



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург, 191124

Тел. (812) 630-21-85
E-mail: mail@lenoblzaks.ru

04.04.2019 № 973-1/19-22-0-9

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и
муниципальной службе

В.М. Радкевичу

**Заключение
на проект областного закона «О погребении и похоронном деле в
Ленинградской области»**

вносят

**депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
О.А. Петров, Р.А. Илларионова, Н.А. Кузьмин
(первое чтение)**

Рассмотрев проект областного закона «О погребении и похоронном деле в Ленинградской области», правовое управление сообщает следующее.

Законопроектом предлагается установить гарантии осуществления погребения (гарантии погребения умершего, а также определенной категории граждан (сотрудники войск национальной гвардии, следственного комитета Российской Федерации, прокуратуры, участников локальных войн, проводимых на территории бывших республик СССР, Российской Федерации и за её пределами), исполнение воли умершего о погребении, выплаты социального пособия на погребение, гарантированный перечень услуг по погребению), основы организации похоронного дела в Ленинградской области, требования к организации мест погребения, ответственность за нарушение законодательства в области похоронного дела.

Законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, в определенной части не противоречит действующему законодательству, однако реализация законопроекта в виде областного закона относится к вопросу целесообразности, так как в пункте 3 статьи 25 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ)

указан единственный случай принятия именно закона субъекта Российской Федерации – это перераспределение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области погребения и похоронного дела, что не является предметом правового регулирования законопроекта.

В других случаях, Федеральный закон № 8-ФЗ предписывает регулирование общественных отношений в области погребения и похоронного дела **законодательством** субъекта Российской Федерации, которое согласно части 1 статьи 2 Устава Ленинградской области составляют не только областные законы, но и постановления Губернатора Ленинградской области, Законодательного собрания Ленинградской области, Правительства Ленинградской области, а также приказы отраслевых, территориальных и иных органов исполнительной власти Ленинградской области, в связи с чем правовое регулирование общественных отношений рассматриваемой категории возможно не только областными законами, но и другими нормативными правовыми актами Ленинградской области, перечисленными в части 1 статьи 2 Устава Ленинградской области.

Большинство структурных единиц законопроекта дублируют правовые нормы федерального законодательства в области погребения и похоронного дела, при этом не всегда точно, например статьи 2-10, 12, 19 и другие, кроме того к законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 3 законопроекта местами погребения являются участки земли на территории Ленинградской области, отведенные в соответствии с этическими, санитарными, экологическими и **кадастровыми требованиями** с **сооруженными** на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших (погибших), стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших (...), а также иными зданиями и сооружениями, предназначенных....

Согласно пункту 1 статьи 4 Федерального закона № 8-ФЗ местами погребения являются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с **сооружаемыми** на них **кладбищами** захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших (...), **крематориями для предания тел (останков) умерших огню**, а также иными зданиями и сооружениями.

Законодательство о погребении и похоронном деле находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, статья 2 Федерального закона № 8-ФЗ).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в **соответствии с ними** законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Анализ текста пункта 1 статьи 3 законопроекта свидетельствует о том, что структурная единица законопроекта в одном случае вводит избыточное правовое регулирование (в отличие от Федерального закона № 8-ФЗ дополнена указанием на земельные участки, отведенные в соответствии с кадастровыми требованиями), в другом случае предполагает исключение (в отличие от Федерального закона № 8-ФЗ не указана возможность сооружения на кладбищах крематориев для предания тел (останков) умерших огню), тем самым не в полной мере соответствует тексту правовой нормы Федерального закона № 8-ФЗ, в связи с чем нуждается в корректировке.

2. Абзац третий статьи 5 законопроекта предполагает отказ, в том числе немотивированный, лиц, перечисленных в абзацах первом и втором указанной статьи законопроекта, от исполнения волеизъявления умершего (погибшего), когда как в статье 6 Федерального закона № 8-ФЗ предусмотрено исполнение волеизъявления умершего другими лицами, только в случае **мотивированного** отказа лиц, указанных в его волеизъявлении, супруга, близкого и иного родственника, законного представителя умершего, в связи с чем абзац третий статьи 5 законопроекта после слова «В случае» должен быть дополнен словом «мотивированного».

3. В статье 10 законопроекта перечислены категории граждан (сотрудники войск национальной гвардии, органов прокуратуры, следственного комитета Российской Федерации, участники локальных войн, проводимых на территории бывших республик СССР, Российской Федерации и за её пределами) не указанные в статье 11 Федерального закона № 8-ФЗ, но гарантии погребения которых определяются исключительно федеральными законами и иными правовыми актами Российской Федерации, в связи с чем перечисление их в правовом акте субъекта Российской Федерации не совсем верно, юридически правильно и обоснованно.

Кроме того, абзац второй статьи 10 законопроекта накладывает на органы государственной власти Ленинградской области и органы местного самоуправления Ленинградской области обязанность по оказанию «**необходимой помощи**» в организации похорон и погребении данной категории лиц, но что понимается под словосочетанием «необходимая помощь» и какие в себя включает мероприятия, законопроектом не конкретизируется.

Вводя такую обязанность для органов местного самоуправления необходимо учитывать, что ни Конституцией Российской Федерации, ни федеральными законами обязанности органов местного самоуправления по оказанию помощи в организации похорон и погребении лиц, перечисленных в статье 10 законопроекта, не предусмотрено.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 2 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» (далее – областной закон № 174-оз) возложение на органы местного самоуправления обязанностей, не обусловленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в правовых актах Ленинградской области не допускается.

Учитывая замечания, изложенные в настоящем пункте, статья 10 подлежит исключению из законопроекта.

4. Функции уполномоченных исполнительных органов государственной власти Ленинградской области в сфере погребения и похоронного дела в пределах своих полномочий определяются пунктом 2 статьи 14 законопроекта, в соответствии с подпунктами 2 и 5 которого уполномоченные исполнительные органы государственной власти обеспечивают рациональное размещение объектов похоронного назначения на территории муниципальных образований Ленинградской области в соответствии с градостроительными нормами и кадастровыми планами, а также осуществляют контроль за использованием кладбищ и иных объектов похоронного назначения, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований Ленинградской области исключительно по целевому назначению.

Вместе с тем, частью 2 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) предусмотрено, что осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 131-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Однако вышеперечисленными нормативными правовыми актами Российской Федерации осуществление уполномоченными исполнительными органами государственной власти Ленинградской области исполнительно-распорядительных (обеспечивают рациональное размещение объектов...) и контрольных (осуществляют контроль за использованием кладбищ...) полномочий в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления, перечисленных в подпунктах 2 и 5 пункта 2 статьи 14 законопроекта не предусмотрено, в связи с чем указанные правовые нормы должны быть исключены из законопроекта.

Пунктом 3 статьи 14 законопроекта (за исключением подпункта 5) за органами местного самоуправления Ленинградской области закрепляются дополнительные полномочия по решению вопросов местного значения, предусмотренных пунктом 22 части 1 статьи 14 и пунктом 17 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, тем самым законом субъекта Российской Федерации расширяется решаемый органами местного самоуправления вопрос местного значения, что не соответствует части 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой перечень вопросов местного значения может быть изменен (в данном случае расширен) только путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, в связи с чем пункт 3 статьи 14

законопроекта не соответствует федеральному законодательству и подлежит исключению.

5. В соответствии с частью 1 статьи 15 законопроекта для осуществления общественного контроля за деятельностью **специализированных муниципальных служб** в сфере похоронного дела создаются **постоянно действующие** попечительские (наблюдательные) советы по вопросам похоронного дела.

Статьей 27 Федерального закона № 8-ФЗ предусмотрено, что попечительские (наблюдательные) советы по вопросам похоронного дела **могут** создаваться для осуществления общественного контроля за деятельностью **в сфере похоронного дела**.

Сравнивая правовые нормы федерального закона и законопроекта можно сделать вывод о том, что правовая норма законопроекта в отличие от правовой нормы федерального закона носит императивный характер (создаются), ограничивает по промежутку времени (постоянно действующий), на который создается попечительский (наблюдательный) совет, и в какой сфере (за деятельностью специализированных муниципальных служб в отличие за деятельностью в сфере похоронного дела, которую могут осуществлять не только упомянутые выше службы).

Как отмечалось в пункте 1 заключения, предмет правового регулирования Федерального закона № 8-ФЗ относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законы субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, часть 1 статьи 15 законопроекта должна быть изложена в строгом соответствии с формулировкой статьи 27 Федерального закона № 8-ФЗ либо исключена из текста законопроекта.

6. Статьей 16 законопроекта регулируются вопросы создания и определения порядка деятельности специализированной **муниципальной** службы по вопросам похоронного дела.

Согласно статье 29 Федерального закона № 8-ФЗ органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Термины и определения, применяемые в области похоронного дела, установлены также «ГОСТ 32609-2014. Межгосударственный стандарт. Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения» введенным в действие Приказом Росстандарта от 11 июня 2014 года № 551-ст (далее – ГОСТ 32609-2014) в пункте 2.1.3. которого используется такая же формулировка наименования специализированной службы, как и в Федеральном законе № 8-ФЗ, не оговаривая дополнительно, что такая служба является муниципальной.

Таким образом, применяемая по тексту законопроекта формулировка, а также отраженная в наименовании и тексте статьи 16 законопроекта, требует

приведения в соответствие со статьей 29 Федерального закона № 8-ФЗ и ГОСТ 32609-2014.

Кроме того, пунктом 3 статьи 16 законопроекта определено, что такие службы по решению органов местного самоуправления наделяются полномочиями по предоставлению мест для захоронения на кладбищах, а также земельных участков для создания семейных (родовых) захоронений.

Частью 4 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что **органы местного самоуправления**, осуществляющие функции и полномочия учредителя муниципального предприятия или учреждения, определяют цели, условия и **порядок деятельности** муниципальных предприятий (учреждений), но не органы государственной власти, путем принятия закона субъекта Российской Федерации, в связи с чем пункт 3 статьи 16 законопроекта необходимо исключить из текста законопроекта.

7. Статьей 17 законопроекта предлагается регулировать правовым актом субъекта Российской Федерации особые вопросы, связанные с погребением (предпохоронное содержание умерших, подготовка тел умерших к погребению, транспортировка умершего, кремация тел умерших), однако Федеральным законом № 8-ФЗ правовое регулирование таких вопросов к полномочиям субъекта Российской Федерации не отнесено, в связи с чем реализация статьи 17 законопроекта может быть расценена как превышение полномочий субъекта Российской Федерации в сфере правового регулирования и в дальнейшем структурная единица областного закона может быть признана недействующей. Кроме того, вопросы, предусмотренные статьей 17 законопроекта, урегулированы федеральным правовым актом, а именно «Рекомендациями о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации. МДК 11-01.2002.» (далее – Рекомендации) рекомендованными НТС Госстроя России Протоколом № 01-НС-22/1 от 25 декабря 2001 года, являются необходимыми для применения работниками ритуальных служб всех уровней, руководителей субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также рядовых граждан России (преамбула Рекомендаций).

Аналогичные замечания имеются к статьям 19, 20 и 21 законопроекта, в связи с чем статьи 17, 19, 20 и 21 подлежат исключению из текста законопроекта.

8. Статьей 22 законопроекта определяется такое понятие как «Муниципальные кладбища», их назначение (пункты 1 и 2), зонирование (пункты 3 и 4). Вместе с тем, в отличие от предложенного законопроектом, статьей 18 Федерального закона № 8-ФЗ, а также ГОСТ 32609-2014 такой вид места погребения определен как «общественные кладбища». Кроме того, зонирование кладбищ предусмотрено разделами 9 и 10 Рекомендаций, а места захоронения паталогоанатомических и органических операционных отходов (пункт 4 статьи 22 законопроекта), относящихся к классу опасности «Б», определены пунктом 4.18 СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами»,

утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 9 декабря 2010 года № 163.

Таким образом, статья 22 законопроекта не в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства, а также регулирует вопросы, которые не отнесены к компетенции субъекта Российской Федерации, в связи с чем структурная единица может быть исключена из текста законопроекта либо приведена в соответствие с Федеральным законом № 8-ФЗ.

9. Пунктом 1 статьи 23 законопроекта предлагается на воинских кладбищах, согласно пункту 1 статьи 27 законопроекта находящихся в ведении органов местного самоуправления, а в случае отсутствия таких кладбищ на обособленных земельных участках (зонах), расположенных на территории муниципальных кладбищ, осуществлять погребение сотрудников войск национальной гвардии, органов прокуратуры, следственного комитета Российской Федерации, участников локальных войн, проводимых на территории бывших республик СССР, Российской Федерации и за её пределами, то есть той категории граждан, перечень которых не предусмотрен пунктом 1 статьи 20 Федерального закона № 8-ФЗ.

Однако, полномочия субъекта Российской Федерации по законодательному расширению и установлению перечня категорий лиц, подлежащих погребению на воинских кладбищах, Федеральным законом № 8-ФЗ не предусмотрены, в связи с чем определение их в правовом акте Ленинградской области может расцениваться как превышение полномочий субъекта Российской Федерации в области законодательного регулирования общественных отношений, связанных с погребением, и привести в дальнейшем к признанию части правового акта недействующей, в связи с чем пункт 1 статьи 23 законопроекта может быть исключен из текста законопроекта либо приведен в соответствие с Федеральным законом № 8-ФЗ.

Таким образом, большинство структурных единиц законопроекта дублируют правовые нормы Федерального закона № 8-ФЗ, часть из которых регулируют общественные отношения в области погребения и похоронного дела весьма шире и не точно, чем федеральное законодательство, а также вводит самостоятельное правовое регулирование общественных отношений в сфере погребения и похоронного дела, которое не отнесено Федеральным законом № 8-ФЗ к полномочиям субъекта Российской Федерации, в связи с чем реализация областного закона в предложенной инициатором редакции приведет к превышению полномочий Ленинградской области и признанию части структурных единиц такого областного закона недействующими.

10. В заключении отражены только основные замечания правового характера к законопроекту, при этом отметить (изложить) другие замечания из-за их объема и количества не представляется возможным, но их отсутствие в заключении не влияет на основной вывод, сделанный по результатам рассмотрения законопроекта.

Кроме того, группой депутатов Законодательного собрания Ленинградской области, внесен проект областного закона «О погребении и похоронном деле в

Ленинградской области» (далее – проект областного закона) который по отношению к законопроекту является альтернативным.

Статьей 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области предусмотрено, что в случае если в Законодательное собрание Ленинградской области внесены альтернативные проекты областных законов до рассмотрения в первом чтении законопроекта, такие проекты областных законов рассматриваются Законодательным собранием Ленинградской области в первом чтении одновременно с законопроектом, внесенным ранее.

Учитывая это, законопроект рассматривается Законодательным собранием Ленинградской области в первом чтении одновременно с проектом областного закона, внесенным группой депутатов Законодательного собрания Ленинградской области.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой выявлено, что реализация части структурных единиц законопроекта (статьи 17, 19, 22 и другие) приведет к принятию правового акта за пределами компетенции Ленинградской области в области законодательства о погребении и похоронном деле (пункты 7, 8 и 9 заключения).

Согласно подпункту «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 такой фактор является коррупциогенным и его наличие в проектах нормативных правовых актах Ленинградской области, не допускается (часть 3 статьи 2 областного закона № 174-оз).

Текст законопроекта нуждается в существенной редакторской правке.

С учетом изложенных в настоящем заключении замечаний, присутствия в законопроекте коррупциогенных факторов, наличия проекта областного закона, к которому замечания правового и юридико-технического характера минимальны, законопроект не может быть рекомендован для принятия Законодательным собранием Ленинградской области в 1 чтении.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин