

КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННАЯ КОМИССИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЗАТО г. ОСТРОВНОЙ
ПРИ СОВЕТЕ ДЕПУТАТОВ ЗАТО г. ОСТРОВНОЙ
(Контрольно-ревизионная комиссия ЗАТО г. Островной)

пл. Жертв Интервенции, 1, г. Островной, Мурманская область, 184640, тел./факс (81558) 5-00-39, e-mail: krk_sovdep@gremih.mels.ru
ОКПО 48205645, ОГРН 1025100712306, ИНН 5114090078, КПП 511401001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 19
по результатам финансово-экономической экспертизы
проекта постановления Администрации ЗАТО г. Островной
«Об утверждении Порядка организации похоронного дела на территории
муниципального образования ЗАТО г. Островной Мурманской области»

г. Островной

17 октября 2017 года

1. Основание для проведения экспертизы: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статья 8 Положения о Контрольно-ревизионной комиссии муниципального образования ЗАТО г. Островной при Совете депутатов ЗАТО г. Островной, утвержденного решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 11.05.2017 № 46-03.

2. Предмет экспертизы: проект постановления Администрации ЗАТО г. Островной «Об утверждении Порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования ЗАТО г. Островной Мурманской области» (далее также – **проект постановления, проект Порядка**), материалы и документы, касающиеся указанного проекта постановления.

3. Цель экспертизы: финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования.

4. Информационная основа составления заключения: Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – **Федеральный закон № 131-ФЗ**), Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – **Закон о погребении**), Закон Мурманской области от 29.12.2004 № 581-01-ЗМО «О возмещении стоимости услуг и выплате социального пособия на погребение», Указ Президента РФ от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших», Устав муниципального образования закрытое административно-территориальное образование город Островной Мурманской области (далее – **Устав ЗАТО г. Островной**), иные акты действующего федерального, регионального законодательства, а также муниципальные правовые акты.

Проект постановления направлен в Контрольно-ревизионную комиссию ЗАТО г. Островной для проведения экспертизы 10 октября 2017 года (исх. от 10.10.2017 № 01-10-19/833).

5. Результаты экспертизы:

Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения в соответствии с нормами статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ относятся к вопросам местного значения городского округа. Тожественная норма содержится в статье 21 Устава ЗАТО г. Островной.

Пунктом 2 проекта постановления установлены размеры бесплатно предоставляемого участка земли для погребения умершего (погибшего). Согласно пункту 10.2.3 пункта 10.2 части 1 Местных нормативов градостроительного проектирования закрытого административно-территориального образования город Островной Мурманской области, утвержденных решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 27.07.2015 № 15-02 (далее – **Местные нормативы градостроительного проектирования ЗАТО г. Островной**), *размер участка земли для погребения умершего на территории кладбища устанавливается органом местного самоуправления* таким образом, чтобы гарантировать погребение на этом же участке земли умершего супруга или близкого родственника. В пункте 7 части 2 Местных нормативов градостроительного проектирования ЗАТО г. Островной *установлены рекомендуемые размеры мест захоронения на основании данных инструкции о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации, утвержденной приказом Госстроя РФ от 10.01.2000 № 3, который был отменен приказом Госстроя РФ от 30.03.2001 № 74. На основании изложенного, Контрольно-ревизионная комиссия ЗАТО г. Островной рекомендует внести соответствующие изменения в Местные нормативы градостроительного проектирования ЗАТО г. Островной, установив размер участка земли для погребения умершего, а не рекомендуемый размер.*

В правовую основу, регулирующую деятельность в похоронном деле (пункт 1.1 раздела 1 проекта Порядка), необходимо включить следующие правовые акты:

- Указ Президента РФ от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших»;
- Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.1997 № 1025 «Об утверждении Правил бытового обслуживания населения Российской Федерации»;
- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.06.2011 № 84 «Об утверждении СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения»;
- Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 54611-2011 «Услуги бытовые. Услуги по организации и проведению похорон. Общие требования», утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 08.12.2011 № 746-ст.

Пунктом 2 статьи 29 Закона о погребении установлено, что порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов. *Представленный проект Порядка не устанавливает порядок деятельности специализированной службы.*

Статьей 9 Закона о погребении установлено, что качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления. *Предлагаемый проект Порядка не содержит требований к качеству предоставляемых услуг в похоронном деле, при этом пунктом 4.4 раздела 4 проекта Порядка предусмотрено, что «качество услуг, оказываемых специализированной службой, должно соответствовать требованиям, установленным настоящим Порядком».* Наряду с этим, в пункте 5.8 раздела 5 проекта Порядка указано, что

качество предоставляемых услуг в похоронном деле должно соответствовать требованиям, установленным органом местного самоуправления, что подразумевает необходимость принятия отдельного нормативного правового акта.

Статьей 17 Закона о погребении установлено, что деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и *правилами* содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления. Согласно подпункту 4.24.3 пункта 4.24 раздела 4 Правил благоустройства и санитарного содержания территории закрытого административно-территориального образования город Островной Мурманской области, утвержденных решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 01.06.2012 № 61-03 (в редакции решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 28.02.2017 № 43-11), установка, замена надмогильных сооружений на кладбище осуществляется в соответствии с установленными требованиями по организации и содержанию мест погребения. В муниципальном образовании ЗАТО г. Островной отсутствуют правила содержания мест погребения, которые согласно части 3 статьи 26 Устава ЗАТО г. Островной должны быть утверждены решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной. В полномочия Администрации ЗАТО г. Островной согласно пункту 4 части 2 статьи 37 Устава ЗАТО г. Островной входит организация предоставления ритуальных услуг и обеспечение надлежащего содержания кладбищ и иных мест захоронения.

По мнению Контрольно-ревизионной комиссии ЗАТО г. Островной Порядок организации похоронного дела на территории муниципального образования ЗАТО г. Островной необходимо утвердить решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной, так как данный муниципальный правовой акт будет устанавливать правила, обязательные для исполнения на территории ЗАТО г. Островной (пункт 3 статьи 26 Устава ЗАТО г. Островной). Постановлением Администрации ЗАТО г. Островной необходимо утвердить порядок деятельности специализированной службы.

В разделе 3 проекта Порядка перечислены некоторые полномочия Администрации ЗАТО г. Островной по организации похоронного дела. В случае выделения отдельного раздела для указания полномочий Администрации ЗАТО г. Островной необходимо указать все полномочия, а также пункт 1.4 раздела 1 проекта Порядка необходимо перенести в раздел 3 проекта Порядка.

Пункт 1.5 раздела 1 проекта Порядка необходимо перенести в раздел 4 проекта Порядка, так как понятие специализированной службы по вопросам похоронного дела приводится в разделе 2 проекта Порядка. *Контрольно-ревизионная комиссия ЗАТО г. Островной предлагает в разделе 4 проекта Порядка данный пункт изложить в следующей редакции:* «4.1. Специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории ЗАТО г. Островной является организация, определенная правовым актом Администрации ЗАТО г. Островной.».

Пункт 1.6 раздела 1 проекта Порядка необходимо исключить, так как содержание данного пункта дублируется с пунктом 7.1 раздела 1 проекта Порядка.

Пунктом 2.1 раздела 2 проекта Порядка дается определение термину «Специализированная служба по вопросам *организации* похоронного дела» - служба, создаваемая в соответствии с действующим законодательством, на которую в соответствии с действующим законодательством и настоящим Порядком возлагается обязанность по *организации* погребения умерших. Таким образом, проектом Порядка предполагается возможность исполнения функций специализированных служб организациями, отличными от муниципальных учреждений и предприятий, что противоречит норме Закона о погребении. Согласно пункту 2 статьи 25, пункту 1 статьи

29 Закона о погребении органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с Законом о погребении возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

В пункте 2.2 раздела 2 проекта Порядка в определении термина «похоронное дело» указано, что в данное понятие также входит организация и проведение похорон. Однако в проекте Порядка отсутствует, что специализированная служба вправе предоставлять гражданам за плату ритуальные услуги сверх гарантированного перечня услуг по погребению.

В пункте 2.8 раздела 2 проекта Порядка приводится определение термина «кладбищенский период», которое по тексту проекта Порядка не используется.

Пункт 2.9 раздела 2 проекта Порядка необходимо пересмотреть, исключив приведенный гарантированный перечень услуг, предоставляемых на безвозмездной основе. Указанный перечень предоставляемых услуг необходимо включить в раздел 4 проекта Порядка, а также необходимо указать гарантированный перечень услуг, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела на безвозмездной основе при погребении умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего (статья 12 Закона о погребении).

Пункты 2.12 и 2.13 проекта Порядка необходимо объединить, изложив согласно определению, приведенному в Рекомендациях о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации МДК 11-01.2002 (рекомендованы протоколом НТС Госстроя РФ от 25.12.2001 № 01-НС-22/1) (далее – **МДК 11-01.2002**), в следующей редакции: «2.12. Надмогильные сооружения (надгробия) - памятные сооружения, устанавливаемые на могилах: памятники, стелы, обелиски, кресты и т.п.».

Документы, оформляемые в сфере похоронного обслуживания, приведены в МДК 11-01.2002. В проекте Порядка необходимо указать, что специализированная служба по вопросам похоронного дела обязана оформлять все документы в сфере похоронного дела (например: проектом Порядка не предусмотрено ведение книги регистрации установки надгробий). Соответственно в разделе 2 проекта Порядка необходимо привести понятие и определение указанной книги регистрации: «Книга регистрации установки надгробий - книга установленной формы, в которой регистрируются установленные надмогильные сооружения (надгробия).».

Подпункт 3.2 раздела 3 проекта Порядка привести в соответствие пункту 4 статьи 17 Закона о погребении, исключив слова «и правил». В соответствии с пунктом 2 Указа Президента РФ от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» в разделе 3 проекта Порядка необходимо предусмотреть своевременное реагирование Администрации ЗАТО г. Островной на жалобы граждан, связанные с нарушением специализированной службой по вопросам похоронного дела прав граждан на предоставление гарантированных безвозмездных услуг по погребению умерших.

Подпункт 4.3.2 пункта 4.3 раздела 4 проекта Порядка необходимо исключить, так как дублирует пункт 3.2 раздела 3 проекта Порядка и входит в полномочия Администрации ЗАТО г. Островной (пункт 4 статьи 17 Закона о погребении).

Подпункт 4.3.3 пункта 4.3 раздела 4 проекта Порядка изложить единообразно подпункту 4.3.1 пункта 4.3 раздела 4 проекта Порядка.

Согласно статье 12, пункту 1 статьи 29 Закона о погребении специализированная служба по вопросам похоронного дела должна осуществлять погребение лиц, указанных в подпунктах 4.3.8, 4.3.9 пункта 4.3 раздела 4 проекта Порядка.

Соответственно в подпунктах 4.3.8 и 4.3.9 пункта 4.3 раздела 4 проекта Порядка слова «организовывать», «организовать» необходимо заменить словом «осуществить».

В подпункте 4.3.11 пункта 4.3 раздела 4 проекта Порядка необходимо слово «организовать» заменить словом «осуществлять».

Пункт 4.3 раздела 4 проекта Порядка необходимо дополнить новыми подпунктами следующего содержания:

«4.3.17. Вести книгу регистрации установки надгробий.»;

«4.3.18. Обеспечить по первому требованию супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего, предоставление на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению.»;

«4.3.18. Соблюдать нормы отвода каждого земельного участка на погребение, размеры подготавливаемых могил, правила подготовки могил, санитарные нормы и правила погребения.».

Статьями 18-24 Закона о погребении места погребения классифицированы как общественные кладбища, вероисповедальные кладбища, воинские кладбища и военные мемориальные кладбища, семейные захоронения, старые военные и ранее неизвестные захоронения, стены скорби, крематории соответственно. Разделом 6 проекта Порядка установлено, что «кладбище является муниципальной собственностью ЗАТО г. Островной по своему назначению является общественным, по типу захоронения – традиционным». На территории муниципального образования ЗАТО г. Островной также имеется «Воинское кладбище, назначение: сооружение, общая площадь 2039 м², свидетельство о государственной регистрации права 51-АВ 517311 от 16.09.2015», переданное в оперативное управление ООКСМП Администрации ЗАТО г. Островной в соответствии с распоряжением Администрации ЗАТО г. Островной от 07.10.2015 № 195-р. Данное кладбище содержится за счет средств бюджета ЗАТО г. Островной.

Пункт 5.9 раздела 5 проекта Порядка необходимо исключить, так как в соответствии с постановлением Администрации ЗАТО г. Островной от 11.09.2017 № 273 функции специализированной службы по вопросам похоронного дела с 01.10.2017 возложены на МКУ «СГХ ЗАТО г. Островной». В свою очередь МКУ «СГХ ЗАТО г. Островной», в целях осуществления функций специализированной службы по вопросам похоронного дела, в соответствии с пунктом 5.7 раздела 5 проекта Порядка вправе заключать муниципальные контракты с юридическими и физическими лицами и индивидуальными предпринимателями на проведение отдельных видов работ (услуг) по погребению умерших по гарантированному перечню, по благоустройству и содержанию мест захоронений в соответствии с действующим законодательством.

В пункте 6.10 раздела 6 проекта Порядка указано, что *каждое место захоронения регистрируется в журнале захоронений, когда в разделе 2 проекта Порядка дается определение книги регистрации захоронений*, а также согласно подпункту 4.3.15 пункта 4.3 раздела 4 проекта Порядка специализированная служба по вопросам похоронного дела обязана вести книгу регистрации захоронений.

Пунктом 6.14 раздела 6 проекта Порядка установлен запрет на нахождение на территории кладбища после закрытия, однако проектом Порядка не установлено время посещения кладбища.

По тексту проекта Порядка упоминается «организация по вопросам похоронного дела», а в тексте проекта Порядка не дано определение данной организации.

Разделом 9 проекта Порядка установлено, что «за нарушение норм и правил, установленных законодательством и настоящим Порядком предусматривается

ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации». *Необходимо внести корректировку в данный раздел, поскольку федеральным законодательством не устанавливается мера ответственности за нарушение муниципальных нормативно-правовых актов.*

Проектом Порядка определена форма заявления на предоставление места и оказание услуги по погребению. В соответствии с действующим законодательством граждане вправе захоронить умершего за пределами места жительства. В связи с этим *необходимо пересмотреть форму заявления: предусмотреть заявление на предоставление земельного участка для захоронения на общественном кладбище, заявление на предоставление услуг по погребению, заявление на выдачу разрешения на установку надмогильных сооружений (надгробий).*

В соответствии со статьей 27 Закона о погребении в раздел 8 проекта Порядка необходимо предусмотреть возможность создания попечительского (наблюдательного) совета по вопросам похоронного дела в целях осуществления общественного контроля за деятельностью в сфере похоронного дела.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами. В связи с этим *Администрации ЗАТО г. Островной необходимо утвердить соответствующий административный регламент.*

6. Выводы: Проект постановления требует доработки в соответствии с действующим законодательством.

7. Предложения:

7.1. Порядок организации похоронного дела на территории муниципального образования ЗАТО г. Островной утвердить решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной.

7.2. Порядок деятельности специализированной службы утвердить постановлением Администрации ЗАТО г. Островной.

7.3. Учесть предложения, указанные по тексту настоящего заключения.

7.4. Администрации ЗАТО г. Островной в соответствии с пунктом 9.12 раздела 9 Порядка осуществления Контрольно-ревизионной комиссией муниципального образования ЗАТО г. Островной при Совете депутатов ЗАТО г. Островной полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю¹ в течение 7 (семи) рабочих дней со дня получения настоящего заключения представить пояснения и замечания по нарушениям и недостаткам, выявленным в ходе финансово-экономической экспертизы.

Председатель

А.Р. Насырова

¹ Приложение к Положению о Контрольно-ревизионной комиссии муниципального образования ЗАТО г. Островной при Совете депутатов ЗАТО г. Островной, утвержденному решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 11.05.2017 № 46-03