**Конкурсная работа № 4**

**участника ежегодного конкурса на звание «Лучший государственный гражданский служащий Камчатского края»**

**на тему:**

**«Совершенствование организации сферы**

**ритуальных услуг и содержания мест захоронения в Петропавловск-Камчатском городском округе»**

**Номинация: Социальное и культурное развитие**

г. Петропавловск-Камчатский

2018 год

Содержание

|  |  |
| --- | --- |
| Введение  | 3 |
|  |  |
| 1. Проблемы организация сферы ритуальных услуг в рамках реализации функций органов местного самоуправления  | 5 |
|  |  |
| 2. Предложения по совершенствованию организации предоставления ритуальных услуг и мест захоронения в Петропавловск – Камчатском городском округе | 8 |
|  |  |
| Заключение | 12 |
|  |  |
| Список используемых материалов | 13 |

Введение

Отношение к смерти составляет неотъемлемую и весьма характерную часть каждой культуры. Множество действий, совершаемых по поводу смерти отдельными людьми и организациями, регламентируются общегосударственным, региональным и местным правом.

Современные понятия «ритуальные услуги» и «рынок ритуальных услуг» в Российской Федерации появились в середине 1990-х годов XX в связи с переходом к рыночным отношениям. Указанные понятия были закреплены после введения в 1996 году Федерального Закона «О погребении и похоронном деле», принятого Государственной Думой Российской Федерации 8 декабря 1995 года. В соответствии со статьей 7 данного закона, каждому человеку после его смерти гарантируется погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатного участка земли для погребения» [1, с.24].

Актуальность темы исследованияобусловлена интенсивным развитием института ритуально-похоронного дела в современном российском обществе, появлением множества новых проблем с точки зрения как содержательных характеристик данного института, так и развития общества в целом.

Следует отметить, что сфера ритуальных услуг входит в состав бытового обслуживания населения, являющегося неотъемлемой частью инфраструктуры городских и сельских поселений, что соответственно, регулируется муниципальными органами [3, С.3]. Ритуально-похоронные услуги относятся к числу обычных бытовых, но фактически это уникальный тип социально-бытовых услуг, предоставляя которые государство реализует одно из своих социальных обязательств. Практическая значимость исследования заключается в представленном развернутом анализе проблемы сферы ритуальных услуг.

**Целью исследования** является выявление специфики, проблем и противоречий функционирования сферы ритуальных услуг в современном российском контексте. Для достижения поставленной цели выдвигаются следующие **задачи**: охарактеризовать аспекты организации сферы ритуальных услуг как функции органов местного самоуправления, проанализировать перспективы модернизации и развития ритуальной сферы, разработать меры совершенствования организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения в Камчатском крае.

**Объектом исследования** является организация ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

**Предметом исследования является** совершенствование организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на примере Петропавловск – Камчатского городского округа.

**Практическая значимость** заключается в возможности использования проектных предложений автора органами местного самоуправления в целях совершенствования организации сферы ритуальных услуг.

1. Организация сферы ритуальных услуг в рамках реализации функций органов местного самоуправления

Современное законодательство выделило сферу ритуальных услуг, как похоронное дело в самостоятельную отрасль хозяйства, что впервые позволило работникам похоронных служб заявить о себе как об особом круге специалистов, занятых в важнейшей сфере человеческой деятельности, нуждающейся в повышенном внимании со стороны общества и государства. [5, с.31]. Рынок похоронных услуг включает следующие специфические виды деятельности: оформление свидетельства о смерти (свидетельство выдается органами ЗАГС), перевозку и временное содержание тела в морге (осуществляется медицинскими учреждениями), отвод участка для захоронения; приобретение и доставку предметов, необходимых для совершения ритуала (гроб, ритуальное белье и одежда) и т.д.

Анализ фактической ситуации показывает, что перечисленные ритуальные услуги, как правило, предоставляются комплексно.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере погребения, похоронного дела и ритуального обслуживания, является Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» № 8-ФЗ, принятый 12.01.1996 г. [1, с.12]. (далее – Закон о погребении). Во исполнение Закона о погребении на территории Камчатского края идет обсуждение о необходимости приятия закона Камчатского края, который определяет погребение как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. В проекте закона регламентированы вопросы создания и содержания мест захоронения, организации специализированных служб по вопросам похоронного дела, определен гарантированный перечень услуг по погребению, порядок выплаты социального пособия, а также оказание единовременной материальной помощи на погребение малоимущего гражданина.

Правовая база оказания ритуальных услуг, сформированная в середине 1990-х гг., сегодня устарела и не соответствует реалиям рынка, не учитывает сложившейся практики организации похорон и работы объектов похоронного назначения, стремительного развития производственных и сервисных технологий. Недостаточность нормативного правового регулирования отношений, связанных с погребением, отсутствие четкого распределения функций по организации похоронного дела и оказанию ритуальных услуг населению, нехватка финансирования на сооружение и содержание мест погребения, а также существование ряда других проблем обусловливают актуальность специфической темы исследования.

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. 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.

С развитием законодательства о защите конкуренции [5, с.34] существенное влияние на развитие рынка ритуальных услуг оказала политика, проводимая Федеральной антимонопольной службой (ФАС России). Правоприменительная практика однозначно указала на то, что предприятия всех форм собственности на данном рынке равноправны. Муниципальные специализированные службы не имеют никаких преференций по отношению к другим участникам рынка. Анализ состояния ритуального сервиса и взаимоотношений в нем хозяйствующих субъектов показывает наличие существенных проблем, которые нередко тормозят развитие отрасли, отрицательно сказываются на качестве изделий и услуг ритуально-похоронного назначения.

Первая группа проблем относится к правовой регламентации организации похоронного дела как отрасли хозяйственной деятельности отдельных субъектов Российской Федерации.

Вторая группа проблем относится к законодательству субъектов Российской Федерации.

Третья группа проблем обусловлена недостаточным финансированием отрасли за последние десятилетия. Четвертая группа проблем связана с недостаточной защищенностью потребителей перед недобросовестными предпринимателями.

Модернизация сферы ритуальных услуг поможет организовать удовлетворение потребностей населения в таких услугах, обеспечит рост качества данных услуг и прозрачность отношений между всеми участниками данного рынка.

2. Предложения по совершенствованию организации предоставления ритуальных услуг и мест захоронения в Петропавловск – Камчатском городском округе

Похоронные услуги на территории Камчатского края населению оказывают как муниципальное предприятие, так и коммерческие, но права последних до сих пор не регламентированы существующим законодательством в связи с чем предлагается ввести саморегулируемые организации (СРО). появятся новые правила и стандарты. От этических, запрещающих чиновникам или полицейским передавать информацию о смерти человека негосударственным ритуальным фирмам, до радикальных, например, разрешающих создавать частные кладбища.

Актуализирована проблема разделения сферы ответственности моргов, которые оказывают медицинские услуги и должны быть бесплатными, и похоронных организаций, предоставляющих ритуальные услуги на платной основе. Очевидно, что неизбежен пересмотр работы всей сферы ритуальных услуг и организации управления кладбищенским хозяйством, поэтому обсуждение поправок в законодательство вполне актуально. Совершенно не отработана система передачи по наследству мест захоронения.

Приводим примерный перечень основных проблем, препятствующих развитию конкуренции на рынке ритуальных услуг в Петропавловск-Камчатском городском округе:

1. Ограничения конкуренции со стороны специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе (далее – «Лотос-М»), одновременно имеющего статус специализированной службы по вопросам похоронных услуг и распоряжающегося ключевым инфраструктурным ресурсом (кладбищенский).

2. Выполнение «Лотос-М» государственных регулирующих и мониторингово-контрольных функций, наряду с коммерческими функциями.

3. Возможность существования полноценной конкуренции на рынке ритуальных услуг по всему их комплексу исключительно среди игроков с государственным участием (исключительные права городских специализированных служб по вопросам похоронного дела по оказанию отдельных услуг, требования наличия доли города в их капитале).

4. Возможность использования «Лотос-М» бюджетной поддержки для получения преференций и ведения ценовой конкуренции с другими городским специализированными службами.

5. Возможность воспрепятствования со стороны «Лотос-М» деятельности на территории кладбищ частных игроков, не имеющих статуса городских специализированных служб, в «разрешенных» сегментах рынка (реализация похоронных принадлежностей, изготовление памятников и т.п.).

6. Неполнота нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы допуска и осуществления деятельности на рынке ритуальных услуг (в том числе – в части принятия решений о необходимости создания дополнительных городских специализированных служб, проведения соответствующих конкурсов). Дефицит свободных земельных участков под кладбища в столице как инфраструктурное ограничение развития конкуренции на рынке.

Для решения отдельных проблем из данного списка предлагается на принципах государственно-частного партнерства создание на территории Камчатского края ритуально-похоронных специализированных служб по типу многофункционального центра в комплексе услуг предоставляемых в рамках одной жизненной ситуации, представляющего весь спектр ритуального обслуживания от государственной регистрации смерти, приема заказа на захоронение до процесса погребения гроба с телом умершего и последующего ухода за местом захоронения.

Чтобы сделать заказ, человеку достаточно позвонить в колл-центр: оператор предоставит всю информацию по услугам и расценкам, поможет оформить соответствующую заявку с учетом всех пожеланий. После этого на номер обратившегося отправляют SMS со всеми данными сотрудника центра.

Агент выезжает к заказчику на дом, а после оформления заказа клиент получает на руки документы и чеки: таким образом он может отслеживать, как и на что расходуются его средства.

Объективная и доступная информация является наиболее действенной помощью человеку, попавшему в непростую ситуацию, связанную с оформлением заказа на похороны. Самый правильный и самый оптимальный вариант предоставления такой информации – это создание многофункциональной справочно-информационной службы о предоставлении ритуальных услуг населению. Такая служба должна круглосуточно на безвозмездной основе предоставлять гражданам достоверную информацию об их правах, обязанностях, и льготах об особенностях ритуальных услуг, о ритуальных организациях, о кладбищах, крематориях. Всю информацию — от констатации смерти до похорон следует сделать открытой и доступной для контроля.

Ключевой задачей должно быть обеспечение социальной защиты малоимущих граждан при предоставлении им ритуальных услуг и одновременно повысить уровень качества предоставляемых услуг.

Необходимо на законодательном уровне разделить медицинские и ритуальные услуги в целях выработки четких принципов взаимодействия органов здравоохранения, структур внутренних дел и ритуально-похоронных предприятий.

Современный клиентоориентированный ритуально-похоронный сервис должен основываться на «особенных» профессионально подготовленных кадрах. Сокращение числа административных функций муниципальных органов по надзору и регулированию ритуально-похоронной деятельности и решение их через профессиональные объединения в данной отрасли позволит органам власти сосредоточить усилия на решении ключевых вопросов развития ритуальной отрасли, а похоронным специалистам более оперативно решать насущные вопросы профессиональной деятельности [3, с.25].

В связи с недостаточно эффективным регулированием и отсутствием четких регламентов деятельности на местном уровне, рынок ритуальных услуг во многом подвержен криминализации и широкому внедрению коррупционных схем, а именно: неуплата сумм налога, продажа информации о смерти и мест захоронения, недобросовестная конкуренция, включение в оказание услуг условий, ущемляющих права потребителя.

Предлагается в качестве регулирования включение специализированных служб в соответствующий муниципальный реестр и заключение соглашений между службами и органами местного самоуправления. На территории Камчатского края в соответствии с постановлением Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 29.09.2009 №2889 «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе»
[2, с.12] создана специализированная служба по вопросам похоронного дела в организационно-правовой форме - муниципальное учреждение или муниципальное унитарное предприятие с целью реализации государственных гарантий погребения умерших в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле». Организация работы специализированной службы основывается на следующих функциях: прием заказов и заключение договоров на организацию похорон, захоронение и перезахоронение, оказание гарантированного перечня услуг по погребению в пределах стоимости услуг и.т.д.

Следующим шагом является инициатива муниципального образования по формированию системы управления рынком ритуально-похоронных услуг как части местного потребительского рынка (рынка товаров и услуг) с учетом правовых возможностей и ограничений. Для решения этой задачи на системной основе необходимо сформировать профессиональное и экспертное сообщество специалистов сферы похоронно-ритуальных услуг.

Заключение

В результате исследования были выявлены основные проблемы, препятствующие развитию похоронной отрасли в Камчатском крае. Особенно негативным фактором является несовершенство законодательной базы на федеральном уровне, вследствие чего тормозится и правовое регулирование похоронной отрасли на уровне субъектов и на уровне муниципальных образований.

Результаты исследования могут быть использованы для того, чтобы понять, в каком направлении идет реформа рынка ритуальных услуг в муниципалитетах, и что необходимо сделать для дальнейшего развития отрасли.

В исследовании развития похоронной отрасли в Петропавловске-Камчатском городском округе удалось выявить не только проблемы, но и предложить варианты их решения.

Исследование показало, что отсутствие должного внимания к ритуальной похоронной отрасли со стороны органов государственной власти и местного самоуправления исключает возможность систематической, комплексной, целенаправленной работы по развитию и обеспечению функционирования отрасли. Я считаю, что необходимо пересмотреть порядок формирования бюджета, в сторону увеличения затрат на организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения на самом низком уровне – уровне муниципальных образований.

Учет взаимных интересов служит необходимым условием в повышении похоронной культуры потребителей ритуально- похоронных услуг, доверия к их надежности, росту востребованности и, как следствию, совершенствованию самой системы ритуально- похоронного сервиса.

Список используемых материалов

1. О погребении и похоронном деле: Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ//Собрание законодательства РФ – 1996. - № 3. ст. 146.
2. Постановление администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 29.09.2009 № 2889 «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе»//Система Гарант
3. Ахинов Г.Л. Социальные аспекты экономической реформы в России//Вестник МГУ.-2012.-№4.-С23-44.
4. Бусыгина И.С. Сервис на рынке ритуальных услуг: учебное пособие/Бусыгина И.С., Кытманов Н.А.- Екатеренбург: Изд-во Уральского ун-та, 2011. – 126.
5. Бусыгина И.С. Сервис на рынке ритуальных услуг: учебное пособие/Бусыгина И.С., Кытманов Н.А.- Екатеренбург: Изд-во Уральского ун-та, 2011. – 126.
6. Сулейманова Г.В. Социальное обеспечение и социальное страхование.- М.: Контур, 2010. – 234с.
7. Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности): учебник для вузов. – М., 2000. – С. 19-20.