

Практические задачи по реорганизации правового регулирования похоронного дела в Российской Федерации в 2006 году. Марк Абелев, Сергей Рожков, Валерий Горбылев, Евгений Захаров, Теймур Зульфугарзаде, Москва

Прежде чем поделиться с читателями соображениями о неотложных задачах, стоящих перед похоронной отраслью, хотелось бы выделить несколько наблюдений. Коротко, эти обобщенные тезисы следующие:

- Прошло десять лет после принятия Закона о погребении и похоронном деле. Закон не менялся, хотя в отрасли накопились неотложные проблемы. Сама отрасль развивалась более ускоренными темпами, чем это предусматривалось законодательной базой, которая вошла в противоречие со многими новыми явлениями и современным опытом предоставления похоронных услуг.
- Все инициативы, с которыми похоронное сообщество выступало перед органами власти, на сегодняшний момент представляются не современными, зачастую архаичными, а некоторые из них откровенно консервативными, вредными, отвлекающими от актуальных проблем.
- Число практических проблем после вступления в силу Закона о погребении не сократилось, а механизмы их решения остались неисследованными.
- Общественная активность похоронного сообщества демонстрирует нежелание консолидироваться на конструктивной основе. Действующие или бездействующие общественные организации, союзы не стали выразителем интересов похоронного сообщества, имеют крайне слабую представительность - из 3500-4000 похоронных организаций в России членами союзов, общественных объединений являются лишь 50-100 фирм, главным образом из числа МУПов и ГУПов. По сути, эти «союзы» стали выразителями интересов уходящих с рынка МУПов.
- Социально-психологическая атмосфера в отрасли, накаленная до максимума в период принятия закона, когда МУПы «не пускали», «истребляли», «дискредитировали» народившиеся частные похоронные фирмы, сегодня продолжает оставаться далекой от цивилизованной. Шельмование, спекуляции на тезисе «избранности» МУПов и специализированных похоронных фирм, нежелание понять и принять законодательную правду о равенстве всех участников рынка, идеологически устаревшие порывы «закрыть» рынок от появления новых эффективных игроков путем возврата лицензирования - все это не только изнуряет, обескровливает противоборствующие силы, не способствует открытому обмену мнениями и сдерживает поиск форм сотрудничества, а главное - снижает качество предоставляемых населению важных социальных услуг.

Авторы этой статьи убеждены: существующее похоронное законодательство нуждается в совершенствовании. Вместе с тем, хотелось бы обратить внимание на существующий нетронутый потенциал федерального регулирования похоронного дела и более эффективного использования действующего законодательства, в первую очередь для создания условий развития отрасли, повышения качества похоронных услуг.

В связи с этим авторы статьи хотели бы выделить несколько первоочередных федеральных инициатив, необходимых для эффективного регулирования похоронного дела.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ГАРАНТИЙ ПО ПОГРЕБЕНИЮ

В качестве важнейшей задачи мы указываем на необходимость приведения в соответствие действующей системе социальной помощи населению в Российской Федерации системы финансирования и представления так называемых «гарантированных перечней по погребению».

Установленные федеральным законом 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», поддержанные указом Президента РФ № 1001 и закрепленные соответствующими постановлениями ППФ РФ и ФСС РФ «гарантированные перечни по погребению» устанавливали некие гарантии по погребению для различных категорий граждан, а также описывали механизмы финансирования исполнения этих гарантий. С целью исполнения этих гарантий вводилось понятие «специализированной службы по похоронному делу», на которую и возлагалась обязанность практической реализации данных социальных гарантий государства, причем установленное на федеральном уровне финансирование не подвергалось ни коррекции, ни индексированию, связанному с принятыми экономическими показателями (МРОТ, минимальный размер пенсии и прочее). Важно отметить, «гарантированный перечень по погребению» установлен для всех граждан, и его выбор носит заявительный характер, однако финансирование осуществляется по каналам социального использования государственного бюджета (ФСС РФ и ПФ РФ), а также бюджетов субъектов Российской Федерации. Практически нерешенной в рамках существующей практики финансирования государственных обязательств по погребению является финансирование погребения неопознанных граждан, и эта задача явочным порядком ложится на местные бюджеты, не имеющие бюджетных статей для решения этой функции. Они вынуждены изыскивать внебюджетные средства или просто заставлять специализированные службы осуществлять погребение данной категории граждан за свой счет, поскольку тела неопознанных граждан лежат в моргах больниц, относящихся к компетенции

местных органов. Существующая процедура идентификации неопознанных тел также предполагает их захоронение на специальном участке кладбища и, при наличии крематория, эксгумацию и кремацию останков через пять лет, что опять же ложится на местные бюджеты, хотя не прописано в их полномочиях и соответственно не поддерживается бюджетными статьями. При этом количество неопознанных тел в Российской Федерации составляет около 50 000 в год.

Для отдельных категорий граждан, имеющих особые заслуги перед государством (военнослужащие и приравненные к ним граждане) установлены постановлениями правительства дополнительные формы финансирования государственных обязательств по погребению. Современная практика реализации и финансирования социальных и конституционных гарантий государства в Российской Федерации, осуществляемая Министерством здравоохранения и социального развития, показывает нам реальные пути изменения ситуации в обеспечении финансирования государственных социальных обязательств, опирающиеся на Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ

«О государственной социальной помощи». В работе над постановлением правительства Российской Федерации, которое можно условно назвать «О порядке финансирования расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи по погребению и установлению платы за предоставление государственной социальной помощи по погребению» либо «Об обеспечении государственных социальных гарантий граждан на похоронное обслуживание и государственном контракте на осуществление погребения по обязательствам государства», важно принять во внимание ряд обстоятельств, связанных с новым порядком использования бюджетных средств (94-ФЗ); с необходимостью изменения ряда статей Федерального закона 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»; отменой Указа Президента РФ № 1001; отменой постановлений и приказов ФСС РФ и ПФ РФ, устанавливающих суммы, выплачиваемые на погребение; необходимостью ежегодной индексации сумм государственной социальной помощи; правами и обязанностями муниципальных образований и субъектов федерации (Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Российская газета, № 163, 2005, 28 июля).

Необходимо учесть, что практически все расходы по финансированию так называемого «гарантированного перечня услуг по

погребению», являющегося социальным обязательством государства, зафиксированным в упомянутом выше ФЗ-8, осуществляются из федерального бюджета и внебюджетных фондов, поэтому наделение органа местного самоуправления полномочиями по созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела не соответствует современному законодательству РФ, поскольку в соответствии со ст. 4 ФЗ-94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» государственным заказчиком по расходным обязательствам Российской Федерации являются органы государственной власти РФ.

Следовательно, «специализированные организации по вопросам похоронного дела» сегодня не могут выступать в качестве непосредственных получателей бюджетных средств только в силу своего «статуса», присвоенного местным органом самоуправления, а должны либо выигрывать это право по конкурсу, либо выступать в роли казенных предприятий. Причем в данном случае речь может идти только об «обезличенных» погребениях - так называемых «неопознанных» и «бесхозных опознанных» телах, подлежащих погребению и, по заявлению родственников, «отказных» и младенцев, рожденных мертвыми или умерших после 196 дней беременности, если эти умершие не относятся к категориям граждан, финансирование погребения которых установлено постановлениями правительства РФ, указанными в п. 7 ссылок данной статьи.

При этом единственным способом получения бюджетных средств должен быть государственный контракт на осуществление погребения по обязательствам государства, получаемый на основании конкурса, проводимого федеральным или субъекта федерации органом.

При реализации программы реформы социальной поддержки населения в основу положена концепция целевого предоставления помощи конкретному гражданину в конкретных обстоятельствах, требующих помощи государства, и в объемах, обеспечивающих решение проблемы гражданина. Для похоронной отрасли это может означать, что граждане, нуждающиеся в помощи по финансированию погребения родственников, при оформлении заказа на погребение исходят из размера средств, которые гарантированы им по закону и которые должны быть достаточными для осуществления достойного погребения.

Работа над этим постановлением может быть инициирована Министерством регионального развития РФ при поддержке организаций похоронного сообщества, но ведущим федеральным органом исполнительной власти при его подготовке и реализации должно быть Министерство здравоохранения и социального развития РФ, курирующее сферу социальной поддержки граждан и работу внебюджетных фондов РФ.

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПОХОРОННОГО ДЕЛА

Второй важнейшей задачей регулирования похоронного дела на федеральном уровне является использование инструментов технического регулирования для снижения рисков общества и каждого потребителя - создание и гармонизация стандартов, создание специального технического регламента, регулирующего управление рисками похоронного дела. Здесь важным является взаимодействие саморегулируемой профессиональной организации похоронного сообщества и федеральных органов власти, участвующих в процессах регулирования соответствующих областей деятельности - Минрегионразвития, Минсоцразвития, Минпромэнерго, Минэкономразвития и их подразделений.

ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЯ

Третьей федеральной задачей регулирования похоронного дела является регулирование отношений, связанных с защитой прав потребителя в похоронном деле. Эта задача должна решаться постановлением правительства РФ «Об утверждении правил оказания услуг по погребению в Российской Федерации», инициатором которого может быть Минрегионразвития, разработчиком правил - институты похоронного сообщества, а важнейшими соисполнителями федеральные органы исполнительной власти - Минсоцразвития и Минэкономразвития.

КЛАССИФИКАТОРЫ ПОХОРОННОГО ДЕЛА

Важной четвертой задачей федерального уровня является гармонизация различных общероссийских классификаторов в части, касающейся похоронного дела, а также разработка классификаторов, необходимых для работы с универсальными бланками приема заказов на услуги по погребению. Кроме указанных выше классификаторов, имеющих отношение к социальным проблемам похоронного дела, важно отметить классификатор видов экономической деятельности - ОКВЭД, классификатор видов услуг - ОКУН, общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов, классификатор занятий, а также разработка собственных классификаторов похоронного дела для применения при использовании универсального бланка счета-заказа на оказание услуг по погребению и других документов.

УСТАНОВЛЕНИЕ РАВЕНСТВА ВСЕХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ

Еще одна задача, требующая решения на федеральном уровне, - установление равенства всех форм собственности в похоронном деле, создание условий привлечения инвестиционного капитала в развитие материальной базы похоронного дела. Эта задача может быть решена только отменой существующих в Законе 8-ФЗ неоднозначно трактуемых норм статей, ограничивающих возможности участия частного капитала.

Практически, этими задачами перечень федеральных инициатив в регулировании похоронного дела исчерпывается. Вопросы организации и управления мест погребения, организации похоронного дела в муниципальном образовании и иные вопросы похоронного дела решаются в рамках существующего гражданского, налогового, инвестиционного, финансового, земельного и административного законодательства.

Марк АБЕЛЕВ, доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой Инновационных технологий государственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования Государственной академии профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов инвестиционной сферы (ГОО ДПО ГАСИС), Москва

Сергей РОЖКОВ, Институт похоронного дела государственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования Государственной академии профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов инвестиционной сферы (ИПД ГОО ДПО ГАСИС), Москва

Валерий ГОРБЫЛЕВ, кандидат военных наук, председатель совета директоров Военно-мемориальной компании (ВМК), Москва

Евгений ЗАХАРОВ, кандидат экономических наук, главный специалист Департамента жилищно-коммунального хозяйства и строительства Министерства регионального развития Российской Федерации, Москва

Теймур ЗУЛЬФУГАРЗАДЕ, кандидат юридических наук, доцент кафедры Инновационных технологий государственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования Государственной академии профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов инвестиционной сферы (ГОО ДПО ГАСИС), Москва

Полную версию материала читайте в полиграфической версии журнала Право: теория и практика. — 2006. — № 3. — С. 28–34.



Еже годно в Мексике празднуется традиционный День мертвых



Международный центр танца «Отражение», провел очередной городской бал, приуроченный к празднику Рождества Христова.

04.06.2007

Делясь ссылкой на статьи и новости Похоронного Портала в соцсетях, вы помогаете нашему сайту. Спасибо!

Ваше имя*

Ваш E-mail*

Фамилия*

© Информационно-аналитический ресурс «Похоронный портал», 2014

Отправить



У 901 I 1

735
504
478
8