

УДК 351.776/393.05

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2021.3.17>


Валентина Петрівна Яценко,

*кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра адміністративного права та процесу (доцент);*

 <https://orcid.org/0000-0002-3195-3627>,
e-mail: yvp212@gmail.com;

Олена Сергіївна Єлісеєва,

Харківський національний університет внутрішніх справ (курсантка);

 <https://orcid.org/0000-0003-1245-2744>,
e-mail: elenaeliseeva231@gmail.com

**СФЕРА НАДАННЯ ПОХОРОННИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНА ПРОБЛЕМАТИКА**

Розглянуто основні особливості надання похоронних послуг в Україні. Зазначено дефінітивні ознаки адміністративно-правового характеру цих послуг. З урахуванням сучасних реалій реформ у всіх сферах суспільного життя та впливу на ефективність їх впровадження стану поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19 проаналізовано аспекти законодавчої та процедурної неврегульованості сфери надання послуг із поховання. Серед основних недоліків роботи такого механізму виокремлено монополізований та корумпований характер сфери похоронних послуг в Україні.

Ключові слова: Україна, поховання, адміністративна послуга, ритуальна служба, монополія, корупція, екологія, органи місцевого самоврядування.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Якісне надання адміністративних послуг є пріоритетною домінантою розбудови правового та соціального буття суспільства. Для України важливим напрямом діяльності залишається надання рівного доступу до отримання послуг, зокрема адміністративних, який для всіх громадян має бути однаково ефективним та якісним. З огляду на законодавчу трансформацію, що відбувається у різних галузях правового регулювання, до необхідних кроків законотворця належить реформування сфери надання похоронних послуг, які хоч і не включено до офіційного переліку адміністративних, проте які мають адміністративний характер, зважаючи на суб'єктний склад їх надання. Наразі малодослідженим залишається питання монополльності та корумпованості сфери похоронних послуг. В умовах поширення пандемії це питання дедалі частіше постає на порядку денному обговорень профільних комітетів Верховної Ради України, міністерств

і відомств Кабінету Міністрів України і структурних підрозділів органів місцевого самоврядування. Проте такі заходи є неефективними, зокрема простежується їх безсистемний характер. Ураховуючи офіційну статистику нецільового використання українських земель, критичного рівня заповненості моргів, неврегульованості політики ціноутворень та екологічної ситуації у зв'язку з порушенням вимог будівництва кладовищ, підтверджується неефективність державного механізму, результатом чого стає порушення основних вимог конституційних положень і норм інших законодавчих актів, зокрема міжнародних.

Світові трансформаційні процеси, основними гаслами яких стає цифровізація надання мережі послуг та збереження навколишнього середовища, мають знаходити своє відображення і в розбудові якісного надання похоронних послуг. Відсутність прозорих інформатизованих систем значно ускладнює механізм вибору місця поховання і надання необхідних документів та породжує явище корупції на місцях. Порушення вимог щодо благоустрою територій, близькість осередків поховань до місць проживання людей і відсутність законодавчо врегульованих варіантів біопоховань стає причиною погіршення екологічної ситуації.

Стан дослідження проблеми

Сучасний стан надання похоронних послуг в Україні з виокремленням відповідних напрямів реформування висвітлено у працях В. Божкової, Т. Годовської, А. Гунди, О. Калашнікової, С. Клеймєнєвої, О. Колесникова, О. Недайхліб, О. Осідач, І. Похиленко, І. Рудої, О. Трошкіної, Б. Четвертікова та ін.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є розкриття основних тенденцій надання похоронних послуг в Україні з виокремленням ключових напрямів діяльності органів державної влади та приватних компаній, встановлення основних негативних особливостей роботи механізму та вироблення на підставі такого аналізу практичних рекомендацій щодо вдосконалення сфери надання похоронних послуг в Україні. З урахуванням поставленої мети планується виконати такі *завдання*: дослідити законодавчу врегульованість механізму поховань в Україні, встановити процедурні недоліки, що опосередковують застарілість законодавчого механізму; виявити ключові прогалини щодо відповідності сучасної системи похоронних послуг в Україні стану смертності у результаті поширення COVID-19, опрацювати практичні рекомендації щодо вдосконалення сучасної системи надання похоронних послуг з урахуванням розвитку новітніх технологій цифровізації та запровадження нових способів поховань.

Наукова новизна дослідження

Новизна дослідження полягає в нагальній необхідності обґрунтування основних негативних тенденцій розвитку процесів корупційності та застарілості системи надання похоронних послуг в Україні. Сучасні глобалізаційні процеси, а також модернізація сфери надання послуг породжують нові виклики перед державним та приватним механізмом здійснення поховань в Україні. З огляду на передові технології автоматизованої дії інформаційних систем і виокремлення нових екологічно безпечних способів поховання вітчизняна система потребує якісних змін з урахуванням особливостей української правової системи та поховальної обрядовості.

Виклад основного матеріалу

У системі адміністративних послуг України сьогодні не виділено окрему категорію похоронних послуг. Проте, зважаючи на основну законодавчу дефініцію поняття адміністративної послуги, що міститься в Законі України «Про адміністративні послуги» і визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону¹, можна стверджувати, що похоронні послуги мають адміністративний характер. Таке твердження виходить із суб'єктного складу здійснення та регуляції сфери похоронних послуг (Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування тощо), діяльності, пов'язаної із наданням такими органами послуг документального характеру (документи для поховання, довідка про смерть) та основного правоздійснюючого характеру (право на поховання та волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті²).

Щодо самого визначення похоронних (ритуальних) послуг влучною є думка М. Лазуренко, яка, систематизуючи законодавчі положення, визначає ритуальні послуги як комплексну діяльність, спрямовану на задоволення потреби споживача в проведенні обряду поховання, відповідно до волевиявлення, релігійних, національних традицій і звичаїв, що охоплює організацію похорону, бальзамування, санітарну та косметичну обробку трупів, поховання та перепоховання, послуги крематоріїв, облаштування та утримання місць

¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 11.09.2021).

² Про поховання та похоронну справу : Закон України від 10.07.2003 № 1102-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-15> (дата звернення: 11.09.2021).

поховань і збереження пам'яті про померлих [1]. Важливо вказати саме на комплексний та абсолютний характер надання таких послуг, що виражається у здійсненні комплексу дій, необхідних для поховання особи (від оформлення відповідних документів до самого поховання), що стосується всіх жителів, а також на основі жорсткого переліку асортименту надання ритуальних послуг, що відрізняється статичністю та консервативністю.

В умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19 як ніколи актуальним стало питання модернізації сфери надання похоронних послуг, адже кількість померлих в Україні за останні роки сягнула рекордних позначок. Наприклад, за даними, які наводить Державна служба статистики України, кількість смертей у травні 2021 р. становила 57,29 тис. осіб, що на 28,2 % більше, ніж у травні 2020 р. Загалом же від початку року померло близько 299,96 тис. осіб¹. Це вкотре підкреслює значний тиск на сферу надання послуг із поховання, в результаті чого в Україні стали очевидними значні недоліки законодавчого визначення процедурного механізму, також реальними є випадки значних порушень щодо якісного та належного надання відповідних послуг.

Наразі основними законодавчими актами, що встановлюють основні принципи і процедурні механізми надання похоронних послуг та беззаперечні гарантії їх належного отримання, є Конституція України та Закон України «Про поховання та похоронну справу» від 10 липня 2003 р. № 1102-IV. Аналізуючи характер внесення змін до Закону України «Про поховання та похоронну справу», слід зазначити, що законодавець не зміг просунути до ефективних і цілком необхідних законодавчих ініціатив та їх втілення у життя. Це стосується як нових способів поховань, що мають існувати у зв'язку з перенавантаженням наявних земельних фондів України, так і наявності певної сукупності повноважень в органів місцевої влади, які, на жаль, не здійснюють якісного забезпечення доступу до похоронних послуг. До структурного розподілу державних інституцій, на які покладено обов'язок забезпечення належної процедури поховання, в умовах проведення реформи децентралізації в Україні необхідно віднести:

¹ Кількість померлих в Україні у травні-2021 проти травня-2020 зростає на 28,2 % – Держстат // Interfax-Україна : сайт. 19.07.2021. URL: [https://ua.interfax.com.ua/news/general/756565.html#:~:text=30%2019.07.2021-,Кількість%20померлих%20в%20Україні%20у%20травні-2021%20проти%20травня-2020,на%2028%2C2%25%20-%20Держстат&text=Кількість%20померлих%20в%20Україні%20у%20травні%202021%20року%20становила%2057,29,Державна%20служба%20статистики%20в%20понеділок.\(дата%20звернення%2011.09.2021\).](https://ua.interfax.com.ua/news/general/756565.html#:~:text=30%2019.07.2021-,Кількість%20померлих%20в%20Україні%20у%20травні-2021%20проти%20травня-2020,на%2028%2C2%25%20-%20Держстат&text=Кількість%20померлих%20в%20Україні%20у%20травні%202021%20року%20становила%2057,29,Державна%20служба%20статистики%20в%20понеділок.(дата%20звернення%2011.09.2021).)

– Центральний орган виконавчої влади (ЦОВВ), що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарств, в Україні це Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрегіон), що затверджує необхідний мінімальний перелік вимог до порядку організації поховання і типове положення про ритуальну службу, встановлює вимоги щодо утримання та охорони місць поховань тощо;

– органи місцевого самоврядування (ОМС), відповідальні за земле-відведення для організації місць поховань, їх будівництво, належне утримання та охорону; створюють ритуальні служби, які надають ритуальні послуги, також вони здійснюють контроль за забезпеченням прав споживачів у частині надання суб'єктами господарювання ритуальних послуг та реалізації ними предметів ритуальної належності; серед повноважень ОМС виділяють і поховання малозабезпечених громадян, ветеранів війни та праці за кошти місцевого бюджету;

– районні державні адміністрації, що здійснюють контроль за додержанням санітарних норм під час поховання і забезпечення благоустрою територій, а також відповідають за розподіл земельного фонду для поховання (Постанова Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2019 р. № 96) [2, с. 6].

Серед указаних повноважень простежується відсутність їх системного характеру, що пов'язано із застарілістю законодавства. Так, наявне нормативно-правове регулювання сфери надання похоронних послуг має такі основні недоліки:

– відсутність електронно-інформаційної бази для вибору місця поховання з урахуванням вільних територій цвинтарів; її створення, по-перше, дасть змогу зменшити кількість часу на вибір місця поховання, а, по-друге, унеможливить випадки корупції;

– не передбачено альтернативні способи поховання, що зважають на збереження екології та благоустрою територій; серед таких способів слід виокремити біопоховання (захоронення людського праху в спеціальній біоурні з насінням рослини, з якого згодом виростає дерево), ресомацію (розчинення тіла людини під дією лужного розчину), capsula Mundi (поміщення тіла в капсулу з органічним матеріалом);

– комунальна монополія на ринку поховань, що виявляється в тому, що ритуальна служба, діяльність якої регулюється Типовим положенням про ритуальну службу, затвердженим наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 19 листопада 2003 р. № 193, має подвійний статус оператора ринку і частково регулює його, ухвалюючи рішення про доступ на ринок для конкретних суб'єктів господарювання за допомогою укладення (або неукладення) з ними договорів [2, с. 16].

Що ж стосується корупції у сфері поховань, то явно простежується залежність приватних ритуальних компаній від комунальних

ритуальних служб, про що вказувалося вище. Ця залежність виявляється також у тому, що останні є балансоутримувачами кладовищ, що дає змогу монополізувати всі процеси, пов'язані з похованням.

Приватні компанії не мають змоги вільно здійснювати свою діяльність і змушені укладати договори-замовлення з представниками комунальних ритуальних служб для фізичного їх допущення до кладовищ. Поряд із цим на рівні закладів охорони здоров'я (лікарень) непоодинокими стають випадки, коли медичний персонал та представники правоохоронних органів одразу після смерті людини надають інформацію наближеним ритуальним службам. Патологоанатоми, у свою чергу, здійснюють нав'язування родичам померлих вибір конкретних ритуальних служб або здійснюють без потреби розтин тіл померлих, змушуючи при цьому родичів платити за послугу [3].

Наразі у зв'язку із дефіцитом земельних ресурсів щодо розміщення нових кладовищ виник так званий «чорний» ринок землі. Так, через брак місць на кладовищах здійснюється продаж могил на закритих кладовищах (наприклад, елітне Байкове кладовище у м. Києві), де відбувається підкопування трун із померлими. В Україні сьогодні діють лише три крематорії, побудовані ще за радянських часів (Харків, Одеса та Київ), які логічно не можуть виконувати всі замовлення через перевантаження, особливо в умовах великої смертності через COVID-19. Тож, необхідно розширити мережі крематоріїв завдяки будівництву нових. Станом на зараз у процесі будівництва перебуває лише один крематорій у м. Дніпро, який працюватиме за новітньою системою – додатково опалюватиме сусідні будинки.

Серед основних проявів дефіциту земельних ресурсів є їх нецільове використання, що порушує норми благоустрою. Так, розміщення місць поховань у безпосередній близькості до місць проживання людей є прямою загрозою для їх життя, адже, за даними експертних установ, через це виникає проблема забруднення ґрунтових вод. Не так давно для України стало сенсаційним судове рішення Європейського суду з прав людини, до якого звернувся місцевий житель села Татарів Яремчанської ОТГ Івано-франківської області. За його даними, порушувалися статті 6 та 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (порушення права на повагу до приватного та сімейного життя у зв'язку з облаштуванням поруч з його будинком кладовища). Громадянин обґрунтовував свої вимоги тим, що це призвело до забруднення джерел водопостачання. Результатом такого позову стало відшкодування державою моральної шкоди у розмірі 6000 євро¹.

¹ Справа «Дземюк проти України» (Заява № 42488/02) : Рішення Європейського суду з прав людини від 04.12.2014 // БД «Законодавство України» / ВР

Поряд з окресленими проблемними аспектами існування сфери надання послуг з поховання важливо, щоб в Україні інформація, що стосується розвитку та вдосконалення цієї сфери, стаа публічною. Деякої уваги потребують питання ціноутворення, адже середня вартість надання послуг із поховання в Україні є необґрунтованою. Це стосується, наприклад, положення Закону України «Про поховання та похоронну справу», яке гарантує безоплатне надання місць для поховання на цвинтарях, проте на практиці через брак місць відбувається зовсім протилежне. Також до вказаного «гарантованого» права слід додати, що в Україні, наприклад, перевезення тіла померлого з місця смерті до моргу на експертизу, розтин та зберігання тіла у морзі, постмортальні послуги (обмивання, перевдягання та перекладання у труну) є повністю безкоштовним, тому не слід довіряти недобросовісним працівникам ритуальних служб¹.

Відсутність якісної професійної мережі навчання та підготовки працівників ритуальних служб також впливає на якість надання похоронних послуг в Україні. Звертаючись до зарубіжного досвіду з цього питання, слід розглянути практику США, де створено Американську раду з питань ритуальних служб, що є національним агентством з акредитації академічних та університетських програм з питань ритуальних служб та патологоанатомічної освіти. Прикладом наслідування для України слугують також характер ринку надання похоронних послуг у США, що має здебільшого приватний характер. Заслугує на увагу метод лісових екопоховань у Великій Британії, де померлих ховають у спеціальній екотруні, яка складається виключно з картону, бамбуку чи верби. В Німеччині, Греції та Румунії поширеними є випадки здавання в оренду земель для здійснення поховань.

Серед питань реформування похоронної сфери в Україні слід виокремити проєкт Закону № 8248 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення сфери поховання», який хоч і не просунувся далі обговорень, проте мав на меті цілком необхідні для України нововведення:

– започаткування «біопоховання» з виокремленням спеціальних «місць біопоховання»: використання біоматеріалів, які розкладаються протягом 5 років, ліквідація надгробків, на зміну яким буде започатковано інформаційні таблички; виокремлення спеціальних зон для поховання у парках, скверах та інших зелених зонах;

України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a51 (дата звернення: 11.09.2021).

¹ Вирок Іллічівського районного суду м. Маріуполя : від 07.06.2018 № 74512398 // You control : сайт. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/74512398/> (дата звернення: 11.09.2021).

– залучення приватних інвестицій у будівництво системи кремагоріїв.

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що в Україні необхідно провести системну модернізацію сфери надання послуг із поховання. Серед пріоритетних напрямів такої реформи слід виділити такі: оцифрування обліку та розподілу місць поховання, демонополізація ринку надання ритуальних послуг комунальними ритуальними службами, розширення законодавчого переліку можливих способів поховання (екологічних), ліквідація корупційних зв'язків працівників медичних установ, правоохоронних органів та представників надання ритуальних послуг, розширення мережі крематоріїв, запровадження системи професійної підготовки працівників ритуальних служб, запровадження системи регулювання цін на отримання ритуальних послуг.

Список бібліографічних посилань: 1. Лазуренко М. Проблеми ринку ритуальних послуг в Україні // ЛІГА.БЛОГИ : сайт. 17.01.2021. URL: <https://blog.liga.net/user/mlazurenko/article/38857> (дата звернення: 11.09.2021). 2. Калашнікова О., Колесников О. Напрями реформування поховальної справи в умовах політики децентралізації влади : аналіт. записка. Одеса : ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2021. 34 с. 3. Топ 20 корупційних схем на місцях– які вони та як їх здолати: посібник проти схем 2020 для органів місцевого самоврядування, журналістів та громадських активістів / ГО «Разом проти корупції» та ін. Київ, 2020. 48 с. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/top20-200305074542.pdf> (дата звернення: 11.09.2021).

Надійшла до редколегії 17.09.2021



Yatsenko V. P., Yelisieieva O. S. Sphere of Providing Funeral Services in Ukraine: Current Problems

The authors have presented specific features of providing funeral services in Ukraine. The emphasis has been placed on the fact that the quality of administrative services is a priority dominant in the development of society's legal and social life. The authors have emphasized the importance of creating equal opportunities for the access to all services for all citizens, which should contribute to their quality. Particular attention in the process of legislative transformation taking place in various areas of legal regulation should be paid to one of the relevant areas – the provision of funeral services, which, although not included in the official list of administrative services, but have an administrative nature given the parties of their provision. At the same time, the issue of monopoly and corruption in the field of funeral services remains poorly studied. Particular attention has been paid to determining the definitive features of the administrative and legal nature of these services. Taking into account the current realities of reforms in all spheres of public life and the impact on the effectiveness of their

implementation, the prevalence of acute respiratory disease Covid-19, the authors have analyzed the aspects of legislative and procedural irregularities in the sphere of providing funeral services. The monopolized and corrupt nature of the funeral services in Ukraine is among the main shortcomings of such a mechanism. It has been emphasized that among the problems that arise in this area are: 1) the lack of transparent information systems, which significantly complicates the mechanism of choosing a burial place, providing the necessary documents and creates corruption; 2) violation of the requirements of landscaping, the proximity of burial sites to human habitation, the lack of legally regulated options for bioburials, which causes the deterioration of the environmental situation.

Key words: Ukraine, burial, an administrative service, ritual service, monopoly, corruption, ecology, self-government agencies.

