осуществляет захоронения на всех девятнадцати действующих общественных муниципальных кладбищах в г.о. Самара. Первоначально предприятие было создано в се-

редине XX века, в период своего существования оно прошло несколько реорганизаций, меняя свое название и структуру - «Трест похоронного обслуживания», «Комбинат коммунальных предприятий», «Спецкомбинат», при этом оставаясь общегородской структурой обслуживания населения в области похоронных услуг.

МП г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг» действует в соответствии с ФЗ «О погребении и похоронном деле» № 8-ФЗ от 12.01.1996г., Указом Президента РФ № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» от 29.06.1996 г., СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения», нормативными актами, решениями органов местного самоуправления, Уставом предприятия.

К основным видам деятельности МП г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг» относятся: эвакуация умерших; погребение умерших; оказание ритуальных услуг; оформление документов, необходимых для погребения; производство и продажа товаров ритуального назначения; производство, продажа и установка надмогильных сооружений; оказание транспортных услуг по перевозке изделий похоронного назначения и умерших; заключение договоров на организацию похорон; заключение прижизненного договора.

Деятельность МП г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг» и МКУ «Ритуал» курирует Департамент потребительского рынка и услуг Администрации г.о. Самара, в компетенцию которого входит реализация полномочий органов местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения на территории г.о. Самара, обеспечивает реализацию полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных законодательством о погребении и похоронном деле.

Коллектив предприятия насчитывает 250 человек. Почти весь персонал обладает высокой компетенцией в области оказания ритуальных услуг, большинство работников имеет многолетний профессиональный опыт.

Материально-техническая база МП «Спецкомбинат ритуальных услуг» достаточно внушительна:

-в пределах города расположены 8 муниципальных магазинов ритуальных принадлежностей, в т.ч. круглосуточные магазин и диспетчерская служба;

-автопарк насчитывает более 30 единиц транспортной техники (уборочные машины, специализированные автокатафалки, автобусы, газели для транспортировки родственников и близких умерших);

-цех по изготовлению гробов;

-цех по изготовлению похоронных венков;

-швейный цех по производству товаров ритуального назначения.

Организационная структура предприятия – линейная (рис.5). Во главе стоит руководитель, назначаемый на должность Администрацией г.о. Самара.

В состав МП «Спецкомбинат ритуальных услуг» входят следующие структурные подразделения:

-Служба по эвакуации тел умерших, которая осуществляет перевозку тел умерших.

-Служба ритуальных услуг по организации похорон.

-Служба траурного оформления залов прощания и мест захоронений, которая оформляет залы, квартиры и другие помещения для церемонии прощания с умершим, украшает могилы цветами, устанавливает специализированный ритуальный лифт для спуска гроба с телом умершего в могилу.

-Служба по уходу за местами захоронений оказывает комплекс услуг по уходу за захоронениями.

-Служба по благоустройству кладбищ осуществляет уборку мест общественного пользования, содержание и ремонт объектов строительства, зданий, ограждений, уборку и ремонт дорог.

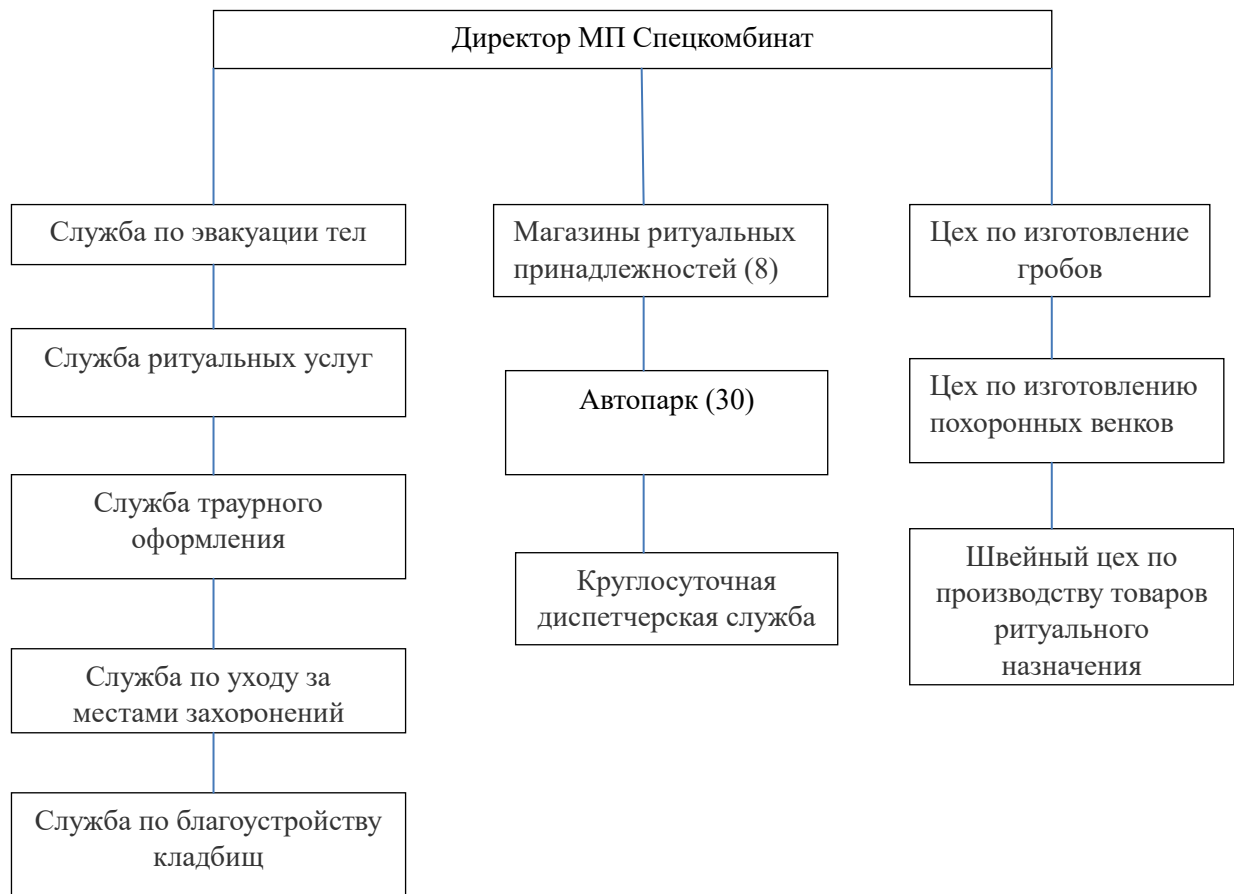


Рисунок 5 - Организационная структура МП «Спецкомбинат ритуальных услуг»

В период своего существования МП г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг» претерпел много проверок, санкций и смену руководителей. Так, в 2015г Контрольно-счетная палата г.о. Самара обнаружила у предприятия скрытую рентабельность в 30%, предприятием были заморожены (не использовались в хозяйственной деятельности) основные средства на сумму 85890 руб., также в течение длительного времени на балансе предприятия числятся объекты незавершенного строительства стоимостью свыше 21 млн. руб. Вместе с чем, предприятием были заключены договора с третьими лицами на услуги по рытью могил на общую сумму 10 млн. руб., хотя по факту данная работа проводилась персоналом «Спецкомбината». По итогам проверки Контрольно-счетная палата потребовала от «Спецкомбината» списать изношенные, неиспользуемые объекты незавершенного строительства; оприходовать средства на создание телефонной линии длиной 150 м; с целью оформления дополнительного соглашения к договору

на передачу в хозяйственное ведение передать в департамент управления имуществом сведения об имуществе, приобретенном в 2014 г [50].

Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд оставил без изменения решение нижестоящего суда о запрете работ по проектированию и дальнейшему строительству крематория стоимостью двести восемьдесят миллионов рублей.

Прокуратура в своем заявлении ссылалась на то, что при размещении муниципального заказ был нарушен закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», т.к. стоимость контракта превысила 287 млн. руб.

Законодательство предъявляет к участнику аукциона требование о наличии опыта аналогичных работ, стоимость которых составляла не менее 20% начальной цены контракта. Однако лишь по одному из объектов строительства в аукционную документацию было включено требование, позволяющее учитывать стоимость выполненных ранее строительно-монтажных работ или опыт ремонтно-эксплуатационной деятельности на аналогичных объектах.

В итоге по результатам аукциона, проведенного с нарушениями, контракт был заключен с единственным участником – МП г.о. Самара «Спецкомбинат ритуальных услуг», однако, заявка предприятия не соответствовала требованиям аукционной документации.

Указанные в ней ранее выполненные работы не относились к строительству, реконструкции или капитальному ремонту зданий и сооружений, в практике предприятия наблюдалось содержание кладбищ и эвакуация невостребованных тел умерших, а также общая стоимость выполнявшихся им работ составляла менее 20 % начальной цены контракта.

В соответствии с ч.5 ст.10 закона, нарушение предусмотренных данным законом положений о размещении заказа выступило основанием для признания судом недействительным размещения заказа.

Таким образом, благоустройство территорий кладбищ является важным показателем эффективности их использования, главными причинами неудовлетворительного состояния территорий кладбищ г.о. Самара выступает



недостаточное финансирование специализированных служб и увеличение числа брошенных захоронений. Большинство кладбищ не соответствуют санитарно-техническим нормам, следовательно, возникает необходимость в организации ряда мероприятий: проведении ремонта, строительстве дорог с твердым покрытием, сооружении туалетов и бытовых помещений, ограждении территории кладбищ, приобретении урн и контейнеров и планировке площадок для них, вырубке деревьев и кустарников.

По результатам проведенного исследования г.о. Самара отсутствует единая система учета и контроля земельных участков для захоронения умерших, не определен порядок взаимодействия между государственными и муниципальными органами, специализированной службой и другими организациями. Это приводит к неправомерной практике возмездного распространения информации о фактах смерти и другим негативным последствиям.

Действенный Порядок контроля и взаимодействия МКУ «Ритуал» и МП «Спецкомбинат», администрации г.о. Самара и правоохранительных органов при выявлении случаев несоблюдения установленных размеров земельного участка для захоронения в городском округе отсутствует. При этом учет нарушений Предприятием не ведется, информация в правоохранительные органы не направляется.

В нарушение действующего законодательства органами местного самоуправления не выделялись необходимые средства для оказания населению на безвозмездной основе услуг по погребению согласно гарантированному перечню. Таким образом, в г.о. Самара при выделении земельных участков и осуществлении контроля не созданы условия для обеспечения реализации гарантий государства.

### **3. Моделирование процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших**

#### **3.1 Описание процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших**

По результатам проведенного анализа нормативно-правовых актов в части описания процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших на территории г.о. Самара можно сказать, что алгоритма данного процесса в готовом виде не существует. В региональном законодательстве разного рода актов содержится лишь малая доля основных полномочий муниципальных органов или должностных лиц. Приведем основные постулаты федерального и регионального законодательства для последующего описания процесса предоставления земель под кладбища и составления блок-схемы.

Территория г.о. Самара состоит из земель, которые в соответствии со ст. 212 Гражданского кодекса РФ, находятся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, государственная, а также собственность на которые не разграничена.

По формам собственности меньшая часть земель городского округа отнесена к частным, муниципальным и областным землям, а большая часть земель распределена между федеральными землями и землями, государственная собственность на которые не разграничена.

На основании ЗК РФ, Закона Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле», органы местного самоуправления вправе распоряжаться только земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

В соответствии с ЗК РФ, Законом Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле», Постановлением Правительства Самарской области от 13.06.2006 № 67, с 01.07.2006 распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в городском округе Самара, осуществляют исполнительные органы государственной власти Самарской области.

В соответствии с п. 9.1. Постановления администрации от 27 февраля 2010

года № 183 «О реализации отдельных положений ФЗ «О погребении и похоронном деле на территории г.о. Самара» в случае отсутствия на муниципальном кладбище свободных земельных участков под захоронения муниципальное казенное учреждение г.о. Самара «Ритуал» обязано инициировать решение вопроса о принятии администрацией г.о. Самара муниципального правового акта, прекращающего деятельность кладбища по предоставлению новых земельных участков под захоронения.

Кроме того, согласно п.п.4 п.1 ст.15 от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» собраниями (сходами) граждан, проживающих в сельских поселениях, если это предусмотрено уставом муниципального образования, могут внести предложения по созданию мест погребения. Орган местного самоуправления или должностное лицо дает письменный ответ о предпринятых мерах и мероприятиях в течение 30 дней (п.3 ст.5 и п.4 ст.10 ФЗ № 59 от 02.05.2006)

Управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, согласно статьей 11, 72 Земельного Кодекса РФ относится к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений.

Статьей 46.1. Устава определены полномочия Главы г.о. Самара в части распоряжения земельными участками.

В соответствии с п.8 МДК 11-01.2002 «Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в РФ» выбор участков и отвод территории под строительство кладбищ (крематория) осуществляются главным архитектором города совместно с представителями органов жилищно-коммунального хозяйства по согласованию с представителями санитарно-эпидемиологической и экологической служб и утверждаются решением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или местного самоуправления на основании генеральных планов развития поселений.

Таким образом, на основании поступившего заявления о выделении земельного участка, администрация г.о. Самара (в лице главы города) поручает исполнительным органам или должностным лицам рассмотреть возможность

выделения земли под кладбища. В результате чего, исполнительные органы предоставляют главе администрации отчет о возможности (или отсутствии возможности) отвода земли, руководствуясь следящими положениями законодательства.

Размер земельного участка для кладбища определяется с учетом количества жителей конкретного города или иного поселения, но не может превышать сорока гектаров. Выбор земельного участка для размещения кладбища осуществляется в соответствии с правилами застройки города с учетом гидрогеологических характеристик, особенностей рельефа местности, состава грунтов, предельно допустимых экологических нагрузок на окружающую среду, а также в соответствии с санитарными правилами (п.1 ст.16. ФЗ от 12.01.1996 № 8 «О погребении и похоронном деле»).

На основании п.4.2. МДС 31-10.2004 «Рекомендации по планировке и содержанию зданий, сооружений и комплексов похоронного назначения» отвод земельных участков для строительства объектов похоронного обслуживания, увеличение площади их территории производится на основании утвержденного генерального плана застройки поселений в Российской Федерации по согласованию их с администрацией города вне санитарно-защитной зоны (СЗЗ), питьевого водопровода - в соответствии с требованиями действующих федеральных и региональных нормативных документов.

По нормам п.6.1. МДС 31-10.2004 Градостроительное решение осуществляется в соответствии с требованиями СНиП 2.07.01-89 и Градостроительным кодексом РФ. При выборе участка для размещения мест захоронения следует ориентироваться на результаты проведенных инженерных изысканий и иных исследований территории. Решение об отводе участка следует принимать исходя из совокупной ситуации с учетом возможности неопределенно долгого срока эксплуатации создаваемого объекта похоронного назначения.

На основании 4 ст. 10 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59 глава администрации г.о. Самара в течение 30 дней подготавливает и направляет окончательный ответ инициатору

вопроса о выделе земли под захоронение. Блок-схема процесса рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков под захоронение умерших на территории г.о. Самара отражена в приложении 3.

В случае, если на территории г.о. Самара выявлен земельный участок муниципальной собственности, отвечающий санитарным и градостроительным нормам законодательства, то глава администрации готовит распоряжение об отводе данного участка под кладбище. В связи с чем, поручает Департаменту управления имуществом провести действия по регистрации участка в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области (Росреестре) и вводе его в эксплуатацию, а также передаче его в пользование МУК «Ритуал». В соответствии с п.п. «г, р» ст. 47 Устава Департамент управления имуществом осуществляет исполнение постановлений Администрации г.о. Самара о распоряжении земельными участками.

Следовательно, МКУ «Ритуал» обязано принять отведенный земельный участок по передаточному акту, а также разработать меры по обеспечению учета и сохранности документации на него.

Если же исполнительные органы, ответственные за оценку возможности предоставления земельного участка под захоронение предоставят отрицательное заключение об отводе земли, то в соответствии со ст. 59 ФЗ № 44 от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и ст.39.11 Земельного кодекса РФ администрация г.о. Самара вправе поручить Департаменту управления имуществом объявить аукцион на покупку земли, находящейся в частной собственности, разместив заказ на официальном сайте госзакупок.

Блок-схема процесса выделения земельных участков под захоронение, находящихся в муниципальной и частной собственности отражена в приложении 4.

Согласно п.2 ст.15 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» решение о создании мест погребения принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, на территориях которых они создаются, а сами места

погребения могут быть по принадлежности государственными или муниципальными.

В соответствии со ст. 39.9, 39.31 ЗК РФ предоставление земельного участка, находящегося в государственной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование органам государственной власти и органам местного самоуправления осуществляется по заявлению главы г.о. Самара в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия собственника имущества.

В заявлении о передаче земельного участка указывается кадастровый номер земельного участка в случае, если сведения о земельном участке внесены в Единый государственный реестр недвижимости, если земельный участок, который предлагается передать в муниципальную собственность, то прилагается утвержденный проект межевания территории или схема расположения земельного участка

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия собственника имущества, не позднее чем в течение одного месяца со дня поступления заявления о передаче земельного участка обязан принять и направить заявителю решение о безвозмездной передаче земельного участка из федеральной собственности в муниципальную собственность или решение об отказе.

В соответствии п.1 Постановления Правительства Самарской области от 13.06.2006 № 67 Департамент имущественных отношений Самарской области по распоряжению главы г.о. Самара вправе обратиться в Росреестр с заявлением о предоставлении информации о земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. В течение 30 дней Росреестр обязан предоставить данные сведения. В соответствии со ст. 3.4 ЗК РФ администрация г.о. Самара направляет заявление о разрешении использования земли в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по распоряжению земельным участком, государственная собственность на который не разграничена. Последний в течение двух месяцев должен уведомить администрацию г.о. Самара о принятом решении. При положительном решении регистрация прав собственности в процессе узаконивания статуса земли будет происходить в стандартной форме, рассмотренной

нами выше.

Блок-схема процесса выделения земельных участков под захоронение, находящихся в государственной собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, отражена в приложении 5.

Согласно ст. 3.3 ЗК РФ отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими. Данная система распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в настоящее время представляется сложной. Зачастую орган муниципальной власти не может определить, на какие земли распространяется его юрисдикция, что может приводить к реализации полномочий, не предусмотренных законодательством.

Поскольку г.о. Самара развивается динамично, а также принимает большое число жителей, переехавших на постоянное место жительства, с других регионов, то для его эффективного развития необходимым становится наличие свободных земельных участков для захоронений, а также эффективное использование существующих земель. Решение проблем использования земельных участков напрямую связано и с планированием использования земель города, в том числе с установлением правил землепользования и зонированием территории городского округа.

### **3.2. Нормативно-правовая база процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших**

В Законе о погребении (п. 3 ст. 5 и далее) теоретически прослеживается установленная очередность в распределении между родственниками и иными лицами прав и обязанностей по захоронению, аналогичная очередности при наследовании имущества. Однако в практике, массово поддерживаемой судами, все права (в том числе право выбора способа погребения и места захоронения, разрешение на захоронения в будущем) приобретает лицо, взявшее на себя

обязанность осуществить погребение. Этим лицом может быть кто угодно (дальний родственник, соседка), оказавшийся с умершим и получивший на руки гербовое свидетельство о смерти.

Кроме Закона о погребении, эта практика основана на нормах ст. ст. 64, 66 Федерального закона от 15.11.1997 № 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 именно медицинское свидетельство о смерти. Подтверждение родственных отношений в указанном случае при наличии на руках медицинского свидетельства о смерти и документа, удостоверяющего личность умершего (паспорта), не требуется.

Лицо, получившее на руки свидетельство о смерти, еще не становится ответственным за захоронение, но осуществить действия (заключить договор, получить тело для захоронения) может только держатель свидетельства. Оспорить законность действий этого лица и переоформить в будущем право на захоронение очень сложно, часто практически невозможно. Таким образом, захоронение получает печальный «шанс» стать бесхозным в будущем.

Статья 4 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» относит крематории к местам погребения. Порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления.

Согласно статьи 15 Закона места погребения по принадлежности могут быть государственными либо муниципальными. Строительство крематориев, стен скорби и колумбариев возможно и на условиях государственно-частного партнерства. Порядок реализации регулируется положениями проекта № 238827-6 Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который направлен на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации и других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации.



В соответствии с ч.1 ст.36 Градостроительного кодекса неотъемлемым элементом правил землепользования и застройки являются градостроительные регламенты, которые определяют правовой режим земельных участков. Существует карта градостроительного зонирования и перечень территориальных зон, выделенных на карте градостроительного зонирования - Зона специального назначения (СН) [2]:

СН-1 – Зона, занятая кладбищами.

Земли с разрешенным видом использования «ритуальные услуги» - нет. Если у Вас есть свидетельство о государственной регистрации права на земельный участок с разрешенным видом использования, с этим документом обращаетесь в Администрацию вашего города, где Вам подскажут алгоритм ваших действий по строительству «колумбарных стенок».

Однако в настоящее время законодательство Российской Федерации (Гражданский, Земельный и Градостроительный кодексы и Закон о погребении и похоронном деле) не предусматривают строительство частных колумбариев.

Проект Федерального закона «О похоронном деле в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный в Правительство РФ, Минстроем РФ предусматривает, что колумбарии могут быть частными. С принятием вышеуказанного Закона можно смело приступать к строительству колумбарных стенок.

В соответствии с СанПиНом 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения» устанавливаются санитарно-эпидемиологические требования к условиям размещения, проектирования, строительства, реконструкции, реставрации (в том числе воссозданию) кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения [9].

В соответствии со статьей 2.2 определены ограничения для размещения территорий кладбищ, статьей 2.3 определены основы для выбора земельного участка для размещения кладбищ, а статьей 2.4 определено, каким требованиям земельный участок под кладбище должен удовлетворять.

В соответствии со статьей 2.5 СанПин 2.1.2882-112.5. кладбища с погребением путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп) размещают на расстоянии:

- от жилых, общественных зданий, спортивно-оздоровительных и санаторно-курортных зон в соответствии с санитарными правилами по санитарно-защитным зонам и санитарной классификации предприятий, сооружений и иных объектов;

СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» устанавливают класс опасности объектов требования к размеру санитарно-защитных зон, основания для пересмотра этих размеров, методы и порядок их установления для отдельных объектов, ограничения на использование территории санитарно-защитной зоны, требования к их организации и благоустройству.

Размеры и границы санитарно-защитной зоны определяются в проекте санитарно-защитной зоны. Разработка проекта санитарно-защитной зоны для объектов I - III класса опасности является обязательной.

Санитарная классификация кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения и размеры ориентировочных санитарно-защитных зон для них приведены в главе 7.1.12. «Сооружения санитарно-технические, транспортной инфраструктуры, объекты коммунального назначения, спорта, торговли и оказания услуг», в соответствии с которой СЗЗ объектов похоронного назначения классифицируются по классу опасности:

класс I – СЗЗ- 1000 м. - крематории, при количестве печей более одной;

класс II – СЗЗ - 500 м. - кладбища смешанного и традиционного захоронения площадью от 20 до 40 га. (Размещение кладбища размером территории более 40 га не допускается);

Крематории без подготовительных и обрядовых процессов с одной однокамерной печью;

класс III – СЗЗ - 300 м.- кладбища смешанного и традиционного захоронения площадью от 10 до 20 га;

класс IV – СЗЗ - 100 м. - кладбища смешанного и традиционного захоронения

площадью 10 и менее га;

класс V – СЗЗ - 50 м. - закрытые кладбища и мемориальные комплексы, кладбища с погребением после кремации, колумбарии, сельские кладбища.

Таким образом, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 определяет размеры СЗЗ в зависимости от вида погребения и размера объекта.

В соответствии со статьей 3.3. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 границы СЗЗ объекта устанавливаются от границы земельного участка, отведенному под кладбище, здание или сооружение похоронного назначения, оформленного в установленном порядке до ее внешней границы в заданном направлении, т.е. от края участка и на 50, 100, 300 или 500 метров, в зависимости от класса опасности.

Из этого следует, что важнейшим условием существования кладбища, как объекта муниципальной инфраструктуры, является обязательное оформление границ земельного участка, на котором расположено кладбище и его кадастровый учет.

При этом необходимо учитывать то обстоятельство, что в соответствии со схемой территориального планирования муниципального поселения земельный участок под кладбищем, в соответствии градостроительным регламентом, должен соответствовать виду разрешённого использования – быть участком зоны специального назначения - зоной кладбищ и крематориев.

Следовательно, размер СЗЗ определяется от границы земельного участка, отведенного под кладбище, а если территория земельного участка совпадает с границами кладбища, то от ограждения кладбища, а не от того места, где осуществили захоронение.

Расширение кладбища возможно только в том случае, если за границей территории кладбища находится территория земельного участка с аналогичным видом разрешенного использования - земли под кладбища и крематории. Использование под захоронения земельных участков с иным видом разрешенного использования – незаконно.

Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления. Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании планов и

программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (поселений, районов) (при их наличии).

Что касается п. 2 ст. 16 ФЗ № 8 от 12.01.96 «О погребении и похоронном деле», то необходимо учитывать то обстоятельство, что закон был издан в 1996 году и этот пункт ни разу не изменялся.

При определении границ СЗЗ кладбища необходимо руководствоваться положениями Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», который направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, и на основании которого был разработан СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

В соответствии с нормами Закона Самарской области «О порядке создания семейных (родовых) захоронений» № 66-ГД от 23.06.2015 г. алгоритм предоставления земельного участка выглядит следующим образом.

Родственники умершего подают заявление о предоставлении участка земли для захоронения в муниципальное казенное учреждение, прилагая копии следующих документов с предъявлением подлинников:

паспорт;

свидетельство о смерти, выданного органами ЗАГС (если имеются существующие захоронения);

документы, подтверждающие факт государственной регистрации заключения брака и степень родства близких родственников, указанных в заявлении.

Решения о предоставлении участка земли для создания семейного (родового) захоронения или об отказе в его предоставлении принимаются руководителем муниципального казенного учреждения г.о. Самара «Ритуал» в форме приказа в течение 30 дней со дня подачи.

Плата за сохранение участка земли за лицами, которые могут быть погребены на одном семейном (родовом) захоронении в течение последующих 12 месяцев, определяется в размере 50% МРОТ на 1 января года, в котором вносится плата, за

один свободный участок, предоставляемый для погребения одного умершего.

Размер конкретного участка земли для создания семейного (родового) захоронения, определяется исходя из числа лиц, указанного в заявлении.

Единый максимальный размер участка земли не может превышать 25 квадратных метров.

Семейное (родовое) захоронение регистрируется МКУ г.о. Самара «Ритуал» в реестре в течение 10 рабочих дней со дня первоначального внесения платы лицом, ответственным за семейное (родовое) захоронение. В случае отмены решения о предоставлении участка земли для семейного (родового) захоронения выданное ранее удостоверение (паспорт) о семейном (родовом) захоронении считается недействительным.

Семейное (родовое) захоронение считается созданным со дня внесения его в реестр семейных (родовых) захоронений.

Отказ в предоставлении земельного участка производится в случаях, если:

1. Заявителем не представлены вышеуказанные документы.
2. В представленных документах обнаружены недостоверные данные.
3. Заявитель выразил желание получить участок земли на общественном кладбище, которое не входит в перечень общественных кладбищ, в пределах которых возможно предоставление участков земли для создания семейных (родовых) захоронений, утвержденный органом местного самоуправления.
4. Отсутствуют свободные участки земли в пределах территории общественного кладбища, указанного в заявлении, на котором возможно создание семейного (родового) захоронения.
5. Размер участка земли, испрашиваемого заявителем для создания семейного (родового) захоронения, превысит единый по соответствующему общественному кладбищу максимальный размер участка земли в 25 кв.м.
6. Заявителем полностью не использован ранее предоставленный участок земли.

Заявитель вправе обжаловать решение об отказе в предоставлении участка земли или повторно обратиться с заявлением после устранения обстоятельств,

послуживших основанием для отказа.

Ответственный за захоронение – лицо, на которое было оформлено удостоверение на захоронение, обладающий правом осуществлять захоронения на участке, а также устанавливать надгробные сооружения (памятник, ограду, цоколь). При осуществлении новых захоронений на участке ответственный за захоронение обращается в МКУ г.о. Самара «Ритуал» лично либо оформляет доверенность на другое лицо через нотариуса.

В случае если за могилой в течение длительного периода времени не осуществляется уход (не менее 20 лет), администрация кладбища имеет право созвать комиссию для составления акта для признания могилы брошенной.

Перерегистрация захоронений с одного ответственного лица на другое может производиться после смерти действующего ответственного за захоронение и при его жизни.

В случае рассмотрения заявлений в отношении переоформления захоронений в связи со смертью ответственного лица перерегистрация захоронения производится по письменному заявлению граждан на родственников захороненных.

Первоочередное право на перерегистрацию захоронения имеют: супруг, родители, дети, усыновленные, усыновители ответственного за захоронение. В случае отсутствия родственников первой очереди либо их письменного отказа от осуществления перерегистрации захоронений на их имя, во вторую очередь имеют право: полнородные и неполнородные братья и сестры, внуки, бабушки, дедушки, как со стороны отца, так и со стороны матери. В третью очередь имеют право: полнородные и неполнородные братья и сестры родителей (дяди и тети). В четвертую очередь имеют право: родственники третьей степени родства – прадедушки и прабабушки. В пятую очередь имеют право: родственники четвертой степени родства — дети родных племянников и племянниц (двоюродные внуки и внучки) и родные братья и сестры его дедушек и бабушек (двоюродные дедушки и бабушки. В шестую очередь имеют право: родственники пятой степени родства — дети двоюродных внуков и внучек (двоюродные правнуки и правнучки), дети его двоюродных братьев и сестер (двоюродные племянники и племянницы) и дети его

двоюродных дедушек и бабушек (двоюродные дяди и тети). В случае отсутствия родственников предшествующих очередей либо их письменного отказа от осуществления переоформления захоронений на их имя, в седьмую очередь имеют право: пасынки, падчерицы, отчим и мачеха.

В случае переоформления захоронения ответственным лицом при жизни необходимо предоставить письменное заявление от ответственного за захоронение, а также от лица, на которое захоронение перерегистрируется. При этом новый ответственный за захоронение должен предоставить документы, подтверждающие родственные отношения к захороненным, а в случае их отсутствия - решение суда о признании родства.

Также предусмотрена возможность разделения ответственности на могилы внутри родственного захоронения (наличие двух ответственных каждый с удостоверением на одну из двух могил на участке захоронения). Для этого необходимо обратиться в администрацию кладбища и предоставить гербовые свидетельства о смерти захороненных, документы, подтверждающие родственные отношения обоих ответственных с захороненными и друг с другом.

Согласно действующему законодательству РФ в сфере похоронного дела, участок на кладбище предоставляется гражданам России безвозмездно в бессрочную аренду, то есть не переходит в собственность ответственного за захоронение. Именно поэтому купля-продажа участков под захоронение частными лицами незаконна и не может быть осуществлена на юридических основаниях. Кроме того, необходимо обратить внимание на тот факт, что при безвозмездной и бессрочной аренде могильного участка с родственников усопшего взимается плата за оказание комплекса услуг по каждому новому захоронению (подготовка участка под захоронение, копка могилы, погребение, формирование надмогильного холма, установка надгробия и ограды и т.д.).

Идея частных кладбищ заключается в том, что бизнесмены-землевладельцы смогут на своих участках земли учреждать кладбища, при этом уже существующие кладбища не могли перейти в частные руки. Сейчас все кладбища в стране принадлежат муниципалитетам, а управляются госпредприятиями. Вопрос частных

кладбищ сейчас активно обсуждается, а в предыдущих редакциях законопроекта было прописано, что кладбища могут быть в том числе и частными. В последнем варианте проекта этого не было. Сейчас было решено заняться общим законом о похоронном деле, а вопрос о частных кладбищах отложить. Возможно, частные кладбища появятся после принятия основного закона — будут введены отдельным законодательным актом.

Обсуждаемый проект закона позволит ввести лицензирование, а частным инвесторам вкладываться в крематории и колумбарии. Они как раз могут быть частными. С точки зрения экономии земли, которой и так не хватает, и с точки зрения экономии средств самих клиентов – это выход. Кроме того, такой способ захоронения позволяет избежать участия посредников и нечистоплотных агентов, которые навязывают максимум услуг.

ФАС предлагают создать федеральную саморегулируемую организацию (СРО), а бизнес допускать в похоронную сферу только при условии, если он станет участником этой организации. Специалисты Антимонопольной службы отметили, что опыт проверок указывает на то, что одной из основных проблем для частных похоронных агентств является создание барьеров со стороны органов местного самоуправления, когда земля передается «карманным» агентствам, что приводит к повышению цен на услуги и их низкому качеству.

ФАС предлагает создать единую саморегулируемую организацию с филиалами в каждом субъекте РФ, муниципальных районах и городских поселениях, в которых проживает более 50 тыс. человек. Таким образом, для оказания похоронных услуг бизнесу необходимо будет стать участником такой СРО, соблюдать определенные этические требования и правила организации. Основная часть этих правил будет содержаться в федеральном законодательстве, а дополнительные должны будут разрабатывать региональные и муниципальные подразделения СРО с учетом местных особенностей, традиций и обычаев [24, с. 111].

Подобная структура, по мнению ФАС, дала бы рынку единого контролера, что могло бы снять опасения по учреждению частных кладбищ, связанные с тем, что



на рынок похоронных услуг могут прийти уже частные монополисты-землевладельцы, которые станут устанавливать свои монопольные цены.

Одной из первоочередных мер должна стать разработка нового закона о похоронном деле, который заменит устаревший закон 1996 года. В. Путин отправил правительству список поручений по повышению качества и доступности ритуальных услуг. В число обозначенных задач вошла бесплатная организация похорон по принципу «одного окна», Правительство планирует ввести практику коммерческих погостов, чтобы решить проблему с «резервированием» мест на кладбищах.

Судебная практика по вопросам погребения довольно обширна и очень интересна, но из-за особенностей предмета регулирования часто выпадает из поля зрения практикующих юристов. Наиболее остро проблемы в этой сфере возникают из-за нехватки мест либо в связи с оформлением прав на захоронения на исторических, старинных кладбищах. Не секрет, что эта тема все больше приобретает коммерческий характер, и этот процесс происходит быстрее, нежели процесс осознания в умах граждан, и к юристу проблема зачастую попадает в довольно "запущенном" виде. Юристам, которые сталкиваются в работе с этой сферой, можно порекомендовать:

- уделять большое внимание профилактике возникновения спорных ситуаций: проинформировать потенциальных клиентов о необходимости проверить, какие документы есть в семейных архивах, на кого зарегистрированы права, установить, какие сведения содержатся в регистрационных документах администрации кладбища, посоветовать вовремя переоформить старые документы на новые электронные паспорта;

- при анализе обращать внимание на региональные и местные правовые акты, и специальные правила, утвержденные организациями (ГУП), на которые непосредственно возложены обязанности по организации похоронного дела на местном уровне, так как именно в этих документах, как правило, содержатся действующие, практически применяющиеся нормы;

- при работе со старинными и закрытыми кладбищами бывает необходимо

поднять документы 20-х, 30-х годов, которыми регулировались отношения в то время;

- необходимо понимать, что в сохранении могил заинтересованы прежде всего живущие родственники и не заинтересованы «распорядители» земли, важно не допускать превращения могилы в бесхозную, понимать, что могилу могут снести с целью освобождения участка, не относиться легкомысленно к уходу за захоронением;

- обратить внимание на то, что некоторые существующие в сознании не только простых граждан, но и юристов представления о должном правовом регулировании, основанные на нравственных нормах и традициях, в ряде случаев довольно сильно расходятся с существующей судебной практикой, поэтому не лишним будет просмотреть, изучить судебные дела, тем более что это в целом довольно интересно и так или иначе касается абсолютно всех людей, имеющих семейную историю [26, с. 212].

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

### **3.3. Организационные механизмы реализации процесса предоставления земельных участков под захоронение умерших**

По общему правилу, согласно ч. 1 ст. 39.3 и ч. 1 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ продажа и передача в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукциона. При этом были установлены исключения. В случае если имеется основание для предоставления земельного участка без проведения торгов, предусмотренное ч. 2 ст. 39.3 и ч. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ соответственно, то уполномоченный орган обязан предоставить земельный участок без проведения торгов. Порядок такого предоставления урегулирован ст. 39.14 и ст. 39.17 Земельного кодекса РФ. Отметим несовершенства юридической техники, т. к. ст. 39.14 Земельного кодекса РФ под названием «Порядок предоставления в собственность, аренду,

постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов» и ст. 39.17 Земельного кодекса РФ «Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов» разделили понятие «порядок предоставления» и «предоставление».

По сути, под предоставлением земельного участка, находящегося как в государственной, так и в муниципальной собственности, понимается процедура совершения действий, предусмотренных земельным законодательством. Термин «процедура» в вышеуказанном толковании означает «официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-нибудь». Считаем, что логичнее было бы сосредоточить нормы о порядке предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в единой статье. При подаче заявления необходимо обращать внимание, что в случае если лицо желает приобрести земельный участок на соответствующем праве без проведения торгов, то необходимо указывать специальное основание такого предоставления согласно п. 2 ст. 39.3 или п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ. В противном случае заявление будет возвращено уполномоченным органом на основании п. 3 ст. 39.15 и п. 3 ст. 39.17 Земельного кодекса РФ. Лицо, заинтересованное в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, вправе самостоятельно инициировать проведение аукциона. Однако для этого необходимо отсутствие оснований для отказа в аукционе, установленных п. 8 ст. 39.11 Земельного кодекса РФ.

Процедура проведения аукциона по продаже или передаче земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводится по правилам, определенным ст. 39.11–39.13 Земельного кодекса РФ. Статья 39.13 Земельного кодекса РФ в настоящее время является недействующей, т. к. не принят федеральный закон о порядке проведения аукциона в электронной форме, предусмотренный п. 4 ст. 39.13 Земельного кодекса РФ. Именно поэтому в настоящее время все аукционы по предоставлению земельных участков проводятся в так называемом

мой «молотковой форме» с регистрацией участников аукциона и их присутствием, как лично, так и через представителя, на проводимом аукционе. Предложенные пути совершенствования земельного законодательства позволят более детально урегулировать процедуру проведения аукциона по передаче в аренду или продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, повысят эффективность управления (распоряжения) земельными участками под захоронения умерших.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что в качестве первоочередных мер по улучшению использования земельных участков в г.о. Самара, на наш взгляд, в настоящее время должны стать:

1. Информационный банк сведений о составе, видах и иных характеристиках земельных участков на территории городского округа, в т.ч. в разрезе фактического землепользования.

2. Общедоступность информации о планируемых вариантах использования земель, ограничениях и обременениях в использовании земель, т.е. доступность информации о правилах землепользования и застройки в городском округе.

3. Обеспечение межведомственного взаимодействия между государственными и муниципальными уполномоченными органами в сфере управления земельными ресурсами.

4. Наличие обратной связи между уполномоченными органами и жителями города по вопросам использования земель.

В качестве наиболее проблем использования земельных участков непосредственно в г.о. Самара можно назвать следующие:

- использование земельных участков без надлежаще оформленных правоустанавливающих документов;
- «самозахват» земельных участков;
- занятие мест общего пользования;
- формирование земельных участков в нарушение действующего законодательства (самовольное захоронение).

По нашему мнению, перед г.о. Самара остро стоят проблемы рациональной

организации землепользования не только сегодня для максимального удовлетворения текущих потребностей граждан в захоронении, но и необходимость грамотного планирования использования земель, чтобы обеспечить будущие потребности завтра.

В современных экономических условиях целями государственной земельной политики Самарской области являются повышение эффективности управления земельными ресурсами, рациональное использование земель, охрана земель для максимального удовлетворения текущих и будущих потребностей общества и граждан в кладбищенской территории.

Реализация принятых в регионе Основ государственной земельной политики Самарской области должна способствовать созданию общедоступного информационного ресурса, содержащего полные сведения о фактическом использовании земельных участков, планируемых вариантах использования земель, ограничениях и обременениях в использовании земель, а также создание механизма обратной связи между уполномоченными органами и жителями не только г.о. Самара, но и всей Самарской области по вопросам использования земель.

## Заключение

По итогам проведенного исследования мы можем сказать, что использование земельных участков для захоронения умерших людей является одной из актуальных проблем городской урбанизации. Ритуальное обслуживание как одно из социально значимых отраслей в сфере оказания услуг, затрагивает интересы всего российского общества. Высокая социальная значимость отрасли требует ее постоянного развития и совершенствования отношений между исполнителями и потребителями ритуальных услуг, а также разрешению имеющихся в отрасли проблем. Которые приобретают особое значение в современных условиях и требуют пересмотра существующих подходов к данному вопросу, поиску новых форм использования кладбищенских территорий, что порождает необходимость оптимизации законодательного регулирования. Важнейшей ключевой проблемой является несовершенство нормативно-правовой базы и отсутствие единой системы управления функционирования и развития отрасли, как самостоятельного вида деятельности.

Современное экстенсивное кладбищенское хозяйство действует в условиях критического дефицита земли, резкое снижение культуры обслуживания, ущемление достоинства граждан с неизбежным нарушением морально-этических принципов. В итоге мы можем наблюдать экологический и культурологический кризис в системе погребения.

Мы определили две группы проблем функционирования системы использования земельных участков под захоронения в Самаре и Самарской области. Первая- исчерпание резерва земли для новых захоронений. В настоящее время на территории Самарской области располагается более 600 кладбищ, примерно 40% из них действующие, 32% закрыты, остальные 28% кладбищ находятся в режиме под захоронения в родственные могилы близких.

Второй проблемой современной ситуации в сфере эксплуатации земельных участков, выделенных под захоронения умерших, имеющей социальную значимость, выступает приведение мест захоронения в надлежащее состояние с учетом

санитарных и экологических норм законодательства. Данную проблему необходимо разделить на две подпроблемы, каждая из которых имеет специфические механизмы их решения. К первой подпроблеме следует отнести сохранение в надлежащем состоянии индивидуальных мест погребения. Специфичность данной проблемы определяется индивидуальной ответственностью физических лиц за поддержание захоронений в соответствии с санитарными нормами и правилами благоустройства.

Вторая подпроблема в сфере организации похоронного дела на территории Самарской области включает следующий блок пробелов: переполнение сельских кладбищ и приближение их к жилой застройке; недостаточность площадей для захоронения на городских кладбищах; обнаружение неучтенных захоронений; самовольный захват земельных участков под захоронения и появление бесхозных могил; необходимость выделения могил для захоронения послеоперационных медицинских отходов класса В; отсутствие на территории населенных пунктов области возможности в расширении и реконструкции существующих кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения, а также в создании новых площадей под организацию кладбищ для захоронения людей; отсутствие возможности кремации умерших.

В целях решения указанных проблем необходимо: узаконить земельные участки, занятые под кладбища; внести в карту правового зонирования муниципальных образований зоны ограничения застройки и землепользования СЗЗ существующих на сегодняшний день кладбищ; организовать учет площадей, отведенных для захоронений горожан на территории сельских кладбищ; построить крематорий и колумбарии, которые решат вопросы захоронений трупов неизвестных лиц, ряда лиц по их волеизъявлению, послеоперационных отходов, и соответственно решат вопросы охраны земель. Решение данных вопросов отнесено к компетенции органов местного самоуправления.

Также есть серьезные проблемы, касающиеся нормативно-правовой базы. На сегодняшний день государство законодательно не определило федеральный орган исполнительной власти, ответственный за организацию похоронного дела. 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.

Одним из эффективных средств будет выступать программа для инвентаризации кладбищ и последующего контроля их деятельности. Создание общероссийского реестра учета земель кладбищ подразумевает создание единого центра, на основе которого будет работать программа, это позволит создать городскую карту захоронений, оцифровать все журналы. В результате создания данной программы у ритуальных предприятий и мэрии г.о. Самара появится реестр всех мест, на которых можно производить захоронения, кроме того, это позволяет отслеживать активность организаций, производящих захоронение, и контролировать их. С данной системой имеется возможность построить любую статистику по кладбищам г.о. Самара и области, централизованно запустить процесс регистрации лиц, ответственных за захоронения. Данная программа позволит исключить процесс повторного захоронения на использованных участках.

Таким образом, благоустройство территорий кладбищ является важным показателем эффективности их использования, главными причинами неудовлетворительного состояния территорий кладбищ г.о. Самара выступает недостаточное финансирование специализированных служб и увеличение числа брошенных захоронений. Большинство кладбищ не соответствуют санитарно-техническим нормам, следовательно, возникает необходимость в организации ряда мероприятий: проведении ремонта, строительстве дорог с твердым покрытием, сооружении туалетов и бытовых помещений, ограждении территории кладбищ, приобретении урн и контейнеров и планировке площадок для них, вырубке деревьев и кустарников.



## Список использованной литературы

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (Принята всенародным голосованием 12.12.1993 года) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС «КонсультантПлюс».
4. «О свободе совести и о религиозных объединениях»: Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
5. «О погребении и похоронном деле»: Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 14.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
6. «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших»: Указ Президента РФ № 1001 от 29.06.1996 г. // СПС «КонсультантПлюс».
7. ГОСТ Р 53107-2008. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги бытовые. Услуги Ритуальные. Термины и определения // СПС «КонсультантПлюс».
8. ГОСТ Р 53999-2010. Услуги бытовые. Услуги крематориев. Общие технические условия. // СПС «КонсультантПлюс».
9. СанПин 2.1.2882-11. Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения // СПС «КонсультантПлюс».
10. СанПин 2.2.1/2.1.1.1200-03. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов // СПС «КонсультантПлюс».
11. «О порядке создания семейных (родовых) захоронений на территории Самарской области»: Закон Самарской области № 66-ГД от 23.06.2015 г. // СПС «КонсультантПлюс».
12. «О погребении и похоронном деле» на территории г.о. Самара»: Постановление администрации г.о. Самара от 27 февраля 2010 года № 183 «О реализации отдельных положений Федерального закона. // СПС «КонсультантПлюс».

13. «Об определении специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории г.о. Самара»: Постановление администрации г.о. Самара от 14 мая 2010 г. № 478 // СПС «КонсультантПлюс».
14. «Об определении стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению на территории г.о. Самара»: Постановление администрации г.о. Самара от 4 апреля 2016 года № 368 // СПС «КонсультантПлюс».
15. «О прекращении деятельности общественного муниципального кладбища г.о. Самара «Сорокины хутора»: Постановление администрации г.о. Самара от 7 октября 2009 г. № 1040 // СПС «КонсультантПлюс».
16. МДС 31-10.2004 Рекомендации по планировке и содержанию зданий, сооружений и комплексов похоронного назначения // СПС «КонсультантПлюс».
17. МДС 31-5.2000 Рекомендации по проектированию объектов ритуального назначения // СПС «КонсультантПлюс».
18. МДК 11-01.2002. Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

## **Литература**

19. Аналитический отчет по анализу рынка похоронных услуг (в разрезе муниципальных районов и городских округов). – URL: <http://fas.gov.ru>.
20. Анисимов А.П., Левашкина К.С. Правовой режим земель кладбищ в контексте прав человека//Аграрное и земельное право. -2015.- № 5 (125).- С. 39-46.
21. Бабкин П.А. Архитектура многоуровневых зданий и сооружений для погребений//Научное обеспечение развития сельских территорий / Под ред. В.В. Вершинина, К.А. Свирежева / Материалы VIII Международной научно-практической конференции молодых ученых и специалистов. 28 марта 2014 года. – М.: ГУЗ, 2015. С.3-5.
22. Баган В.В. Правовой статус религиозных кладбищ за рубежом//Право и государство: теория и практика. -2016.- № 12 (144).-С. 64-67.
23. Вотинов М. А. Особенности формирования общественных пространств в городской среде//Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова - 2014. -№ 4-С.36-39.
24. Грачев Р.Ю. Особенности антимонопольного регулирования рынка ритуальных

услуг // Вестник Пермского университета 2015.- Выпуск 1(15).- С.104-111.

25. Галяутдинова Р.Р. Реализация права умершего гражданина на захоронение//Вестник экономики, права и социологии. -2015. -№ 2. -С. 113-115.
26. Гармаш А.С. Актуальные проблемы использования земельных участков г.о. Самара// Региональное развитие.- № 3,4.- 2014.-С.210-212.
27. Грачев Р.Ю. Гражданско-правовое регулирование рынка ритуальных услуг / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2012. – URL: <http://www.dissercat.com/content/grazhdansko-pravovoe-regulirovanie-rynka-ritualnykh-uslug>.
28. Зульфугарзаде Т.Э. Основы правового регулирования похоронного дела в России: учебно-практическое пособие. - М.: ИПЦСО, 2016. - 387 с.
29. Карлина А.А. Актуальные направления и инструменты регламентации муниципальных услуг // Вестник университета (Государственный университет управления) –2015. –№ 30. - С. 152-155.
30. Князев К. Проблемы развития похоронного дела в России и перспективы государственно-частного партнерства в отрасли. – URL: <http://www.mosritual.ru/glavnoe-menju/press-sluzba/pressa-o-nas/problemu-razvitiya-pohoronnogo-dela-v>.
31. Князев К.И. Социально-экономические аспекты развития государственно-частного партнерства в сфере ритуальных услуг. Создание негосударственных кладбищ. – URL: <http://naukarus.com/sotsialno-ekonomicheskie-aspekty-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-sfere-ritualnyh-uslug-sozdanie-negosuda>
32. Концепция нормативно-правового регулирования похоронной отрасли Российской Федерации и совершенствования ее законодательства. – URL: <http://www.funeralportal.ru/library/1543/4195.html>.
33. Кремация-современный вид погребения. – URL: <http://www.funeralportal.ru/library/1107/12648.html>
34. Лексин В.Н. Умереть в России // Мир в России. -2016. -№ 4.- С. 124 - 161.
35. Литвинюк Д.С. Архитектура крематория// Международная научно-техническая конференция молодых ученых БГТУ им. В.Г. Шухова Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова. -2015. -С. 1807-1814.

36. Мохов С.В. Рынок ритуальных услуг в современной России//Социология власти. -2016.- Т. 28. -№ 4. -С. 83-103.
37. О санитарном состоянии муниципальных кладбищ Самарской области и проблемах, сложившихся в сфере организации похоронного дела. – URL: [http://63.rospotrebnadzor.ru/rss\\_all/-/asset\\_publisher/Kq6J/content](http://63.rospotrebnadzor.ru/rss_all/-/asset_publisher/Kq6J/content)
38. Основы кремации. – URL: <http://homotomia.ru/kremacziya/141-osnovy-kremaczii.html>.
39. Резолюция общественных слушаний «Проблемы правоприменения законодательства о похоронном деле» от 25 апреля 2013 г. – URL: [http://www.oprf.ru/files/2013dok/resoluciya\\_poh\\_delo\\_30082013.pdf](http://www.oprf.ru/files/2013dok/resoluciya_poh_delo_30082013.pdf).
40. Рекомендации участников заседания «круглого стола» на тему «О проблемах в сфере предоставления ритуальных услуг на территории Самарской области» 2 июня 2017 года. – URL: [http://asozd.samgd.ru/rekomendacii\\_uchastnikov\\_kruglykh\\_stolov/193420/](http://asozd.samgd.ru/rekomendacii_uchastnikov_kruglykh_stolov/193420/).
41. Селихов А.Г., Рыбакова Д.С., Сафонова Е.П. Архитектурное проектирование крематориев// Традиции и инновации в строительстве и архитектуре. Самарский государственный технический университет.- Самара, 2017. -С. 181-185.
42. Сошникова Р.С. Государственное управление: PUBULIC ADMINISTRATION OR PUBLIC MANAGEMENT // Вестник международного института рынка.- 2015.- №1.- С.212-216.
43. Семенова Е. Интервью Министра потребительского рынка и услуг Московской области (2012-2014 г.). – URL: <http://www.interfax-russia.ru/Center/exclusives.asp?id=382613>.
44. Сюткин Г.Н. Основные направления развития ритуально-похоронной сферы РФ. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/osnovnyie-napravleniya-razvitiya-ritualno-pohoronnoy-sfery-rf>.
45. Столярова А. Некоторые вопросы прав на захоронения: из практики применения законодательства о погребении и похоронном деле // Административное право.- 2015. -№ 4. -С. 81 - 86.
46. Тюнина И.И. Совершенствование законодательства о погребении и похорон-

ном деле. – URL: <http://отрасли-права.рф/article/21446>.

47. Фочкин О. Контроль за рынком ритуальных услуг предлагают отдать регионам // «Известия» от 21.02.2017. – URL: <http://iz.ru/news/665216>.

48. Честнов П.Е., Чебунин В.П. Современная организация похоронного дела//Baikal Research Journal. -2016. -Т. 7. -№ 3.- С. 12.

### **Интернет-ресурсы**

49. Официальный сайт МКУ г.о. Самара «Ритуал». – URL: <http://mku-ritual.ru/>.

50. Официальный сайт МП «Спецкомбинат ритуальных услуг». – URL: <http://спецкомбинатсамара.рф/#home>.

51. Официальный сайт союза похоронных организаций и крематориев. – URL: <http://pohoronotrasl-souz.ru/glavnaya/members/94-privolzhskij-federalnyj-okrug?start=20>.