

Главе Волгограда

Косолапову А.В.

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ
об устранении нарушений законодательства
о погребении и похоронном деле

Органами прокуратуры Волгоградской области проанализированы, в том числе с позиции правоприменения, нормативные правовые акты, регулирующие вопросы похоронного дела в г. Волгограде, в результате чего установлено несоответствие федеральному законодательству отдельных муниципальных нормативных правовых актов.

В частности, требуют существенной корректировки **Правила организации похорон и содержания муниципальных кладбищ в Волгограде, утвержденные решением Волгоградской городской Думы от 04.07.2007 № 47/1124** (далее – Правила).

Ряд норм Правил противоречат федеральному законодательству.

К примеру, в нарушение п. 1 ст. 20 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) **абзацы 8, 9 раздела 2** Правил не предусматривают возможность погребения на воинских кладбищах и воинских участках умерших (погибших) сотрудников Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Понятия «волеизъявление умершего человека» и «исполнение волеизъявления умершего человека» (**абзацы 10, 18 раздела 2** Правил) не соответствуют п. 1 ст. 5 Федерального закона № 8-ФЗ, определение «исполнители волеизъявления умершего человека» (**абзац 19 раздела 2** Правил) необоснованно сужено вопреки ст.6 указанного Федерального закона.

Пунктом 3.3.5 Правил предусмотрено возмещение за счет средств бюджета Волгограда затрат на доставку тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы.

Вместе с тем в силу ч. 1, 3, п. 6 ч. 2 ст.131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации суммы, израсходованные на перевозку (транспортировку) трупов и их частей, относятся к процессуальным издержкам, которые подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета либо средств участников уголовного судопроизводства и выплачиваются по

постановлению дознавателя, следователя, прокурора или судьи либо по определению суда.

Из содержания **абзацев 1-3 пункта 3.4.2** Правил следует, что в условиях чрезвычайных ситуаций и боевых действий, когда извлечение тел (останков) умерших людей невозможно, данные тела или останки могут быть захоронены в том месте, где они найдены, что не соответствует статьям 3, 4, 11 Федерального закона № 8-ФЗ, п. 19 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26.11.2007 № 804 и другим федеральным нормативным актам.

Абзац 3 пункта 7.1.8 Правил возлагает гражданско-правовую и административную ответственность за повреждение зеленых насаждений, асфальтового покрытия и другие действия перед организацией, занимающейся содержанием и текущим ремонтом кладбищ, что противоречит Гражданскому кодексу Российской Федерации, поскольку общественные кладбища не находятся в собственности этих организаций, и Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях.

Несмотря на то, что Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 16), Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон № 8-ФЗ (ст.ст. 16, 17) не наделяют органы местного самоуправления полномочиями по определению экологических и санитарно-гигиенических требований к размещению и содержанию мест погребения, отдельными нормами Правил такие положения установлены (**пункт 5.2** Правил), причем в ряде случаев они отличны от норм, предусмотренных СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.06.2011 № 84 (**абзац 3 пункта 4.2.5, пункт 6.1.7** Правил).

Многие нормы Правил не соответствуют законодательству о конкуренции, ограничивают право граждан на выбор исполнителя предоставляемых им ритуальных услуг.

Так, **абзац 11 пункта 3.2** Правил определяет, что непосредственное предоставление гражданам услуг по погребению производят салоны-магазины и ритуальные агентства специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде.

Юридическая конструкция этой нормы, в контексте всех положений пункта 3.2 Правил, создает у неопределенного круга лиц, при ее правоприменении, убежденность в том, что ритуальные услуги можно получить только в специализированной службе.

Из содержания **пункта 3.4.3** Правил следует, что на территории Волгограда каждому человеку после его смерти гарантируется погребение с учетом его волеизъявления, которое должно быть оформлено в соответствии с приложением 2 либо с приложением 3 к данным Правилам; для проведения погребения в

специализированную службу необходимо предъявить (**абзац 3** настоящего пункта), помимо прочего, заявление согласно приложению 4 к Правилам.

Формы документов согласно **приложениям 2, 3, 4** к Правилам в своем содержании имеют неоднократные указания на специализированную службу, в том числе и в качестве адресата.

Между тем ст. 5 Федерального закона № 8-ФЗ не содержит ограничений по способу оформления волеизъявления кроме того, что оно оформляется письменно либо устно в присутствии свидетелей. Тем самым понуждение к оформлению свидетельского волеизъявления (приложение 3) либо заполнение гражданином формы, предложенной в приложении 2 к Правилам, obligation обращаться для проведения погребения непосредственно в специализированную службу ограничивают права граждан по сравнению с федеральным законом, а также обеспечивают специализированной организации приоритетный доступ к информации об умершем, о необходимых формах захоронения, сложившемся на рынке мемориальных услуг спросе на надмогильные сооружения.

Одновременно в Правилах отсутствуют нормы, устанавливающие алгоритм действий администрации кладбища по предоставлению хозяйствующим субъектам, помимо специализированных служб, возможность осуществления похоронных и ритуальных услуг за пределами гарантированного перечня услуг по погребению. В то же время, как свидетельствуют обращения граждан и юридических лиц, поступающие в органы прокуратуры, фактически на муниципальных кладбищах Волгограда созданы необоснованные препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности в данной сфере, чем, в том числе нарушается право граждан на выбор организации, предоставляющей указанные услуги.

Данный пробел правового регулирования, выраженный в отсутствии сроков, условий или оснований принятия решения, свидетельствует о наличии коррупционного фактора, предусмотренного подп. «а» п.3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее - Методика).

Абзац 1 пункта 3.4.8, пункт 3.5.3 Правил правом осуществлять погребение на участках кладбищ почетных или воинских захоронений, осуществлять перевозку умерших людей при осуществлении похорон наделили только специализированные службы. **Пункты 7.1.10, 7.2.1** Правил ограничивают право граждан привлекать к обеспечению сохранности и содержания надмогильных сооружений (надгробий) любых хозяйствующих субъектов либо иных граждан, понуждая к заключению соответствующего договора только с организацией, занимающейся содержанием муниципальных кладбищ Волгограда.

Данный вывод следует из смыслового содержания указанных норм, имеющих императивный характер, в совокупности с нормативным содержанием Правил в целом, не содержащих ни одной нормы, предполагающей деятельность иных хозяйствующих субъектов на рынке ритуальных услуг в Волгограде.

Пункт 3.5.5 Правил ограничивает конкуренцию при оказании услуг по санитарно-косметической обработке тел умерших людей и их бальзамированию, применяет неопределенное понятие «городской морг», что, с учетом нахождения в

настоящее время всех учреждений здравоохранения в ведении субъекта Российской Федерации, может свидетельствовать о наличии коррупционного фактора (подп. «д» п. 3 Методики) в связи с нарушением компетенции органа местного самоуправления при принятии нормативного правового акта в части возложения обязанностей на государственные учреждения здравоохранения области.

Пунктами 1 и 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещено принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются: введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров; установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров.

Пункт 9.5 Правил наделяет организацию, занимающуюся содержанием муниципального кладбища, правомочием разрешать лицам осуществление торговли цветами, ритуальными изделиями похоронного назначения на главном входе кладбища и прилегающей к нему территории. Данная норма имеет неясное содержание и, соответственно в части, предполагающей совершение коммерческой организацией указанных действий в отношении территории, расположенной за пределами кладбища, противоречит ст. 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Юридическому лицу, осуществляющему в настоящее время деятельность по обслуживанию муниципальных кладбищ Волгограда, по договору переданы непосредственно кладбища, поэтому распоряжаться землями, находящимися за пределами кладбищ, это юридическое лицо не вправе.

Ряд норм Правил подлежат актуализации в связи с изменившимся федеральным законодательством.

В частности, необходимо привести в соответствие с ГОСТ 32609-2014. Межгосударственный стандарт. «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения», введенным в действие приказом Росстандарта от 11.06.2014 № 551-ст, **абзацы 3, 11, 13, 28, 33, 51, 62 раздела 2** Правил, определяющие понятия «бальзамирование», «входная зона кладбища (крематория)», «гражданские похороны», «места погребения» и др.

Пункты 1.2, 6.3.5 Правил содержат ссылки на утратившие силу федеральные нормативные акты.

Отдельные нормы Правил изложены с нарушением правил юридической техники.

Так, **абзацем 5 пункта 3.1** Правил закреплен принцип подготовки умерших людей к погребению и их предпохоронного сохранения в специальных

стационарных условиях вне жилых зданий и лечебно-профилактических учреждений.

Однако содержание данного нормативного предписания свидетельствует об установлении им порядка совершения конкретных действий, тогда как под принципом в юридической науке понимается исходное положение соответствующих правоотношений, основное правило деятельности, основная руководящая идея, составляющая методологическую основу предметной области.

В абзаце 3 пункта 4.1.6, пункте 3.5.5 Правил применены юридически неверные понятия: «государственные и муниципальные организации», «городской морг».

Правила имеют многочисленные пробелы правового регулирования ввиду отсутствия порядка принятия решений и совершения конкретных действий органами и организациями, участвующими в предоставлении ритуальных услуг. Изложенное может затруднить своевременное и полное получение услуг их потребителями, создает условия для избежания ответственности за непредоставление или несвоевременное предоставление ритуальных услуг.

Например, абзацем 7 пункта 3.4.3 Правил определено, что в отсутствие ответственных лиц, взявших на себя обязанности по организации похорон, погребение осуществляется специализированной службой.

При этом Правилами не установлен порядок поступления в специализированную службу такой информации и реализации соответствующих действий.

Абзац 2 пункта 3.4.8 Правил, предусматривая принятие решения о захоронении на участках кладбищ почетных или воинских захоронений структурным подразделением администрации Волгограда, ответственным за содержание муниципальных кладбищ Волгограда и порядок захоронения на них, не регламентирует порядок и сроки принятия такого решения.

Также Правилами не определены: органы, правомочные осуществлять соответствующие действия, и порядок: установления функциональных зон кладбищ (пункт 4.1.2 Правил), деления зоны захоронения кладбища на участки (абзац 1 пункта 4.1.6 Правил), порядок принятия администрацией Волгограда решения о выделении земельного участка на существующих кладбищах под почетные захоронения (абзац 3 пункта 4.1.6 Правил), порядок и сроки регистрации захоронений и выдачи гражданину соответствующего удостоверения (пункты 4.2.13, 4.2.14 Правил).

При этом абзацем 3 пункта 4.1.6 Правил необоснованно сужен круг лиц, полномочных ходатайствовать о выделении земельного участка на кладбище под почетное захоронение.

Подпункт 7.2.2.3 Правил, предусматривающий порядок действий при установлении участков захоронений, за которыми не проводится надлежащий уход, целесообразно дополнить нормой о размещении такой информации посредством использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (например, официальный сайт органа местного самоуправления), что будет в наибольшей степени способствовать обеспечению прав граждан, особенно

проживающих за пределами Волгоградской области, на обеспечение ими достойного отношения к памяти усопших.

Несовершенство правового регулирования рассматриваемого муниципального нормативного правового акта, внутренние противоречия содержащихся в нем норм, избыточные требования к получателям ритуальных услуг не способствуют реализации правовых гарантий, закрепленных федеральным законодательством, на беспрепятственное осуществление погребения усопшего с учетом его волеизъявления и при условии достойного отношения к его телу и памяти о нем.

В частности, **абзацы 3, 4, 6 пункта 7.1.7** Правил предоставляют организации, занимающейся содержанием кладбищ, право отказать хозяйствующим субъектам, выполняющим заказ гражданина, в получении разрешения на проведение работ по демонтажу, монтажу надмогильных сооружений в случае отсутствия у них копии удостоверения об участке захоронения (однако такие удостоверения оформляются в Волгограде только с 2007 года), документа на изготовление надмогильного сооружения - акта приемки выполненных работ (составление такого документа не является обязательным в силу закона), копии документов, удостоверяющих личность гражданина-заказчика (обязанность представления данного документа немотивирована и нецелесообразна).

Абзацы 2, 3 пункта 7.1.11 Правил предусматривают истребование у гражданина копии дубликата свидетельства о смерти захороненного человека (что необоснованно при наличии у гражданина оригинала такого свидетельства) и справки из организации, ответственной за ведение архива и делопроизводства по регистрации захоронений на муниципальных кладбищах Волгограда, подтверждающей захоронение на указанном участке (организация, осуществляющая захоронение и организация, ведущая архив, в Волгограде являются фактически одной и той же организацией).

Содержащиеся в Правилах многочисленные нарушения правил юридической техники при определении органов и организаций, полномочных совершать на территории Волгограда те или иные юридически значимые действия в сфере похоронного дела, не позволяют достоверно и однозначно определить объем полномочий каждого из этих органов и организаций, задействованных в вопросах организации похорон и содержания муниципальных кладбищ. Иные действующие муниципальные правовые акты в сфере похоронного дела (в том числе, что касается непосредственно полномочий органа местно самоуправления – и **Положение о департаменте городского хозяйства администрации Волгограда, утвержденное решением Волгоградской городской Думы от 22.03.2017 № 55/1587**) также не устраняют данный пробел нормотворчества.

В частности, в Правилах применены следующие определения, помимо «специализированной службы по вопросам похоронного дела»:
 – «организация, ответственная за ведение архива и делопроизводства по регистрации захоронений на муниципальных кладбищах Волгограда и уполномоченная на то администрацией Волгограда» (**абзац 22 раздела 2, пункты 3.6, 4.2.13, 7.1.11** Правил, приложения 5, 14, 15 к Правилам),

-«организация, занимающаяся содержанием муниципального кладбища» (абзацы 23, 40 раздела 2, пункты 3.3.1, 7.1.6, 7.1.7, 7.1.10, 7.1.11, 7.2.1, 7.2.2, 7.2.2.1, 7.2.2.3, 8.1, 8.3, 9.2, 9.5, 9.6 Правил, приложения 5, 14, 15 к Правилам),

-«структурное подразделение администрации Волгограда, ответственное за содержание муниципальных кладбищ Волгограда и порядок захоронения на них» (пункт 3.4.8 Правил),

-«организация, уполномоченная администрацией Волгограда на регистрацию демонтажа, монтажа или замены надмогильных сооружений (надгробий)» (пункт 7.1.5 Правил),

-«организация, занимающаяся содержанием и текущим ремонтом кладбищ» (пункт 7.1.8 Правил),

-«структурное подразделение администрации Волгограда, курирующее вопросы содержания муниципальных кладбищ Волгограда» (пункт 7.2.2.1 Правил),

-«организации, оказывающие ритуальные услуги» (пункт 9.8 Правил).

В результате, отсутствие четкого разграничения прав и обязанностей всех поименованных органов и организаций влечет невозможность адекватного правоприменения муниципального нормативного правового акта, создает условия для злоупотреблений в деятельности специализированных служб и организаций, осуществляющих содержание кладбищ, ввиду возможного произвольного применения правовых норм, неясности определения субъекта конкретных правоотношений.

При этом отдельными несвойственными функциями необоснованно наделена специализированная служба: например, определение возможности захоронения рядом с ранее умершим человеком (пункт 3.4.6 Правил). К тому же нормы Правил явно противоречат друг другу, либо имеют целью намеренно «завуалированно» расширить полномочия специализированных служб. Как это имеет место, например, в пункте 3.4.7, согласно которому специализированной службе предоставлено право предоставлять гражданам право быть ответственным лицом за участок захоронения по заявлению согласно приложению 5 к Правилам, а, в свою очередь, форма этого заявления предусматривает адресатом организацию, ответственную за ведение архива и делопроизводства по регистрации захоронений на муниципальных кладбищах Волгограда.

Как следует из абзаца 66 раздела 2, пункта 3.3.1 Правил, специализированными службами по вопросам похоронного дела в Волгограде являются хозяйствующие субъекты, определяемые администрацией Волгограда на конкурсной основе, в любых организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством.

Однако ранее на основании судебных актов (постановление ФАС Поволжского округа от 27.02.2014 по делу № А12-465/2012, определение ВАС РФ от 05.06.2014 № ВАС-6680/14) изменена редакция пункта 1.1 Положения о специализированных службах по вопросам похоронного дела в Волгограде, утвержденного постановлением администрации Волгограда от 22.07.2002 № 833 (далее - Положение № 833) и признано утратившим силу Положение о порядке проведения конкурса на право получения статуса городской специализированной

службы по вопросам похоронного дела в Волгограде, утвержденное тем же постановлением администрации города.

Согласно п. 1.1 Положения № 833 в действующей редакции специализированные службы по вопросам похоронного дела в Волгограде являются хозяйствующими субъектами, оказывающими услуги населению Волгограда по погребению умерших (погибших).

Следовательно, вышеуказанные нормы Правил вступили в противоречие с Положением № 833, что создает для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, что в силу подп. «и» п. 3 Методики образует коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

На основании изложенного, Правила не отвечают требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования, на необходимость соблюдения которых неоднократно указывалось Конституционным Судом Российской Федерации (Постановления от 06.04.2004 № 7-П, от 27.05.2008 № 8-П, от 13.07.2010 № 15-П, от 15.11.2012 № 26-П, от 22.04.2013 № 8-П, от 23.09.2014 № 24-П).

Таким образом, рассмотренные выше обстоятельства в их взаимосвязи (противоречие норм Правил федеральному законодательству, внутренние противоречия и неопределенность норм, пробелы правового регулирования), с учетом сложившейся в Волгограде правоприменительной практики Правил, безусловно свидетельствуют, что данным муниципальным нормативным правовым актом в целом (в совокупности содержащихся в нем норм) фактически ограничена конкуренция на рынке ритуальных услуг, созданы благоприятные условия для монополизации рынка ритуальных услуг.

Неопределенность правового регулирования позволяет организациям, обладающим статусом специализированной службы и осуществляющим содержание кладбищ, произвольно, в собственных интересах применять положения Правил, избегая юридической ответственности в случаях ущемления прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Правила являются основополагающим нормативным актом в системе муниципальных нормативных правовых актов в сфере похоронного дела в Волгограде. Приведение Правил в соответствие с требованиями закона, безупречность юридического содержания необходимы еще и ввиду особенностей регулируемых правоотношений, требующих деликатного отношения с учетом их морально-этической стороны, во избежание причинения дополнительных нравственных страданий участникам этих правоотношений, понесшим утрату близких людей.

Решением Волгоградской городской Думы от 15.07.2009 № 22/625 «Об определении стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, и требований к их качеству» (далее - Решение) определены: Стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному

перечню услуг по погребению путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), и требования к их качеству (Приложение 1), Стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению лиц, не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя, путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), и требования к их качеству (Приложение 3).

Пунктом 4.1 Приложения 1 и пунктом 5.1 Приложения 3 к Решению определено, что глубина стандартной могилы составляет 1,5 м.

Данные нормы противоречат пункту 4.2.11 вышеуказанных Правил организации похорон и содержания муниципальных кладбищ в Волгограде, в силу которого при захоронении гроба с телом (останками) умершего человека глубину могилы следует устанавливать в зависимости от местных условий (характера грунта и уровня стояния грунтовых вод), но не менее 1,5 м от поверхности земли *до крышки гроба*.

Таким образом с учетом высоты гроба 0,7 м (установлена пунктами 2.1 Приложения 1 и Приложения 3 к Решению) глубина могилы в целях соблюдения требований п. 4.2.11 Правил организации похорон должна составлять не менее 2,2 м.

При этом примечанием 3 приложения 1 к Решению предусмотрено, что услуги за рытье могилы больших размеров, чем предусмотрено гарантированным перечнем услуг по погребению, осуществляются за дополнительную плату.

Тем самым, созданы условия для нарушения регламентированного пунктом 1 ст.9 Федерального закона № 8-ФЗ гарантированного права на получение на *безвозмездной* основе услуг по погребению, качество которых *должно соответствовать требованиям*, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Во исполнение ст. 27 Федерального закона № 8-ФЗ **решением Волгоградской городской Думы от 04.07.2007 № 47/1125 утверждено Положение о попечительском (наблюдательном) совете по вопросам похоронного дела в Волгограде** (далее - Положение).

Совет создан городской Думой в целях осуществления общественного контроля за деятельностью в сфере похоронного дела на территории Волгограда и является постоянно действующим консультативно-совещательным органом при Волгоградской городской Думе и администрации Волгограда. Заседания Совета созываются его председателем (депутат городской Думы) и проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал (пункты 3.5, 4.1 Положения).

Между тем проверка показала, что, несмотря на наличие проблемных вопросов при осуществлении на территории Волгограда ритуальных и похоронных услуг, - как правовых, так и организационных, названный Совет свою деятельность практически не осуществляет. В том числе в 2017 году – истекшем периоде 2018 года заседания не проводились.

Кроме того, состав Совета, сформированный **решением Волгоградской городской Думы от 23.01.2008 № 56/1417 «О попечительском (наблюдательном) совете по вопросам похоронного дела в Волгограде»**, с 2009

года не корректировался, несмотря на то, что большинство его членов к настоящему времени изменили свой должностной статус в связи с кадровыми перестановками.

Помимо изложенного, отдельные нормы Положения противоречат федеральному законодательству.

В силу ст. 27 Федерального закона 8-ФЗ попечительские (наблюдательные) советы по вопросам похоронного дела создаются при органах местного самоуправления для осуществления общественного контроля за деятельностью в сфере похоронного дела.

Порядок осуществления общественного контроля урегулирован Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Статьей 4 данного Федерального закона под таким понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных, муниципальных организаций и иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки, издаваемых ими актов и принимаемых решений. Статьей 20 Федерального закона под общественной проверкой понимается совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации; проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов власти, государственных, муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия.

Статьей 45 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» право осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей, в том числе в части качества услуг, предоставлено общественным объединениям потребителей (их ассоциациям, союзам).

Исходя из изложенных норм законодательства, наделение Совета по вопросам похоронного дела полномочиями по организации проверок хозяйствующих субъектов (**абзацы 5 и 6 пункта 2.1 Положения**) не соответствует принципам общественного контроля и выходит за пределы целей и задач, для которых он создан во исполнение ст. 27 Федерального закона № 8-ФЗ, а также создает условия для нарушения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ввиду установления дополнительных административных барьеров.

Пунктом 3.3 (абзацы 3, 4, 5) Положения предусмотрено формирование Совета из представителей, в том числе структурных подразделений администрации Волгоградской области, территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Волгоградской области, управления внутренних дел Волгограда.

Вместе с тем правовыми актами органов местного самоуправления не могут быть возложены обязанности на должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, в том числе по участию в работе органов муниципального уровня.

Подытоживая анализ нормативных правовых актов, принятых Волгоградской городской Думой в целях регулирования вопросов похоронного дела, обращаю внимание, что в силу статей 1, 70 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, призвано обеспечивать решение вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций; органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Согласно пункту 23 ч. 1 ст. 16 названного Федерального закона организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения.

Соответственно, муниципальные нормативные правовые акты должны обеспечивать право человека быть погребенным после смерти согласно его волеизъявлению, с соблюдением обычаев и традиций, религиозных и культовых обрядов, вытекающее из Конституции Российской Федерации, ее статей 21, 22, 28 и 29, гарантирующих охрану достоинства личности, право на свободу и личную неприкосновенность, свободу совести и вероисповедания, свободу мысли и слова, мнений и убеждений, и соответствующих общепризнанных принципов и норм международного права.

При этом в отношении ритуальных услуг, предоставляемых населению сверх гарантированного перечня, органы местного самоуправления, осуществляя нормативное правовое регулирование в сфере организации похоронного дела, а также участвуя в соответствующей деятельности, должны воздерживаться от нарушения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Утверждаемый ими порядок деятельности кладбищ не должен ущемлять права физических или юридических лиц (организаций по оказанию ритуальных услуг), не обладающих статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, на предоставление гражданам услуг по погребению и прочих услуг на территории любого муниципального кладбища.

Эффективная работа попечительского (наблюдательного) совета по вопросам похоронного дела будет в значительной степени способствовать обеспечению гражданам равных возможностей в реализации своих прав, гарантий исполнения их волеизъявления о погребении, снижению имеющейся в городском округе напряженности среди юридических лиц, оказывающих ритуальные услуги населению.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 24 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Рассмотреть настоящее представление с участием представителя прокуратуры города на ближайшем заседании Волгоградской городской Думы, в течение месяца принять исчерпывающие меры к устранению нарушений закона, их причин и условий, им способствующих.

В том числе:

-привести в соответствие с федеральным законодательством, устранить внутренние противоречия и пробелы правового регулирования в Правилах организации похорон и содержания муниципальных кладбищ в Волгограде, утвержденных решением Волгоградской городской Думы от 04.07.2007 № 47/1124 (абзацы 3, 8, 9, 10, 11, 13, 18, 19, 22, 28, 33, 51, 62, 66 раздела 2, пункты 1.2, 3.1, 3.2, 3.3.1, 3.3.5, 3.4.2, 3.4.3, 3.4.6, 3.4.7, 3.4.8, 3.5.3, 3.5.5, 3.6, 4.1.2, 4.1.6, 4.2.5, 4.2.13, 4.2.14, 5.2, 6.1.7, 6.3.5, 7.1.5, 7.1.7, 7.1.8, 7.1.10, 7.1.11, 7.2.1, 7.2.2.3, 9.5, приложения 2, 3, 4, 5, 14, 15 к Правилам),

-учесть, что объем полномочий департамента городского хозяйства администрации Волгограда, определенный Положением, утвержденным решением Волгоградской городской Думы от 22.03.2017 № 55/1587, должен согласовываться с объемом полномочий «структурного подразделения администрации Волгограда», установленным Правилами организации похорон и содержания муниципальных кладбищ в Волгограде, утвержденными решением Волгоградской городской Думы от 04.07.2007 № 47/1124,

-рассмотреть вопрос об устранении противоречий норм, содержащихся в пункте 4.1 Приложения 1, пункте 5.1 Приложения 3 к решению Волгоградской городской Думы от 15.07.2009 № 22/625 «Об определении стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, и требований к их качеству» и Правилах организации похорон и содержания муниципальных кладбищ в Волгограде, утвержденных решением Волгоградской городской Думы от 04.07.2007 № 47/1124, в целях приведения в соответствие с федеральным законодательством,

-привести в соответствие с федеральным законодательством пункты 2.1 и 3.3 Положения о попечительском (наблюдательном) совете по вопросам похоронного дела в Волгограде, утвержденного решением Волгоградской городской Думы от 04.07.2007 № 47/1125,

-актуализировать состав попечительского (наблюдательного) совета по вопросам похоронного дела в Волгограде, сформированного решением Волгоградской городской Думы от 23.01.2008 № 56/1417.

2. О дате и времени рассмотрения представления информировать прокуратуру города для обеспечения участия ее представителя.

3. О результатах рассмотрения представления письменно уведомить прокуратуру города в установленный законом срок.

Прокурор города

старший советник юстиции

Д.Е. Симанович