



АСОЦІАЦІЯ  
СПРИЯННЯ  
САМООРГАНІЗАЦІЇ  
НАСЕЛЕННЯ

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

# НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОХОВАЛЬНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ



Калашнікова О., Колесников О. Напрями реформування поховальної справи в умовах політики децентралізації влади. Аналітична записка. – ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2021. - 34 с.

*Рецензентка: старша наукова співробітниця відділу організації наукової роботи Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидатка економічних наук Ірина Руда*

Аналітичну записку підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проєкту «Реформування поховальної справи в умовах політики децентралізації влади». Аналітична записка відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ

## ВСТУП

У контексті реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, що триває в Україні, актуалізуються різні проблемні аспекти надання населенню публічних послуг. Вимогою часу є розробка і реалізація узгоджених секторальних реформ, які б сприяли підвищенню якості та ефективності надання цих послуг в умовах децентралізованої моделі управління, яка вибудовується.

У цьому сенсі одним із соціально важливих і водночас особливо чутливих секторів є поховальна справа. Ця сфера, без сумніву, стосується інтересів усього суспільства. Адже кожна людина як біологічна істота має свій життєвий цикл, по завершенню якого вона повинна мати змогу реалізувати гарантоване законом право на поховання тіла та волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті.

Наразі в Україні домінує традиційний вид поховання померлих – закопування тіла в землю (або інгумація), в той час як альтернативні способи майже не розвиваються. Нині чимало громад стикнулися з браком вільних земель для поховань, а також низкою інших проблем і «вузьких місць» у законодавстві та практиці поховальної справи, які потребують якнайшвидшого вирішення чи то усунення.

Однак давно назріла реформа поховальної справи і ритуальних послуг, попри сприятливий контекст децентралізації, поки що перебуває поза політичним порядком денним. До того ж відсутня чітка концепція державної політики в цій сфері та явно бракує уваги до цього питання з боку уряду та парламенту.

Ця аналітична записка покликана привернути увагу суспільства, органів державної влади і місцевого самоврядування до основних проблем і «вузьких місць» у сфері поховань в Україні, а також актуалізувати ключові напрями її реформування з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

# ПРАВО НА ГІДНЕ СТАВЛЕННЯ ПІСЛЯ СМЕРТІ

Відповідно до статті 3 [Конституції України](#), людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Стаття 28 Основного Закону говорить, що кожен має право на повагу до його гідності, й ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Ця норма, по суті, відтворює положення статті 5 [Загальної декларації прав людини](#) та статті 3 [Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод](#).

Право на повагу до гідності є абсолютним: воно не підлягає жодним обмеженням та стосується не лише життя людини, але й гідного ставлення до неї після смерті. Більш чітко цей аспект визначений у статті 298 [Цивільного кодексу України](#), яка говорить, що кожен зобов'язаний шанобливо ставитися до тіла людини, яка померла, та до місця її поховання. А також у статті 6 Закону України [«Про поховання та похоронну справу»](#), яка проголошує, що всі громадяни мають право на поховання їхнього тіла та волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті.

Таке волевиявлення визначається як **бажання, висловлене в усній (у присутності свідків) або в письмовій формі, завірній в установленому законодавством порядку**. Воно може полягати у згоді чи незгоді на проведення патологоанатомічного розтину, вилучення анатомічних матеріалів для трансплантації та/або виготовлення біоімплантів; побажання бути похованими у певному місці, за певними звичаями, поруч з певними раніше померлими чи бути підданими кремації; дорученні виконати своє волевиявлення певним особам або ж іншому дорученні, що не суперечить законодавству.

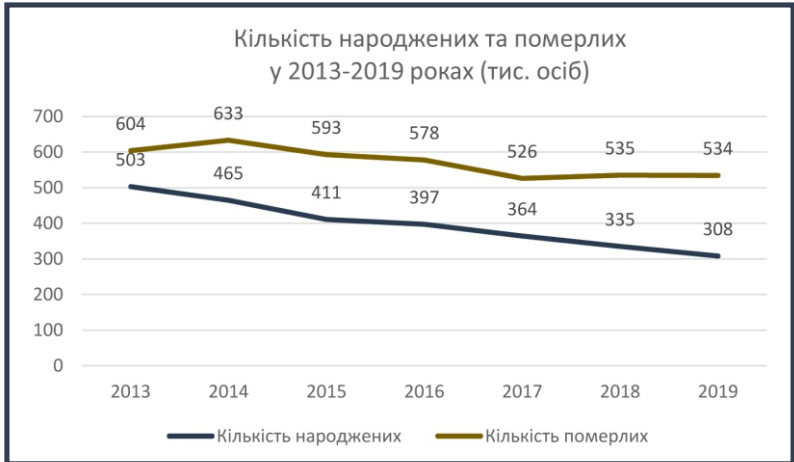
Таким чином, українське законодавство базово гарантує громадянину право після смерті бути похованим у той спосіб, як сам громадянин цього забажає, а також таке ставлення до тіла, якого громадянин прагне. Проте [юристи звертають увагу](#), що з цим правом далеко не все так просто. По-перше, тому що йдеться про «право на поховання», а не «на гідне поховання»; по-друге, враховуючи, що це лише право на «волевиявлення», тобто побажання про належне ставлення до тіла, а не власне належне ставлення. При цьому реалізація волевиявлення особи на належне ставлення до її тіла після смерті забезпечується лише морально-етичними орієнтирами осіб, які здійснюють цю діяльність, а не чіткими правовими механізмами.

Враховуючи зазначене, норми національного законодавства щодо права на поховання тіла та належне ставлення до нього після смерті потребують уточнення. Крім того, необхідне посилення правових гарантій їх реалізації.

# МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ СФЕРИ ПОХОВАНЬ В УКРАЇНІ

Щороку в Україні помирають більше 500 тисяч осіб. І завданням держави є забезпечення гідного поховання померлих з урахуванням їхньої волі.

Графік 1



Сформовано на основі [даних](#) Державної служби статистики

Основним актом законодавства, що визначає засади державної політики у сфері поховання та надання ритуальних послуг, є Закон [«Про поховання та похоронну справу»](#). Він був прийнятий ще в 2003 році й з того часу зазнав певних змін, здебільшого точкових. Загалом же модель організації сфери поховань в Україні впродовж тривалого часу залишається незмінною.

За законом, діяльність у сфері поховання має ґрунтуватися на таких принципах:

- ✘ гарантування належного поховання померлих;
- ✘ достойного ставлення до тіла померлого;
- ✘ поховання в установленому законодавством порядку з урахуванням волевиявлення померлого або побажань родичів;
- ✘ створення рівних умов для поховання померлих;
- ✘ запобігання випадкам непоховання померлих;
- ✘ компенсації державою витрат, пов'язаних з похованням

померлих, відповідно до закону;

- ✘ безоплатного виділення місця для поховання померлих (їхніх останків) чи урн із прахом померлих на кладовищі (у колумбарії);
- ✘ конфіденційності інформації про померлого;
- ✘ забезпечення збереження місць поховань.

За організацію діяльності сфери поховання відповідають центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства (наразі це Мінрегіон), інші центральні органи виконавчої влади (ЦОБВ), районні державні адміністрації (РДА), органи місцевого самоврядування (ОМС).

Мінрегіон забезпечує формування державної політики у сфері поховання. Він, зокрема, затверджує необхідний мінімальний перелік вимог щодо порядку організації поховання, типові положення про ритуальну службу, встановлює вимоги щодо утримання та охорони місць поховань тощо.

Організація надання послуг покладена на органи місцевого самоврядування. Саме ОМС відповідають за землевідведення для організації місць поховань, їх будівництво, належне утримання та охорону; створюють ритуальні служби, які надають ритуальні послуги. Вони уповноважені здійснювати контроль за дотриманням законодавства стосовно захисту прав споживачів у частині надання суб'єктами господарювання ритуальних послуг та реалізацією ними предметів ритуальної належності. ОМС також забезпечують поховання самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян коштом місцевого бюджету.

РДА здійснюють на відповідних територіях державний контроль за дотриманням санітарних правил у галузі поховання, а також правил благоустрою, вирішують відповідно до закону питання про відведення земельних ділянок для організації місць поховання. [Критерії](#), за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері поховання та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) РДА, затверджені Постановою КМУ від 13 лютого 2019 № 96.

Таким чином, провідну роль в організації поховань в Україні відіграють органи місцевого самоврядування, що цілком відповідає децентралізованій моделі управління. Роль держави зводиться до встановлення загальних правил та здійснення контролю, в той час як надання відповідних послуг є повністю в компетенції місцевої влади.

Водночас у законодавстві та практиці поховальної справи в Україні є низка проблем і «вузьких місць», про які йтиметься далі.

# ПРОБЛЕМА 1 БРАК МІСЦЬ ДЛЯ ПОХОВАННЯ

За даними Мінрегіону, станом на 2019 рік в Україні функціонувало понад 33 тис. місць поховань, причому впродовж останніх семи років їх кількість суттєво не змінювалася. Стабільно високою залишається щорічна потреба в будівництві нових місць поховань, що відображена на графіку 2. У 2019 році громади потребували щонайменше 515 нових кладовищ і колумбаріїв.

Водночас кількість та частка закритих кладовищ поступово збільшується. Так, упродовж 2013-2019 років кількість діючих місць для поховання скоротилася на 502 одиниці. Варто також зауважити, що значна частина кладовищ, які вважаються діючими, насправді є напівзакритими та працюють лише в режимі «підпоховань», тобто здійснюють поховання померлих лише в місцях родинних поховань.

У 2019 році найбільша потреба в будівництві нових місць поховань фіксувалась у Закарпатській (61), Київській (52), Харківській (45) та Львівській (41) областях. Найменша – у Чернігівській (4), Волинській (5), Херсонській та Кіровоградській областях (7), а також у Києві (6). Показовим є те, що **всі регіони України тією чи іншою мірою потребують облаштування нових місць для поховань.**

Графік 2



Сформовано на основі даних Мінрегіону щодо стану галузі поховання за [2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019](#) роки

Особливо складна ситуація з місцями для поховання спостерігається у великих містах, насамперед обласних центрах. Це зумовлено урбанізацією та активною забудовою міських просторів, що призводить до дефіциту вільних територій, які можна було б використовувати для поховання померлих. Аналіз публікацій у відкритих джерелах засвідчив, що міста Київ, Львів, Вінниця, Рівне,

Чернівці, Кременчук, Одеса, Ужгород, Полтава, Луцьк та деякі інші вкрай потребують будівництва нових кладовищ.

Заразом невеликі, в тому числі сільські, громади часто також стикаються з цією проблемою, тож її не можна вважати виключно міською. Адже вона напряму залежить від наявності в громадах вільних територій, які придатні для облаштування нових кладовищ.

Нижче розглядаються деякі показові кейси громад, для яких сфера поховань є особливо проблемною. І найперше в цьому контексті слід згадати місто Київ.

[За даними КМДА](#), на території Києва розташовано 28 кладовищ, що підпорядковані Ритуальній службі СКП «Спеціалізований комбінат підприємств комунально-побутового обслуговування». З-поміж них відкритими вважаються лише два – Північне та Південне. На трьох кладовищах поховання взагалі не здійснюються, оскільки вони є повністю закритими. Решта кладовищ напівзакриті й доступні для поховань на місцях родинного поховання.

Наведені дані дещо відрізняються від [статистичних звітів Мінрегіону](#), за якими в Києві є 30 кладовищ, включаючи 28 діючих і 2 закритих. У будь-якому разі цього ресурсу критично не вистачає, адже щороку помирають близько 30 тис. киян. У цій ситуації частково допомагає крематорій, адже більше половини померлих жителів столиці піддаються кремації. Проте вся існуюча інфраструктура вже не справляється з потребами громади, кількість жителів якої постійно зростає.

З метою вирішення цієї проблеми Київська міська влада планує будівництво нового крематорію, розширення діючих кладовищ та будівництво нових колумбарних стін. Однак проведений аналіз діяльності в цій сфері засвідчив, що з різних причин заплановані в останні роки заходи не були реалізовані.

Так, Департамент житлово-комунальної інфраструктури КМДА ще в 2015 році [ставив на порядок денний](#) внутрішній нарад питання щодо необхідності будівництва нового міського крематорію. Заходи з розробки відповідної проєктної документації були включені до [Програми економічного і соціального розвитку м. Києва на 2017 рік](#), проте так і не були виконані. Згодом планові строки будівництва в столиці нового крематорію були перенесені на 2019 – 2024 роки.

Проєкт з будівництва нового крематорію у лівобережній частині міста також внесений до [Комплексної цільової програми підвищення енергоефективності та розвитку житлово-комунальної інфраструктури міста Києва на 2016–2020 роки](#).

Крім того, вищезгаданими програмами було заплановане розширення території двох кладовищ – Лісового та Міського по вулиці Стеценка, будівництво II черги Південного кладовища, а також зведення колумбарних стін на Міському, Братському та Лісовому кладовищах. Варто зауважити, що в оприлюдненому в 2019 році [проєкті Генерального плану міста](#) плани з будівництва крематорію та розширення кладовищ також відображені.



Однак аналіз звітів про виконання Комплексної цільової програми підвищення енергоефективності та розвитку житлово-комунальної інфраструктури міста Києва на 2016 – 2020 роки показав, що заходи з будівництва колумбарних стін не були реалізовані з причини відсутності фінансування. Про результати виконання робіт з будівництва крематорію у звітах узагалі не згадується.

У бюджеті Києва на 2019 рік було передбачене фінансування розробки проєктно-кошторисної документації будівництва нового крематорію в розмірі 400 тис. грн. Проте у звіті про виконання бюджету інформації щодо реалізації цього заходу знайти не вдалося. Тож у підсумку це питання в столиці роками залишається у підвішеному стані.

Критична ситуація з місцями для поховань склалась у Львові, де налічується 13 кладовищ, однак лише одне – Голосківське – є відкритим. На Янівському, Сихівському та Личаківському кладовищах здійснюються лише підпоховання.

[За даними управління інженерного господарства Львівської міської ради](#), місць для поховання на єдиному відкритому цвинтарі вистачить на два роки (станом на 2019 рік), а місць для підпоховань на закритих кладовищах – лише на один рік (станом на 2020).

Внаслідок такої ситуації у Львові часто фіксуються випадки поховання померлих на закритих цвинтарях, що [суперечить законодавству](#). По суті, відсутність умов для проведення легальних поховань призводить до зловживань з боку ритуальних служб, які [неофіційно «продають» громадянам](#) місця на закритих кладовищах.

У 2018 році розпорядженням Львівського міського голови була створена комісія з питань впорядкування поховань на закритих цвинтарях. Одним з її завдань була [інвентаризація могил](#) та напруцювання порядку видачі свідоцтв родичам осіб, що там поховані.

Львівське керівництво також намагається домовитися із сусідніми громадами про землевідведення для облаштування нових кладовищ. У [генеральному плані міста](#) території сіл Сороки, Лисиничі, Миклашів вказуються як потенційні для реалізації цих проєктів.

Крім того, впродовж останніх років у Львові активно обговорюється питання будівництва крематорію. У 2019 році містяни навіть ініціювали на цю тему [електронну петицію](#), однак вона була [відхилена депутатами](#). Львівська міська рада також звернулася до 22 сусідніх місцевих рад із запитом про виділення земельної ділянки для будівництва крематорію, проте жодне з передмість згоди не надало.

Водночас Львівський міський голова [створив робочу групу](#) для опрацювання цього питання. На неї не лише були покладені завдання щодо пошуку підходящої земельної ділянки, але й залучення архітекторів, землевпорядників, а також проведення відповідних громадських обговорень. Результатом роботи групи стало напрацювання рішення з будівництва крематорію на території діючого Голосківського цвинтаря. У рамках його обговорення була проведена Рада Єпископів. Духовенство міста не висловило заперечень проти будівництва крематорію за єдиної умови — прах має віддаватися землі.

Комунальна установа «Інститут міста» також [провела соціологічне дослідження](#) щодо ставлення містян до питання будівництва крематорію. Опитування показало, що загалом 51% львів'ян позитивно ставляться до такої ініціативи, в той час як негативно – 28% і нейтрально – 21%.

24 липня 2020 року Львівська міська рада [прийняла ухвалу](#), яка дала старт розміщенню на території Голосківського кладовища крематорію та колумбарних ніш. Окрім того, в квітні 2020 року виконавчий комітет міської ради [оголосив архітектурний конкурс](#) на облаштування приміщень крематорію. А депутати ради розглянули ухвалу щодо придбання двох кремаційних печей, проте прийняли рішення повернутися до цього питання згодом. Таким чином, процес створення у Львові крематорію зрушився з місця, однак просувається вельми повільно.

Ще одне місто із вкрай проблемною сферою поховань – це Вінниця, де нещодавно із семи кладовищ п'ять вважалися закритими, ще на двох залишалося близько 700 місць. Місцева влада [почала працювати](#) над пошуком рішень ще в 2007 році. У Генеральному плані міста було передбачене будівництво кладовища в районі мікрорайону Сабарів, яке, щоправда, розпочалось аж у 2017 році та [супроводжувалося протестами](#) місцевих жителів. Під тиском громадськості місцева влада [пішла на певні компроміси](#) та перенесла кладовище на 400 метрів від житлових будинків, що на 100 метрів більше за встановлені норми. У листопаді 2017 року на новозведеному кладовищі почали здійснювати перші поховання, однак його ресурсу вистачить лише на 8-10 років, тож дуже скоро питання про нові місця на кладовищах для Вінниці знову стане актуальним.

На території **Кременчука** розташовано 18 кладовищ, проте лише 2 із них є відкритими: Свіштовське та Деївське. За [розрахунками управління житлово-комунального господарства міської ради](#), Свіштовське кладовище дуже скоро вичерпає свій ресурс. Тож у серпні 2018 року було прийняте [рішення його розширити](#) за рахунок землі, на якій планувалося зведення індустріального парку. Проте очевидно, що в довгостроковій перспективі це проблему теж не вирішує. Адже в таких умовах багато-хто просто змушений платити за вирішення питання.



На єдиному кладовищі селища Ворохта, що на Івано-Франківщині, впродовж останніх 150 років жителі лише підзахоронюють померлих у родинні поховання, і майже у кожній могилі тут поховані по кілька осіб. Розширення кладовища ускладнене тим, що воно межує з територіями Карпатського національного природного парку (НПП). Перспектива облаштування цвинтаря на землях парку обговорювалася на засіданні науково-технічної ради Карпатського НПП ще в 2011 році, результатом чого стало погодження виділення земельної ділянки. Однак практична реалізація цієї ініціативи суттєво затягнулася, й у 2017 році Ворохтянська селищна рада зверталася до Кабінету Міністрів України з проханням сприяти у вирішенні цього питання. Результатом багаторічних перемовин і погоджень став довгоочікуваний дозвіл на землевідведення. У 2019 році був розроблений детальний план території земельної ділянки, призначеного дня облаштування кладовища селища Ворохта.

Розширення кладовища в сусідньому гірському селі Татарів Яремчанської ОТГ призвело до [позову місцевого жителя до Європейського суду з прав людини \(ЄСПЛ\). Громадянин України](#) Громадянин України Сергій Дземюк скаржився за статтями 6 та 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод на порушення права на повагу до приватного та сімейного життя у зв'язку з облаштуванням поруч з його будинком кладовища. Він обґрунтовував свої вимоги тим, що це призвело до забруднення джерел водопостачання.

Варто зауважити, що розширення кладовища в Татарові відбувалося з порушенням норм законодавства, що своїми рішеннями неодноразово визнавали українські суди. Попри це, Яремчанська сільська рада продовжувала здійснювати на ньому поховання. ЄСПЛ визнав факт порушення статті 8 Конвенції щодо права на повагу до приватного і сімейного життя та присудив відшкодування моральної шкоди заявникові в розмірі 6000 євро.

Отже, брак місць для поховання померлих нині є вкрай гострою проблемою для багатьох громад України. Останні здебільшого намагаються її вирішувати шляхом розширення діючих кладовищ. Проте це лише тимчасові рішення, оскільки ресурс цих земель швидко вичерпуватиметься, і проблема поставатиме знову. Великі міста намагаються також розвивати крематію, однак це потребує чималих інвестицій, яких у місцевих бюджетах часто немає.

Варто також зазначити, що брак місць для нових поховань автоматично підвищує попит населення на ці місця, що стає благодатним ґрунтом для зловживань і корупції з боку комунальних ритуальних служб. Адже в таких умовах з'являється чимало охочих платити за вирішення питання.

## ПРОБЛЕМА 2 ОБМЕЖЕНИЙ ВИБІР СПОСОБІВ ПОХОВАННЯ

Закон України [«Про поховання та похоронну справу»](#) передбачає лише три види (способи) поховання померлої людини:

- ✘ закопування в могилі труни з тілом померлого (інгумація);
- ✘ спалювання в крематорії труни з тілом померлого та закопування в могилі чи розміщення в колумбарній ніші урни з прахом померлого;
- ✘ розвіювання праху померлого.

Попри наявність в законі норми, яка говорить, що поховання померлих може здійснюватися іншим передбаченим етнічними, релігійними чи культурними традиціями способом, механізми реалізації цього права в ньому не визначені. Тому на практиці єдиною альтернативою інгумації в Україні є кремація.

Однак більшості громадян ця послуга недоступна, оскільки на всю країну функціонують лише три крематорії: у Києві, Одесі та Харкові. Наразі ведеться будівництво четвертого крематорію у Дніпрі, головною [особливістю](#) якого буде енергоефективність – він додатково опалюватиме навколишні будинки.

Така ситуація зумовлена тим, що згідно з Державними санітарними правилами і нормами [«Гігієнічні вимоги щодо облаштування і утримання кладовищ в населених пунктах України»](#), рекомендується передбачати на ділянках кладовищ території для розміщення крематоріїв і поховання праху в урнах лише в містах з населенням більше 1 млн осіб. Тому в інших громадах цьому не приділяли належної уваги, допоки питання з місцями для поховання не постало гостро.

Тривають [дискусії](#) щодо переваг кремації як більш екологічного порівняно з інгумацією способу поховання. Вона, зокрема, потребує витрачання значних обсягів пального, що призводить до вуглецевих викидів. У Великій Британії, наприклад, спалення зубних пломб складає [15% викидів ртуті](#) в країні. І в США та країнах Європи вже почали використовувати інноваційні та більш екологічні методи поховань, такі як [ресомация](#).

Водночас як варіант часткового вирішення проблеми з браком місць на кладовищах кремація може бути цілком прийнятною. Як свідчать [результати досліджень](#), вона до 100 разів зменшує територію для поховань, а термін мінералізації останків скорочується з десятків років до однієї години.

Ще одним аргументом на користь кремації є те, що вона дешевша за традиційні поховання, вартість яких щорічно зростає в середньому на 15% (графік 3).

Графік 3



Сформовано на основі даних Мінрегіону щодо стану галузі поховання за [2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019](#)

В [Одеському крематорії](#) ціна кремації тіла померлого з оформленням відповідних документів та замощенням урни з прахом в колумбарну нішу складає не більше 1 500 грн. До 1 400 грн складає вартість цих послуг у [Харківському крематорії](#). У [Київському крематорії](#) вищеперераховані послуги коштують до 1 300 грн. Звичайно, вартість всього поховання є вищою, оскільки включає і додаткові послуги, однак в підсумку вона все одно дешевша за традиційну інгумацію.

Попри те, що з року в рік спостерігається зростання кількості кремацій, їх частка у загальному обсязі поховань залишається незначною (графік 4). Хоча в тих містах, де є крематорії, частка кремацій є високою та [складає](#) від 30% до понад 50% поховань.

Графік 4



Сформовано на основі даних Мінрегіону щодо стану галузі поховання за [2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019](#) роки та даних КП «Спеціалізоване підприємство комунально-побутового обслуговування» Одеської міської ради

Слабкий розвиток сфери кремації, безумовно, пов'язаний із недостатньою кількістю крематоріїв. Щоденно київський крематорій здійснює до 45 кремацій, Харківський – від 12 до 16, Одеський – до 15. Наявні потужності крематоріїв завантажені наповну. Київський крематорій, що був збудований ще у 1974 році, вже давно потребує реконструкції, тому місцева влада виділила 94 млн грн на капітальний ремонт його приміщень та оновлення устаткування. Роботи мають бути виконані до листопада 2022 року.

Водночас низький відсоток кремацій можна також пояснити непопулярністю цього виду поховань серед населення, яке віддає перевагу традиційній інгумації. Своєю чергою, на це значною мірою впливає рівень релігійності громадян та позиція провідних церков.

На загал, населення України вирізняється порівняно високим рівнем релігійності. [Опитування, проведене Центром Разумкова у 2020 році](#), показало, що віруючими себе вважають майже 68% респондентів (у 2019 році цей показник складав 66%, у 2018 – 71,7%). При цьому 62% вірян відносять себе до православної релігії, 9,6% – до греко-католицької, 8,9% вважають себе просто християнами, 1,5% сповідують протестантизм, 1,2% є римо-католиками, ще 15,2% не відносять себе до жодного з релігійних віросповідань.

**Довідково:** Представлені в Україні православні церкви загалом негативно ставляться до кремації та вважають її небажаною для християн. Водночас жоден зі способів поховання [ними не догматизований, тож ідеться не про церковні правила, а радше про традиції, які стали для православ'я своїми](#).

Водночас, на думку священників, для відмови у здійсненні відспівування над тілом, що готується до кремації, або над прахом померлого, немає жодних підстав. Окремі священники ПЦУ також висловлюють думку, що «кремація тіла не становить жодної перешкоди до християнського поховання людини», проте вона «не може відбуватися в обов'язковому порядку».

Римо-католицька церква не заперечує кремації за умови, що прах померлого буде обов'язково похований в землі. А Українська греко-католицька церква вважає, що кремація не суперечить доктрині віри, проте перевагу надає традиційному похованню. Щодо праху, то на думку УГКЦ, його не можна зберігати вдома, не можна використовувати як різні добрива, робити медальйони, а він має бути похований у землю.

Домінуючі позиції православ'я в Україні, поза всяким сумнівом, впливають на ставлення громадян до кремації та нетрадиційних способів поховання. Однак це зовсім не означає, що церкви в перспективі не можуть переглянути своє відношення до цих питань, особливо під впливом об'єктивних обставин.

Не варто забувати, що в згаданому [опитуванні](#) 3,8% респондентів назвали себе переконаними атеїстами, 5,2% – невіруючими, 13% – тими, хто вагається між вірою та невір'ям, 7,4% – байдужими до питання віри. У підсумку маємо майже 30% нерелігійних українців, для яких позиція церкви не матиме вирішального значення при виборі способу поховання. Потенційно вони можуть хотіти скористатися кремацією чи іншими альтернативними видами поховання та саме в цьому вбачатимуть реалізацію свого права на гідне поховання та належне ставлення до тіла після смерті. Проте через недоступність відповідних послуг вони не можуть цього зробити, а відтак і реалізувати це право.

# ПРОБЛЕМА 3 КОМУНАЛЬНА МОНОПОЛІЯ НА РИНКУ ПОХОВАНЬ

За законом, органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції у сфері поховань насамперед за допомогою спеціалізованих комунальних підприємств – ритуальних служб. Ці служби займаються організацією (утворенням), будівництвом, утриманням в належному стані, охороною місць поховання, здійснюють організацію поховання померлих і надають ритуальні послуги населенню, ведуть книги реєстрації померлих та книги реєстрації надмогильних споруд.

Діяльність ритуальних служб регулюється законами та іншими нормативно-правовими актами, а також положенням, що розробляє ОМС на основі [Типового положення про ритуальну службу](#), затвердженого Наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства (Держжитлокомунгосп) від 19.11.2003 № 193. На практиці, у громадах за організацію поховань, як правило, відповідає одне таке комунальне підприємство, хоча бувають і винятки.

*Приклад. В Одесі діє КП «Спеціалізоване підприємство комунально-побутового обслуговування». У [статуті підприємства](#) зазначається, що його діяльність зосереджена, зокрема, на здійсненні організації поховання померлих, виготовленні та реалізації предметів ритуальної належності, роздрібній торгівлі іншими невживаними товарами в спеціалізованих магазинах, забезпеченні функціонування місць поховань, утриманні кладовищ, експлуатації та утриманні крематорію.*

*У Києві аналогічні завдання покладені на [Ритуальну службу](#) – спеціалізоване комунальне підприємство «Спеціалізований комбінат підприємств комунально-побутового обслуговування». Щоправда, для надання послуг кремації створене [окреме підприємство](#) – Ритуальна служба «Спеціалізоване комунальне підприємство «Київський крематорій».*

Заразом надавати ритуальні послуги можуть і приватні оператори. Однак Закон [«Про поховання та похоронну справу»](#) чітко зазначає, що суб'єкт господарювання може надавати ритуальні послуги населенню **за умови обов'язкового укладання договору із сільським головою або ритуальною службою**. [Примірний договір про надання ритуальних послуг](#) затверджений все тим же

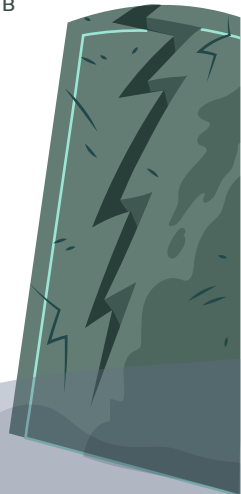
наказом Держжитлокомунгоспу від 19.11.2003 № 193. До слова, в самому Примірному договорі як суб'єкт укладення зазначається лише ритуальна служба, в той час як сільський голова не згадується.

На практиці особа, яка ховає померлого, звертається до сільського голови або комунальної ритуальної служби, з якою укладає договір-замовлення. При цьому особа може замовити послуги в самій ритуальній службі або ж обирати надавачів з-поміж приватних операторів, які мають угоди із сільським головою або ритуальною службою. Тобто, ритуальна служба має подвійний статус: вона одночасно є оператором ринку і частково регулює його, приймаючи рішення про доступ на ринок для конкретних суб'єктів господарювання шляхом укладення (або неукладення) з ними договорів.

Цей **конфлікт інтересів закладений на рівні законодавства** та створює чималі корупційні ризики. Адже з високою імовірністю ритуальна служба або не допустить приватні компанії до надання послуг взагалі, або допустить до тих послуг, з якими не може впоратися сама, або допустить лише тих операторів, з яких матиме який-небудь зиск. Судячи з багатьох даних із відкритих джерел, саме останній варіант частіше відбувається на практиці.

Наразі саме комунальні ритуальні служби займають домінуюче становище на локальних ринках ритуальних послуг та мають повну монополію в частині утримання місць поховань. Адже відповідно до статей 28 і 29 Закону [«Про поховання та похоронну справу»](#), землі, на яких розташовані місця поховання, є об'єктами права комунальної власності та не підлягають приватизації або передачі в оренду; на території місця поховання не можуть бути розташовані об'єкти іншої, крім комунальної форми власності, за винятком придбаних особами колумбарних ніш та встановлених ними намогильних споруд і склепів. Інакше кажучи, існування приватних кладовищ, а також приватних крематоріїв та колумбаріїв на території комунальних кладовищ в Україні неможливе.

Як видно з таблиці 1, щорічно кількість комунальних ритуальних служб в Україні зростає, в той час як кількість приватних операторів на ринку ритуальних послуг або не змінюється, або зменшується.





Таблиця 1

Кількість суб'єктів господарювання у галузі ритуальних послуг у 2013-2019 рр.							
Рік	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Підприємства комунальної форми власності	395	351	364	342	336	316	307
Підприємств приватної форми власності	902	752	815	792	820	837	751
Окремі підприємці (СПД)	1 293	1 121	1 137	1 188	1 247	1 171	1 206
<b>Всього</b>	<b>2 590</b>	<b>2 224</b>	<b>2 316</b>	<b>2 305</b>	<b>2 398</b>	<b>2 324</b>	<b>2 264</b>
Ритуальні служби	509	559	527	536	556	559	663

Сформовано на основі даних Мінрегіону щодо стану галузі поховання за [2013](#), [2014](#), [2015](#), [2016](#), [2017](#), [2018](#), [2019](#) роки

На описану вище проблему зі статусом ритуальних служб постійно [звертає увагу Антимонопольний комітет України \(АМКУ\)](#), в полі зору якого знаходиться, зокрема, і ринок ритуальних послуг. АМКУ стоїть на позиціях необхідності якнайшвидшого реформування ринку в бік його лібералізації та забезпечення прозорості. Комітет вважає за потрібне запровадження декларативного принципу взаємодії приватних підприємств із ритуальними службами. Тобто, підприємства не повинні залежати від готовності ритуальної служби укласти із ними угоду, вони мають повідомляти органи місцевого самоврядування про свої наміри працювати на ринку.

До АМКУ систематично надходять скарги від суб'єктів господарювання щодо захисту їх прав від недобросовісної конкуренції. Так, у 2020 році АМКУ [розглядав справу](#) щодо порушення законодавства з боку КП «Комишуваський комунальник» Комишуваської селищної ради Орхівського району Запорізької області, яке не уклало договір про надання ритуальних послуг з фізичною особою – підприємцем, що звернувся з відповідною заявою та надав пакет необхідних документів. АМКУ зобов'язав комунальне підприємство припинити порушення законодавства та укласти договір із заявником.

Інший [приклад зловживання](#) ритуальною службою своїм становищем зафіксований у Вінниці. КП «Комбінат комунальних підприємств» Вінницької міської ради встановило плату за в'їзд приватного катафального транспорту на кладовища міста. А згодом узагалі запровадило сплату коштів безповоротної фінансової допомоги при кожному оформленні договору-замовленні на поховання.

## ПРОБЛЕМА 4 НЕНАЛЕЖНИЙ ОБЛІК МІСЦЬ ПОХОВАННЯ ТА НЮАНСИ ЦІНОУТВОРЕННЯ

Відповідно до статей 4 та 25 Закону [«Про поховання та похоронну справу»](#), місце для поховання померлого надається безоплатно, незалежно від того, чи це могила, чи ніша в колумбарії. Натомість, сплачується вартість саме ритуальних послуг, наприклад копання могили, кремації тіла, замощення урни з прахом у колумбарну нішу тощо. Однак ураховуючи повсюдний брак місць на кладовищах, часто відбувається їх продаж за «неофіційні платежі». Причому в громадах із дефіцитом місць їх вартість є ледь не ключовою статтею витрат при похованні, що може вимірюватися [тисячами євро](#).

На загал, існуюча в цьому сенсі в Україні модель є вельми дискусійною. З одного боку, надання безкоштовного місця для поховання є важливою гарантією реалізації прав громадян; з іншого боку, ця гарантія повсюдно не працює. Питання потребує додаткового вивчення та більш ретельного опрацювання, але ймовірними альтернативами могли би бути:

- ✘ відмова від принципу безоплатності надання місця для поховання із запровадженням компенсацій / пільг для соціально вразливих категорій населення;
- ✘ надання безкоштовних місць лише певним категоріям померлих;
- ✘ надання місць поховання безкоштовно лише на певний строк, необхідний для повного розкладання тіла; по завершенню цього строку – на умовах платної оренди або ж, за її відсутності, набуття ритуальною службою права здійснювати на місцях повторні поховання;
- ✘ наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями самостійно визначати платність / безоплатність місць для поховання та їх вартість з урахуванням особливостей кожної конкретної громади.

Слід також відзначити, що одним із чинників зловживань і корупції при виділенні місць для поховання є те, що їх облік здійснюється непрозоро, застарілим способом, а інформація про наявність місць закрита для громадськості. Передбачені законом книги реєстрації поховань донині ведуться ритуальними службами на паперових носіях, а дані про доступність місць на кладовищах не оприлюднюються.

Останнім часом з'являються окремі [ініціативи](#) щодо створення електронних реєстрів поховань. Проте це точкові громадські проекти, які до системних змін не призводять. Відтак, існує потреба в перегляді підходів до реєстрації та обліку поховань, його максимальній цифровізації, забезпеченні доступу жителів громад до інформації про наявні місця для поховання.

Як комунальні ритуальні служби, так і приватні підприємства надають ритуальні послуги відповідно до договору-замовлення. Примірний договір-замовлення на організацію та проведення поховання разом із необхідним мінімальним переліком окремих видів ритуальних послуг та необхідним мінімальним переліком вимог щодо порядку організації поховання і ритуального обслуговування населення затверджений вже згаданим [наказом Держжитлокомунгоспу від 19.11.2003 № 193](#). Крім того, наказом від 19.11.2003 № 194 затверджена [Єдина методика визначення вартості надання громадянам необхідного мінімального переліку окремих видів ритуальних послуг, реалізації предметів ритуальної належності](#). Відповідно до цих документів, виконавчі органи ОМС встановлюють тарифи на ритуальні послуги та товари, які обов'язково оприлюднюються. Ритуальні служби та інші суб'єкти господарювання зобов'язані надавати послуги та реалізовувати продукцію за встановленими тарифами.

У цьому зв'язку вітчизняні експерти [звертають увагу](#), що встановлення вартості мінімального переліку послуг в порядку і в межах, визначених Єдиною методикою, не спонукає до розвитку в Україні нових інститутів і підриває стимули, мотивацію та моральний стан працівників у самих організаційних структурах. А це, своєю чергою, не спонукає до розроблення нових товарів та послуг.

На загал, існування єдиної методики визначення вартості ритуальних послуг може бути цілком виправдане як запобіжник від зловживання комунальними ритуальними службами своїм монопольним становищем. Однак це точно не сприяє ефективній діяльності приватних операторів, тож у разі взяття курсу на лібералізацію ринків ритуальних послуг підхід має бути змінений.



## ПРОБЛЕМА 5 РОЗГОЛОШЕННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПОМЕРЛИХ

При встановленні факту смерті людини відбувається взаємодія між органами та підрозділами Національної поліції, закладами охорони здоров'я та органами прокуратури України, передбачена законодавством та підзаконними нормативно-правовими актами. Зокрема, здійснюється огляд трупа та судово-медична експертиза для встановлення причини смерті, після яких із письмового дозволу прокурора тіло віддається для здійснення поховання.

У процесі цієї взаємодії частими є випадки передачі інформації про смерть людини (включаючи персональні дані) ритуальним службам та приватним ритуальним бюро. Представники відповідних підприємств оперативно зв'язуються з родичами та, користуючись їх емоційним станом, нав'язують свої послуги. Бувають навіть випадки, коли представники цих компаній з'являються на місці смерті людини раніше за працівників Нацполіції та судово-медичних експертів.

Антимонопольний комітет також виявив, що поширеною є практика, коли надавачі ритуальних послуг орендують приміщення у закладах охорони здоров'я, зокрема, у патологоанатомічних відділеннях. Траплялися випадки, коли працівники бюро судово-медичних експертиз та/або моргів неправомірно обумовлювали надання безкоштовних медичних послуг здійсненням громадянами платежів на користь ритуальних компаній, що розташовані в тому ж приміщенні. Лише в 2018 році АМКУ задокументував 80 таких випадків, причому в Києві та Київській області на території 20 лікарняних закладів у приміщенні або за однією адресою з патологоанатомічними відділеннями чи бюро судово-медичних експертиз розташовано 11 ритуальних компаній. Не виключено, що працюючи в одному приміщенні з ними, співробітники моргів можуть надавати їм інформацію про померлих.

Експерти констатують, що відбувається конфлікт інтересів між сферами ритуального обслуговування і медициною, коли морги та патологоанатомічні відділення намагаються підмінити собою ритуальні організації. А також відзначають корумповану схему взаємозв'язку «споживач – виконавець», що виражається в купівлі та продажу інформації про факти смерті з метою «перехоплення» клієнта в умовах жорсткої конкуренції, причому всі витрати, в кінцевому рахунку, відшкодовуються споживачем.

## ПРОБЛЕМА 6 ЕКОЛОГІЧНА ШКОДА ІНГУМАЦІЇ

Інгумація, що є домінуючим видом поховання в Україні, наносить непоправну шкоду довкіллю. Значні площі земель, що відведені під поховання, фактично є забрудненими. І забруднюють їх не тільки й не стільки тіла померлих, скільки те, в чому вони поховані. Одежа з неекологічних матеріалів та оздоблені синтетичними тканинами лаковані труни розкладаються дуже довго. Всесвітня організація охорони здоров'я [провела дослідження](#) щодо впливу інгумації на екологію та громадське здоров'я, яке показало, що традиційні поховання можуть серйозно забруднювати ґрунтові води. Дослідники також звернули увагу на важливість виготовлення трун та одягу для померлих з екологічних матеріалів, які мінімально шкодять довкіллю.

Погано впливає на екологію і повсюдне використання ритуальних вінків та квітів, виготовлених зі штучних матеріалів. Варто зауважити, що «Національний стандарт України «Настанова з улаштування квітників та огорож надмогильних» визначає, що квітники мають бути оздоблені живими квітами.

Сьогодні з'являються окремі ініціативи, спрямовані на екологізацію виробництва предметів ритуального призначення. Наприклад, у Дніпрі приватна компанія почала виготовляти [екотруни з картону](#). Проте такі ініціативи є поодинокими та кардинально ситуацію не змінюють.

Питання заборони ритуальних вінків із пластику сьогодні не перебуває на порядку денному законодавця. Проте на рівні окремих громад здійснюються спроби бодай частково вирішувати цю проблему. Так, Переяслав-Хмельницька міська рада своїм [рішенням](#) заборонила реалізацію штучних квітів, вінків, корзинок тощо в закладах торговельної мережі міста. А депутати Полтавської міської ради [підтримали петицію](#) щодо заборони пластикових вінків та квітів на кладовищах.

Схожу петицію ініціювали жителі Сум, однак міська рада її відхилила. В обґрунтуванні вказується, що вимоги до виробів ритуального призначення регламентовані чинними стандартами та технічними умовами, які дозволяють використання ритуальної атрибутики, виготовленої з полімерних матеріалів (пластмаси). На думку Сумської міської ради, це питання потребує вирішення на державному законодавчому рівні, а заборона на місцевому рівні містить ознаки перевищення владних повноважень.

Показовим є те, що виготовлення ритуальних вінків дотепер регламентується застарілими радянськими стандартами, які не відповідають сучасним екологічним практикам. Зважаючи на вищевикладене, існує необхідність у перегляді чинних стандартів та технічних умов на виготовлення предметів ритуальної належності.

# ПРОБЛЕМА 7 НЕКОНТРОЛЬОВАНЕ СТИХІЙНЕ ЗАХОРОНЕННЯ ДОМАШНІХ ТВАРИН

Закон України «Про поховання та похоронну справу» стосується лише поховання людей і жодним чином не врегульовує відносини, пов'язані із захороненням домашніх тварин, які є невід'ємною частиною людського життя сьогодні. Заразом спеціальне законодавство щодо утримання домашніх тварин в Україні відсутнє, й усі спроби його ухвалення не були успішними.

Фактично щодо домашніх улюбленців в Україні діють вкрай застарілі [Правила тримання собак, котів і хижих тварин у населених пунктах Української РСР](#), затверджені ще в 1980 році. Вони не містять достатнього регулювання порядку захоронення домашніх тварин, крім норми про заборону викидати трупи собак, котів і хижих тварин або закопувати їх у землю, а також обов'язку власників повідомляти ветеринарні установи про випадки падежу тварин і здавати їх трупи.

Також в Україні діє Закон [«Про захист тварин від жорстокого поводження»](#), який регламентує порядок умертвіння тварин, однак нічого не говорить про те, як поводитися з їх трупами. Водночас цей же закон передбачає, що правила утримання домашніх тварин установлюються органами місцевого самоврядування, а Закон [«Про місцеве самоврядування в Україні»](#) закріплює за ОМС вирішення питань щодо знешкодження та захоронення трупів тварин.

Таким чином, питання захоронення померлих домашніх тварин повністю віддане на відкуп місцевого самоврядування без жодних законодавчого встановлених вимог і відповідальності в цій сфері. Своєю чергою, ОМС дуже рідко приділяють належну увагу цьому питанню, адже, як зазначалося вище, часто не можуть впоратися із належним похованням людей. Більш того, навіть ті громади, які ухвалили власні Правила утримання домашніх тварин, часто не спроможні забезпечити їх практичне застосування. Зокрема, ніде в Україні поки нормально не працює система реєстрації домашніх тварин, через що й подальший контроль неможливий.

Наслідком такої ситуації є неконтрольоване захоронення домашніх тварин на території населених пунктів (зокрема, у парках, скверах, дворах), а також поява відповідних стихійних кладовищ. Найбільш відомим із них є [Русанівське кладовище в Києві](#), розташоване вздовж важливих транспортних шляхів лівобережної частини міста та поруч із житловою забудовою. Своєю чергою, такі об'єкти не лише наносять естетичну шкоду, але й несуть загрози екологічній безпеці та санітарно-епідеміологічному благополуччю населення. Адже захоронення на них часто відбуваються в неглибоких могилах, без

дотримання жодних норм, що підвищує ризики забруднення довкілля внаслідок розкладання.

З іншого боку, послуги кремації домашніх тварин є прерогативою великих міст (причому далеко не всіх) і недоступні в більшості громад України. Тому навіть багаточисельні ветеринарні клініки, де постійно помирають тварини, повсюдно здійснюють їх стихійне захоронення у невідведених для цього місцях.

Чи не єдине легальне кладовище для тварин в Україні функціонує в селищі Бабаї на Харківщині. У Харкові ж у 2017 році створений ледь не перший [тваринний колумбарій](#), що нині користується чималою популярністю серед містян. Перше офіційне кладовище для тварин також може незабаром з'явитися і в столиці. Принаймні це передбачено [«Київською міською цільовою програмою контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на 2020–2022 роки»](#). Щоправда, цим планам вже багато років, однак поки що вони залишалися нереалізованими.

На загал, проблема потребує комплексного вирішення, насамперед на рівні законодавства, яке б з одного боку врегулювало загальний порядок дій у випадку смерті тварини, визначило можливі способи її поховання та забороняло здійснювати його деінде; з іншого – зобов'язувало органи місцевого самоврядування створити умови для поховання померлих тварин (наприклад, облаштувати кладовища тварин, забезпечити можливість їх кремації тощо).

# СПРОБИ РЕФОРМУВАННЯ ПОХОВАЛЬНОЇ СПРАВИ

Одна з нечисленних спроб змінити ситуацію в Україні була здійснена в 2018 році, коли до Верховної Ради був внесений розроблений Мінрегіоном проєкт закону № 8248 [«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення сфери поховання»](#). Однак у підсумку цей законопроєкт так і не просунувся далі профільного комітету та після завершення повноважень ВРУ VIII скликання та Уряду Володимира Гройсмана був відкликаний. Відтоді питання про реформу поховальної справи на порядку денному більше не поставало. Єдине, що на початку 2020 року Мінрегіон ще раз [оприлюднив](#) для громадського обговорення згаданий законопроєкт, однак далі справа з ним не просунулася.

Згідно з [пояснювальною запискою](#), основною метою законопроєкту є удосконалення сфери поховання шляхом дерегуляції підприємницької діяльності в сфері ритуальних послуг; створення здорового конкурентного середовища серед суб'єктів господарської діяльності, що надають ритуальні послуги; розвитку такого виду поховання як кремація у відповідності до європейського досвіду; забезпечення можливості отримати якісні ритуальні послуги за економічно обґрунтованими цінами. Проєкт закону також спрямований на вирішення такої проблеми, як нестача місць для поховання через обмеженість земельних ресурсів.

**Проблему браку місць на кладовищах планувалося вирішувати шляхом розвитку альтернативних способів поховання.** Зокрема, законопроєкт вводив терміни «біопоховання» та «місце біопоховання». Під першим розуміється вид поховання померлого, що передбачає використання матеріалів, які розкладаються протягом п'яти років, місце розташування якого не містить намогильних споруд, а облаштовується інформаційною табличкою. Під другим — відокремлена частина земельної ділянки, розташована на території кладовища, парку, скверу, лісопарку, іншої зеленої зони, відведена виключно для здійснення біопоховань.

Водночас детальне вивчення тексту законопроєкту показало, що під біопохованням розуміється кремація тіла із подальшим його захороненням не у колумбарії, а в спеціально відведеному місці. Водночас такі інноваційні світові практики екологічних поховань, як компостування чи ресомація законопроєктом не передбачені. Тобто, проблема розвитку альтернативних видів поховань вирішується ним лише частково.

**Законопроєкт також передбачає можливість залучення приватних інвестицій у будівництво крематоріїв.** У ньому викладена така норма: виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, центральні органи виконавчої влади з метою розвитку інвестиційної діяльності сприяють залученню інвестицій для будівництва крематоріїв з наданням інвесторам права їх подальшої експлуатації та утримання згідно з генеральними планами



відповідних населених пунктів та іншої містобудівної документації з дотриманням містобудівних, екологічних та санітарно-гігієнічних вимог.

Водночас, [на думку експертів](#), інвестори не зацікавлені вкладати значні кошти в будівництво крематоріїв, не маючи інструментів захисту своєї інвестиції в перспективі. Адже будуватися вони можуть виключно на землях комунальної власності. І законопроект № 8248 цю проблему не вирішує. Більш того, наведена норма є виключно декларативною і жодних гарантій для інвестицій не створює.

**Проблему монополії комунальних ритуальних служб планується вирішувати шляхом часткової дерегуляції.** Законопроект передбачає, що суб'єкт господарювання, який має намір надавати ритуальні послуги, раз на три роки подає виконавчому органу сільської, селищної, міської ради письмове повідомлення про початок або продовження діяльності. Тобто, із законодавства прибирається необхідність обов'язкового укладання договору з ритуальною службою, натомість запроваджується декларативний принцип.

Разом із тим, жодних механізмів захисту приватних операторів від цілком імовірного перешкодження з боку комунальних ритуальних служб законопроект не містить. У той час як монополія останніх на утримання місць поховання зберігається, а існування кладовищ, крематоріїв, колумбаріїв приватної форми власності й далі залишається неможливим.

**Проблему розголошення інформації про померлих передбачається вирішувати шляхом встановлення за це кримінальної відповідальності.** Законопроект містить норму, згідно з якою працівникам правоохоронних органів, органів реєстрації актів цивільного стану, закладів охорони здоров'я забороняється повідомляти надавачам послуг поховання адреси місць проживання та/або телефонні номери родичів померлої особи або виконавця волевиявлення померлого, які стали їм відомі під час виконання посадових чи службових обов'язків, із встановленням кримінальної відповідальності за розголошення.

Таке формулювання норми обґрунтовано викликало [зауваження з боку Головного науково-експертного управління Верховної Ради \(ГНЕУ\)](#), яке у своєму висновку зазначає, що ні у чинному законодавстві, ні у законопроекті відповідальність за вчинення таких дій не передбачена. За оцінками ГНЕУ, відповідне положення проекту не містить достатніх і завершених правових механізмів їх реалізації, як того вимагає конституційний принцип правової держави. Крім того, криміналізація статті за порушення принципу конфіденційності, на думку ГНЕУ, вимагає серйозного наукового обґрунтування.

Проблемам зловживань при виділенні місць для поховання, організації їх належного і прозорого обліку та розподілу, питанням екологізації традиційного способу поховання законопроект узагалі уваги не приділяє. Таким чином, ключові проблеми поховальної справи насправді вирішуються ним лише частково.

# ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ У ПОХОВАЛЬНИЙ СФЕРІ

Брак місць на кладовищах є актуальною проблемою для багатьох країн світу. Проте вони по-різному підходять до її вирішення. Одні активно розвивають кремацію та альтернативні способи поховань, інші – розширюють межі чинних кладовищ та шукають можливості для перепоховання в старих могилах.

Для прикладу, в США інгумація втрачає позиції як найбільш затребуваний вид поховання. [За даними Національної асоціації директорів поховальних будинків \(NFDA\)](#), у 2020 році 56% померлих американців були кремовані, 37,5% – інгумовані.

У цьому контексті варто враховувати особливу релігійну ситуацію в Сполучених Штатах Америки. Як свідчать [останні дослідження](#), понад 40% населення країни сповідує протестантизм, який традиційно лояльний до кремації як способу поховання, в той час як щонайменше чверть американців не відносять себе до жодних релігійних груп. Розвитку кремації також сприяло послаблення релігійних настанов католицькою церквою, що відбулося в другій половині ХХ ст., адже католики у США складають близько п'ятої частини населення.

**Довідково:** починаючи з 1963 року, Ватикан дозволяє католикам кремацію за умови, що попіл буде похований, а не розвіяний. У своїй Інструкції щодо поховання померлого та збереження попелу у випадку кремації Ватикан зазначає: «Церква не висловлює жодних доктринальних заперечень проти цієї практики, оскільки кремація тіла померлого не впливає на його душу, а також не заважає Богові у його всемогутності повернути померле тіло до нового життя. Таким чином, кремація сама собою об'єктивно не заперечує ні християнської доктрини про безсмертя душі, ні доктрини про воскресіння тіла».

Крім того, одним із ключових [факторів](#), що впливає на вибір способу поховання, є вартість послуг. Так, у 2016 році середня вартість традиційного поховання у США становила 8 тис. доларів, вартість кремації – 2,4 тис. доларів.

Варто відзначити, що в США місця для поховань можуть бути як комунальними, так і [приватними](#). Приватними кладовищами користуються переважно члени однієї родини або частина громади. На утримання приватних кладовищ власник зобов'язаний отримати ліцензію. Крематорії у США також можуть бути [приватними](#), і на практиці послуги кремації повсюдно надаються поховальними домами, що проходять процедуру ліцензування та сертифікації.

На відміну від України, в США приватні оператори мають потужні позиції на ринку ритуальних послуг – близько 89% поховальних домів є приватними. Працівники ритуальних служб мають змогу отримати профільну освіту. Так, Американська рада з питань ритуальних служб, що є національним агентством з акредитації академічних та університетських програм з питань ритуальних служб та патологоанатомічної освіти, лише в 2017 році [акредитувала](#) 59 шкіл та програм.

Важливу роль у сфері поховань відіграють професійні асоціації та спілки. Наприклад, [Асоціація кремації Північної Америки \(CANA\)](#), що є міжнародною організацією, яка налічує понад 3,3 тис. членів та складається з похоронних будинків, кладовищ, крематоріїв, постачальників, консультантів та студентів. Асоціація займається просуванням послуг кремації, адвокацією змін до законодавства, розвитком альтернативних способів поховання.

Останні, будучи більш екологічними, нині перебувають у фокусі уваги професійної спільноти та відповідальних органів влади. Інтерес до них обумовлений тим, що традиційні способи інгумації та кремації негативно впливають на навколишнє середовище. Наприклад, занепокоєння екологів викликає практика балзамування померлих. Формальдегід, що використовується при балзамуванні, є токсичною речовиною, яка вимивається в ґрунт та потрапляє у повітря. Щороку лише американські ритуальні служби [використовують 800 тис. галонів](#) (або 3 млн літрів) формальдегіду.

Серед альтернативних способів поховання, що нині претендують на широке застосування, – **ресомация або рідка кремація**. [Ресомация](#) – процес переробки тіла померлої людини завдяки реакції лужного гідролізу. Процес рідкої кремації триває приблизно 3-4 години. Після її завершення рештки повертаються родині в урні. Ресомация на сьогодні дозволена у 15 штатах США та у Канаді. Поховальні дома, що просувають технологію ресомацияї, посилаються на [дослідження](#), що доводять екологічність цього виду поховань. Використання ресомацияї, за їх даними, дозволить зменшити викиди парникових газів від кремації полум'ям на 35%. Наразі в США діють 3 установки для проведення ресомацияї, зокрема у штатах Міннесота, Флорида та Каліфорнія. Всього за їх допомогою було проведено близько 2 тис. поховань. Компанії, що просувають технологію ресомацияї, наголошують на важливості створення сприятливої законодавчої бази для розвитку цього виду поховання в США.

Іншим екологічним способом поховання кремованих решток є утворення підводних **меморіальних рифів**. [Меморіальний риф](#) робиться з бетону, до якого додаються кремовані рештки померлих. Із часом риф стає частиною морської екосистеми. На території США діють декілька рифів. Середня вартість такого поховання складає 2,5 тис. доларів.

**Компостування** є ще одним [інноваційним способом](#) екопоховання, який наразі тестується. Технологія компостування передбачає розкладання тіла померлого протягом 30 днів під дією мікробів із зануренням у люцерну, подрібнену деревину та соломку. Таким

чином, тіло померлого перетворюється на поживний ґрунт, який рідні померлого можуть використовувати навіть для власного саду. Технологія наразі проходить апробацію за участі 40 добровольців.

У **Великій Британії** проблема браку нових місць для традиційних поховань також [стоїть вкрай гостро](#). Так, у Лондоні 8 кладовищ повністю переповнені, ще 10 мають резерви на наступні 10 років. В інших населених пунктах ситуація подібна до столичної. Дедалі поширеною в країні стає практика кремації – у 2019 році 80% померлих британців [були кремовані](#). Наразі на території країни працює 307 крематоріїв. Водночас, 140 тисяч британців щороку все ще обирають традиційне поховання.

У відповідь на переповненість кладовищ законодавець у 2007 році дозволив здійснювати підпоховання у могили, яким не менше 75 років. Підпоховання проводиться за технологією «підняти та поглибити». Кістки померлого ексгумуються, могила поглиблюється і вони у спеціальному контейнері опускаються глибше, а над ними здійснюється нове поховання.

Не всі британські кладовища сприйняли з ентузіазмом використання цієї технології. Наразі в Лондоні єдиним кладовищем, що застосовує такий підхід, є Лондон Сіті, яке повторно використало близько 1,5 тис. могил. Варто також зазначити, що приватні кладовища робити цього не можуть.

**Довідково:** [практика повторного використання могил](#) є вельми поширеною у європейських країнах, для яких нестача місць на кладовищах є актуальною проблемою. Так, у Греції могили здаються в оренду на 3 роки, в Нідерландах – на 10-20 років, в Швейцарії та Швеції – на 25 років, в Італії – від 10 до 30 років, в Португалії дозволяють купляти ділянки, проте є і тимчасова оренда на 10, 20, 30 років. Варто зауважити, що короткотермінова оренда часто супроводжується проблемами. Так, у Португалії після першої ексгумації було виявлено, що від 55% до 64% тіл не встигли розкластися.

З-поміж альтернативних способів поховання, окрім кремації, в країні набуває популярності метод [лісових екопоховань](#). У Великій Британії наразі діють 260 таких місць. Принцип поховання простий: тіло не підлягає бальзамуванню, його поховання здійснюється у спеціально відведених ділянках у лісі. Поховання дозволене виключно в екотруні, виробленій з картону, бамбуку чи верби. Відповідальна за поховання померлого особа може обрати дерево, яке буде висаджене на місці поховання.

Проблема браку землі під поховання [не настільки актуальна](#) для **Німеччини**. Проте могили під поховання також віддаються в оренду на певний строк. Родина померлого користується ділянкою 30 років, якщо вона не продовжує оренду, могила звільняється для іншого.

У Німеччині станом на 2019 рік 69% померлих осіб [піддавалися кремації](#). Всього на території країни діють 159 крематоріїв. У більшості земель Німеччини кремовані рештки все ще підлягають обов'язковому похованню в землю на кладовищах та спеціально відведених ділянках. Водночас в окремих місцях [дозволяється поховання](#) урни з прахом у лісі або зберігання її вдома. Наразі в Німеччині [діють близько 60 місць](#) для таких еко-поховань.

Цікавим є досвід **Чехії**, де кремація набула такого ж поширення, як і в азійських країнах, де вона є частиною культурних та релігійних традицій. Показник рівня кремації в Чехії є одним із найвищих у світі: у 2019 році 89% померлих у країні були кремовані. Всього на території країни функціонують 27 крематоріїв. [На думку дослідників](#), одним із визначальних чинників, що вплинув на зростання популярності кремації в суспільстві, є зниження релігійності населення. Останній перепис показав, що лише 20% громадян вважають себе віруючими. Значну роль у популяризації кремації відігравали також чеські професійні ритуальні товариства.

Варто зазначити, що у Греції, Болгарії, Румунії та інших країнах, де православ'я є домінуючою релігією, частка кремацій у загальному обсязі поховань не перевищує 10%. Це пов'язано із тим, що православна церква вважає кремацію неприйнятним видом поховання, оскільки вона суперечить вченню про воскресіння. Також церква ставить до тіла християнина як до храму Божого, тому поховання має здійснюватися із молитовною пошаною до покійного.

У **Греції** 90% вірян належать до православної церкви. Відповідно, традиційний вид поховання домінує в країні, однак брак місць на кладовищах [є серйозною проблемою](#). Нині місця для поховання у великих містах змушені здавати в оренду терміном лише на три роки, а деякі могили, що перебувають у постійному користуванні, можуть коштувати до 100 тис. євро. Після закінчення терміну оренди, родині померлого пропонують її подовжити, якщо вони не мають такої можливості, рештки померлого ексгумуються та збираються у металеві контейнери. Родичі можуть заплатити за розміщення решток у спеціальному сховищі на кладовищі. Вони також можуть їх забрати та поховати на сільському кладовищі, якщо там залишились місця. Ексгумовані померлі, які не мають рідних, розчиняються у хімічних речовинах та перепховуються у спільних могилах.

Греція була однією з останніх країн ЄС, яка легалізувала кремацію. Відповідний закон був прийнятий у 2006 році. [Перший крематорій у Греції](#) був відкритий аж у 2018 році, а до його появи тіла 3-4 тис. померлих греків щорічно [спалювалися в крематоріях Болгарії](#). До слова, появи крематоріїв в Греції передувало прийняття декількох законів, що дозволили здійснювати кремацію приватним компаніям поза межами кладовищ (адже раніше під тиском церкви будівництво цих об'єктів саботували муніципалітети). Перший приватний крематорій був побудований за 30 км від Афін, а відстань до найближчих будинків складає 4 км. Така віддаленість обумовлена необхідністю мінімізувати протести з боку місцевого населення.

**Кіпр**, де більшість вірян сповідують православ'я, також вельми гостро відчуває проблему [переповнених кладовищ](#). Щільність поховань є такою, що близькі померлих часом не можуть пройти поміж могилами. Проблема вирішується шляхом розширення існуючих кладовищ; повторне використання могил також практикується. Тіло померлого перебуває в тимчасовій могилі протягом 6-7 років. Після ексгумації рештки у спеціальних мішечках переносяться до мавзолею на кладовищі. За потреби, ці ділянки можуть бути викуплені родичами. Кремація була легалізована в країні лише в 2016 році, однак донині на Кіпрі немає жодного крематорію.

У **Болгарії** переповнені кладовища [розширюються](#) за рахунок суміжних земель. Якщо ці землі знаходяться у приватній власності, практикується викуп ділянок для суспільних потреб. В країні також діє приватне кладовище, яке продає місця для поховання. Ціна за могилу [складає](#) від 3 600 до 8 400 євро, тоді як ціна за розміщення урни з прахом у колумбарії – 960 євро.

У **Румунії** могили для тимчасового поховання надаються в оренду на 7 років. Власник ділянки може подовжувати термін її використання кожні 7 років за окрему плату. Ділянки для поховання також можуть бути у приватній власності та передаватись у спадок. Законодавство дозволяє створювати приватні кладовища і крематорії. Кремація не є поширеним видом поховання в Румунії, її відсоток у загальному обсязі поховань не перевищує 1%. Наразі на території країни працюють 3 крематорії.

# ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз проблем і «вузьких місць у законодавстві та практиці поховальної справи в Україні, а також зарубіжного досвіду в цій сфері дозволяє зробити ряд **висновків**:

- 1 Національне законодавство загалом гарантує громадянам право на гідне поховання тіла та належне ставлення до тіла після смерті, однак відповідні норми потребують певного уточнення. Водночас головним викликом в умовах політики децентралізації влади нині є необхідність суттєвого вдосконалення організаційно-правових механізмів реалізації цього права, адже ці механізми не справляються зі своїми функціями.
- 2 В Україні поховання померлої людини фактично можливе лише у два способи: інгумації (закопування в могилі труни з тілом) та кремації (спалювання тіла з подальшим захороненням, розміщенням в колумбарній ніші або розвіюванням праху). Натомість, інноваційні та більш екологічні види (як-от, компостування, ресомація, екопоховання праху) не передбачені законодавством. У цьому сенсі ми не лише відстаємо від передових зарубіжних практик, але й звужуємо вибір громадян щодо можливостей реалізації права на гідне поховання тіла після смерті.
- 3 В Україні вкрай гостро постало питання браку місць для поховання на кладовищах. Із року в рік ситуація погіршується, а в окремих громадах вона набуває масштабу кризи. Проблема ускладнюється недостатністю в більшості регіонів послуг кремації, відсутністю альтернативних методів поховання, несприйняттям православними церквами будь-яких альтернатив інгумації.

Враховуючи високий рівень релігійності та традиціоналізму серед населення, розвиток альтернативних способів поховання може лише частково вирішити цю проблему. Доцільним також вбачається розробка і впровадження механізмів, які дозволять здійснювати повторне використання місць поховання (зокрема, це може бути проведення інвентаризації поховань із подальшим використанням могил, за якими ніхто не доглядає; запровадження строкової оренди місць на кладовищах тощо).

- 4 Ринок поховань в Україні монополізований комунальними ритуальними службами, які утримують відповідні місця, в той час як діяльність приватних операторів у цьому секторі суттєво обмежена. Через це в частині надання ширшого кола ритуальних послуг комунальній службі знаходяться у більш вигідному становищі порівняно з приватними компаніями; крім того, спостерігається явний конфлікт інтересів, оскільки ритуальні служби одночасно є й оператором ринку, й частково його регулятором. Своєю чергою, це негативно позначається на якості та вартості послуг, призводить до зловживань і корупційних дій, не сприяє залученню в сектор приватних інвестицій (наприклад, для будівництва крематоріїв).

Вихід вбачається в запровадженні повноцінного ринку ритуальних послуг, який, серед іншого, має передбачати позбавлення комунальних ритуальних служб функцій регулювання ринку або ж права надавати ритуальні послуги, а також створення законодавчих рамок для діяльності приватних кладовищ, крематоріїв, колумбаріїв, надавачів альтернативних поховальних послуг.

- 5 В умовах наростаючого дефіциту місць для поховання, принцип їх безоплатного надання на необмежений строк не працює. Ба більше, він породжує корупцію з боку комунальних ритуальних служб, в той час як проблема дефіциту все одно не вирішується. Це вимагає пошуку рішень, які дозволять знизити попит на місця на кладовищах, зокрема через обмеження безкоштовного користування ними з паралельним розвитком альтернативних способів поховання.
- 6 Облік і розподіл місць поховання здійснюється непрозоро та застарілим способом (на паперових носіях), а жителі громад не мають доступу до відповідної інформації. Це стає додатковим чинником зловживань і корупційних дій з боку працівників ритуальних служб. Існує потреба в оцифруванні відповідних процесів та оприлюдненні інформації про вільні місця для поховання та їх розподіл для широкого загалу, в тому числі у форматі відкритих даних.
- 7 Поширеними негативними явищами в Україні стали передача працівниками поліції, прокуратури, судово-медичної експертизи конфіденційної інформації про померлих надавачам ритуальних послуг, а також «зрощення» останніх із медичними установами. У комплексі це призводить до того, що оператори ринку, користуючись складним емоційним станом родичів померлих, нав'язують їм свої послуги, в тому числі ті, яких вони не потребують.
- 8 Домінуючий в Україні традиційний вид поховання (інгумація) наносить значну шкоду довкіллю, насамперед через повсюдне використання штучних матеріалів у товарах ритуального призначення (труни, вінки, одяг покійних, штучні квіти). Це вимагає посилення екологічних вимог до таких товарів та вдосконалення стандартів і технічних умов їх виробництва.
- 9 Також відбувається неконтрольоване стихійне захоронення домашніх тварин на території населених пунктів і поза ними, що несе естетичні, екологічні та санітарно-епідеміологічні загрози. Оскільки причини криються як у відсутності чітких правил, так і відповідної інфраструктури, вихід вбачається в ухваленні законодавства, яке, з одного боку, врегулює допустимі способи та порядок захоронення домашніх тварин; з другого - зобов'яже органи місцевого самоврядування створити умови, аби ці способи могли застосовуватися на практиці.



Проведене дослідження дозволяє висловити такі **першочергові рекомендації** Міністерству розвитку громад і територій як центральному органу виконавчої влади, що формує політику у сфері поховальної справи:

1 Ініціювати та розпочати розробку чіткої концепції реформування поховальної справи та ритуальних послуг в Україні. З огляду на складність та чутливість сфери, варіантом розробки такої концепції може стати підготовка спершу «зеленої книги», її винесення на широкі консультації з усіма заінтересованими сторонами та в підсумку підготовка «білої книги» з описом конкретних рішень щодо існуючих проблем.

2 До початку розробки концепції знайти можливості для проведення декількох додаткових досліджень, які дозволять зібрати важливі дані. Зокрема, в межах цих досліджень необхідно:

- провести репрезентативне соціологічне опитування населення щодо ставлення до кремації та інноваційних альтернативних способів поховання, готовності користуватися відповідними послугами, а також культури пам'яті за померлими в Україні;

- вивчити зарубіжні моделі ринків ритуальних послуг, входження та діяльності на них приватних операторів (приватні кладовища, крематорії), а також підходи та методи здійснення державного нагляду (контролю);

- вивчити зарубіжний досвід публічно-приватного партнерства у сфері надання ритуальних послуг та проаналізувати можливості його використання в Україні;

- зібрати дані наукових досліджень з усього світу щодо екологічних наслідків різних способів поховань та факторів, що на них впливають;

- здійснити моделювання сценаріїв щодо можливих моделей розподілу місць для поховань (наприклад, збереження безкоштовного виділення місць, скасування безоплатного принципу, запровадження строкової оренди, різні варіанти повторного використання місць поховань тощо);

- додатково вивчити питання про необхідність / доцільність запровадження в Україні професійних та освітніх стандартів у сфері ритуальних послуг, а також відповідний міжнародний досвід;

- додатково вивчити питання доцільності криміналізації відповідальності за розголошення інформації про померлу особу.

- 3 Започаткувати діалог на рівні Всеукраїнською ради церков, а також безпосередньо з керівництвом провідних конфесій щодо перегляду їх позицій по відношенню до кремації та інших способів поховання, зокрема за умови, що прах або рештки тіла людини будуть віддаватися землі.
- 4 Розпочати консультації з іншими ЦОВВ, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями щодо пошуку шляхів проведення інвентаризації кладовищ та запровадження електронних реєстрів місць поховань.
- 5 Додатково вивчити питання законодавчого врегулювання порядку поховання домашніх тварин, зокрема можливість та доцільність його регламентації не в спеціальному законодавстві щодо утримання тварин, а в законі, який регулює сферу поховання.