



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)
СТАТС-СЕКРЕТАРЬ -
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА**

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3, Москва,
ГСП-3, А-47, 125993
Тел. (495) 694-03-53, Факс (499) 251-69-65
E-mail: mineconom@economy.gov.ru

<http://www.economy.gov.ru>

E-mail: mineconom@economy.gov.ru

<http://www.economy.gov.ru>

ФАС России

30.10.2012 № 23605-09/2264
30.10.2012 № 23605-09/2264

О проекте федерального закона
«О внесении изменений в
Федеральный закон «О погребении и
похоронном деле»

Письмо ФАС России

от 5 октября 2012 г. № ИА/4546-ПР

ФАС России

Рег.номер: 62128/12

Зарегистрирован: 01.11.2012



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия
на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«О погребении и похоронном деле»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 60(1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, рассмотрело доработанный с учетом замечаний заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, принявших участие в согласительных процедурах, проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» (далее – законопроект) и сообщает следующее.

1. Одной из целей законопроекта, как отмечает разработчик, является устранение барьеров для создания негосударственных кладбищ, деятельность которых не предусмотрена действующим законодательством в сфере похоронного дела.

Во исполнение вышеуказанной цели подпунктом «д» пункта 3 статьи 1 законопроекта главу III Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предлагается дополнить статьей 20.1, определяющей общие принципы организации и деятельности негосударственных кладбищ.

Согласно проектируемым изменениям «деятельность по организации захоронений на негосударственных кладбищах осуществляется на основании договора аренды земельного участка, заключаемого членом саморегулируемой организации в сфере похоронного дела (оператором) с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления)».

В соответствии с пунктом 3 проектируемой статьи «договор аренды земельного участка для целей организации негосударственного кладбища должен содержать положения, предусматривающие передачу земельного участка в аренду на 49 лет, запрет на изменение целевого назначения земельного участка, запрет на передачу земельного участка в субаренду, а также на право выкупа земельного участка, обязательство органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления) в случае досрочного прекращения оператором деятельности по захоронению и обслуживанию кладбища обеспечить функционирование кладбища, а также обязательство сдавать в архив органа местного самоуправления сведения о произведенных захоронениях в электронном или бумажном виде» с соблюдением требований, установленных положениями проектируемой нормы.

Одновременно с этим, положениями законопроекта устанавливаются обязательные требования к регистрации захоронений и доступу информации о перечне и стоимости ритуальных услуг путем размещения соответствующей информации на сайте в информационно-коммуникационной сети «Интернет» и в административном здании кладбища.

Как сообщалось ранее в письмах Минэкономразвития России от 1 марта 2012 года №3456-ОФ/Д26и, от 26 апреля 2012 года № 8013-ОФ/Д26и, направленных в адрес ФАС России, земельные участки, на которых расположены воинские и гражданские захоронения, изъяты из оборота, в соответствии с пунктом 9 подпункта 4 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗКРФ).

Также обращаем внимание, что согласно статье 27 ЗКРФ указанные земли не могут представляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

В связи с чем изъятые из оборота земельные участки не могут быть переданы в аренду.

Кроме того, обращаем внимание, что разработчиком законопроекта не предоставлено достаточных обоснований относительно того, каким способом будет определяться размер арендной платы, что будет с переданным в аренду земельным участком в случае банкротства владельца негосударственного кладбища, а также что будет с переданным в аренду земельным участком по истечении 49 лет: будет ли продлеваться договор аренды и на каких основаниях, будет ли арендатор по истечении срока договора аренды, при надлежащем исполнении своих обязанностей, иметь преимущественное или исключительное право на заключение нового договора аренды,

Также разработчиком законопроекта не представлено данных относительно того, будет ли арендатор иметь право на освобождение от уплаты земельного налога, или уменьшения налоговой базы при уплате земельного налога.

Вместе с тем обращаем внимание, что разработчик законопроекта не предоставил достаточных обоснований относительно того, что будет с негосударственным кладбищем после его заполнения, на кого будет возложена обязанность по содержанию кладбища и каким способом его обслуживание будет осуществляться.

Обращаем внимание, что проектируемые законопроектом изменения потребуют внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Согласно проектируемой статье 31.5 к лицам, оказывающим ритуальные услуги, предъявляется определенный перечень требований, в частности требование об обучении, профессиональной подготовке, а также переподготовке в соответствии с требованиями уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную политику и нормативное правовое регулирование в сфере образования, всех работников, оказывающих ритуальные услуги, кроме услуг по транспортировке и по установке надмогильных сооружений.

Необходимо отметить, что согласно проведенному в рамках оценки регулирующего воздействия анализу учреждений, предоставляющих образовательные услуги в сфере похоронного дела, профессиональное образование по данному профилю возможно получить в городах Москва и Санкт-Петербург, в других регионах отсутствуют учреждения такого профиля.

В связи с этим для субъектов предпринимательской деятельности возникнут дополнительные избыточные расходы по профессиональной подготовке и переподготовке всех работников.

Разработчиком не было предоставлено достаточно обоснований и сведений относительно риска возникновения избыточных расходов для субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих деятельность в регионах, в которых отсутствуют учреждения, предоставляющие образовательные услуги в сфере похоронного дела.

3. Также считаем необходимым отметить, что введение института саморегулирования позволит частично решить проблемы на рынке ритуальных услуг исключительно в крупных и средних городах, однако одновременно создаст дополнительные барьеры для хозяйствующих субъектов в сельской местности, где содержание и поддержание порядка в местах захоронения (кладбищах) относится к полномочиям местных администраций.

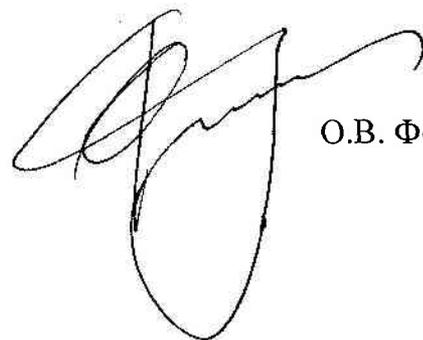
4. Согласно проектируемой статье 4.2 при отсутствии лица, ответственного за место захоронения, предусмотрено повторное использование мест захоронения.

Вместе с тем, исходя из положений проектируемой статьи, остается не ясным, в течение какого периода времени должно отсутствовать лицо, ответственное за место захоронения, в чем проявляется такое отсутствие и каковы критерии его определения.

5. Таким образом, при проведении оценки регулирующего воздействия законопроекта были выявлены положения, вводящие избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В процессе подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия были проведены публичные консультации (справка о результатах публичных консультаций прилагается). Соответствующие запросы были направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия» и другие общественные организации.

Приложение: на 8 л. в 1 экз.



О.В. Фомичев

Приложение к Заключению
об оценке регулирующего воздействия
на проект федерального закона «О внесении
изменений в Федеральный закон «О погребении
и похоронном деле»

Справка о результатах проведения публичных консультаций с представителями
субъектов предпринимательской и иной деятельности
на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«О погребении и похоронном деле»

Согласно подпункту «в» пункта 11 Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 31 августа 2010 г. № 398, Департаментом оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России в период с 10 октября 2012 г. по 23 октября 2012 г. проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» (далее – законопроект).

В рамках публичных консультаций законопроект был размещен на официальном сайте Минэкономразвития России, а также направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия».

В рамках проведения публичных консультаций был получен ряд ответов.

Ответы представили:

1. Правительство Хабаровского края;

2. Министерство экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики;

3. Департамент экономики, поддержки предпринимательства, развития конкуренции, инвестиций и контроля подготовки к саммиту АТЭС Приморского края;

4. Общество с ограниченной ответственностью «Новосибирский Пантеон»;

5. Министерство экономики Республики Татарстан;

6. Департамент жилищно-коммунального и дорожного комплекса Кемеровской области.

Представленные участниками публичных консультаций существенные замечания были учтены при проведении оценки регулирующего воздействия на законопроект.

Вместе с тем считаем необходимым обратить внимание на следующие замечания, полученные в рамках проведения публичных консультаций по законопроекту.

1. Министерство экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики сообщает:

«Согласно положениям законопроекта саморегулируемой организацией в сфере похоронного дела признается некоммерческая организация, основанная на членстве, объединяющая хозяйствующие субъекты, оказывающие ритуальные услуги. Положениями законопроекта предусматривается, что все хозяйствующие субъекты должны будут являться членами саморегулируемой организации в сфере ритуальных услуг, а также включены в реестр лиц, оказывающих ритуальные услуги на основании заявления, носящего уведомительный характер и направляемого органу местного самоуправления.

Введения института саморегулирования повлечет увеличение финансовой и организационной нагрузки на хозяйствующие субъекты и органы местного самоуправления и, в конечном итоге, увеличит стоимость ритуальных услуг.

В соответствии с проектируемым пунктом 2 статьи 4.2 органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органы местного самоуправления) проводят инвентаризацию мест захоронения и проводят работу по

обнаружению бесхозьяйственного места захоронения, вовлечению его в повторное использование, что повлечет к возникновению расходов соответствующих органов власти не менее 230,0 тыс. рублей в год. Кроме того, в соответствии с пунктом 3 статьи 25.1 передача данных полномочий запрещается.

В настоящее время в ходе проведения оценки регулирующего воздействия выявлено, что учет мест захоронения и его инвентаризацию проводит юридическое лицо, содержащее место захоронения за счет собственных средств. В муниципальных районах (в сельской местности) инвентаризация мест захоронения не осуществляется, в связи с чем, для проведения данной работы необходимо техническое, программное и кадровое обеспечение, расходы по проведению данной работы должны будут обеспечиваться за счет бюджетов соответствующих уровней.

В соответствии с проектируемым пунктом 3 статьи 17.1 устанавливается, что организации, осуществляющие услуги по содержанию мест погребения не вправе заниматься оказанием ритуальных услуг. Однако в ходе оценки регулирующего воздействия выявлено, что вид деятельности по содержанию мест погребения является убыточным и организации возмещают убытки за счет оказания ритуальных услуг. В случае проведения конкурса может возникнуть ситуация, когда в условиях отсутствия участников затраты по содержанию мест захоронения будут компенсироваться из местных бюджетов.

В ходе оценки регулирующего воздействия законопроекта экспертами выявлены положения, вводящие избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности, а также способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и иной деятельности.

Таким образом, законопроект требует существенной доработки. Также предлагаем изменить срок вступления законопроекта в силу, к примеру с 1 января 2015 года, что позволит провести необходимые организационные правовые действия, предусмотреть необходимые объемы финансирования на выполнение полномочий соответствующих органов власти».

2. Правительство Хабаровского края обращает внимание, что «согласно статье 4.2 законопроекта предусмотрен механизм повторного использования

земли в целях захоронения при отсутствии лица, ответственного за место захоронения: на негосударственных кладбищах – не ранее двадцати пяти лет со дня погребения, на государственных (муниципальных) кладбищах - не ранее двадцати лет со дня погребения. Вместе с тем, законопроектом дано неконкретное определение понятию «лицо, ответственное за место захоронения»- лицо, взявшее на себя обязательство обеспечить надлежащее содержание места захоронения и постоянный уход за ним. Из данного определения не следует, из чего вытекает обязательство по обеспечению надлежащего содержания места захоронения, кем может являться указанное лицо (может ли им являться, например, родственник похороненного либо иной неравнодушный гражданин, осуществляющий уход за местом захоронения без заключения договора на осуществление такого ухода)».

Правительство Хабаровского края полагает, что «использование формулировки «негосударственное» кладбище не совсем корректно, поскольку согласно статье 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в связи с чем, под негосударственным кладбищем может пониматься, как частное, так и муниципальное».

3. Департамент экономики, поддержки предпринимательства, развития конкуренции, инвестиций и контроля подготовки к саммиту АТЭС Приморского края сообщат, что, по мнению департамента социальной защиты населения Приморского края введение поправки в часть 3 статьи 9 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», предусматривающей, что при отсутствии на территории муниципального образования (поселения) лиц, оказывающих услуги по погребению и перезахоронению, органы местного самоуправления обязаны обеспечить предоставление супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантированные законом услуги по погребению на безвозмездной основе, что повлечет расходы органа местного самоуправления на данные цели. В настоящее время

из данного источника финансирование расходов по погребению не предусмотрено».

4. Общество с ограниченной ответственностью «Новосибирский Пантеон» обращает внимание на двойное толкование терминологии:

«Из Законопроекта:

3) в Главе III:

а) в абзаце четвертом пункта 2 статьи 15 слова **«места погребения»** заменить словом **«кладбища»**, после слова «муниципальные» дополнить словом «негосударственные»;

далее там же:

«Статья 17.1. Организация работ по содержанию муниципальных мест **погребения**

далее там же:

«Статья 20.1 Общие принципы организации и деятельности **негосударственных кладбищ**

Двойное толкование терминологии **места погребения, кладбища, крематории** в буквальном прочтении исключает принципы организации негосударственных крематориев, что являлось приоритетным вопросом на начальных этапах работы над изменениями действующего Федерального Закона «О погребении и похоронном деле». Хотя в терминологической части исследуемого законопроекта

место погребения – часть пространства объекта похоронного назначения, предназначенная для проведения обрядовых действий **по захоронению останков умерших (погибших) или кремации**, праха и урн с прахом, специально организованная в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями.

Соответственно, следуя трактовке термина крематории могут входить в состав места погребения, как отдельный объект похоронного назначения или являться таковым местом погребения, где оказывается полный комплекс услуг по погребению, но не являться кладбищем, т.к. в международной терминологии в различных языковых интерпретациях термин кладбище и термин крематорий несут независимую информационную нагрузку.

Если следовать новому вводимому толкованию, название Статьи 15. **Предложения по созданию мест погребения** определяет, кем создаются места погребения, как объектно-субъектный предмет регулирования, а предложенное изменение заменить фразу Мест погребений на Кладбища, сужает правовое поле, которое регулирует Статья 15. Далее Статьей 17.1. снова вводится термин Муниципальные места погребения, а Статьей 20.1. Негосударственные кладбища.

Данное двойное толкование терминологии однозначно вводит избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности, которые изъявляют желание создавать негосударственные крематории, т.к. нет буквального, конкретного и однозначного понятия крематории и места погребения. Что в свою очередь позволит присутствовать коррупционному элементу при согласовании проекта крематория

Предлагаем в исследуемом законопроекте в

3) в Главе III:

а) в абзаце четвертом пункта 2 статьи 15 слова «места погребения» заменить словом «кладбища», после слова «муниципальные;» дополнить словом «, негосударственные»;

внести изменение

а) в пункте 2 статьи 15 после слова «муниципальные;» дополнить словом «негосударственные»;

Предлагаем в законопроекте в

«Статья 20.1 Общие принципы организации и деятельности **негосударственных кладбищ**

внести изменение

«Статья 20.1 Общие принципы организации и деятельности **негосударственных мест погребений**

Ввести в терминологической части новый термин:

крематории – объект похоронного назначения, предназначенный для кремации тел (останков) умерших

Данные предложения истолковывают термины: места погребения, кладбища, крематории, негосударственные буквально, понятно и не будут создавать

административных ограничений для одних и преференций для других субъектов предпринимательской деятельности».

5. Департамент жилищно-коммунального и дорожного комплекса Кемеровской области сообщает следующее.

«1. Статья 1.1. главы 1.

Понятие «катафальный транспорт» после слов «для перевозки гроба....» изложить в следующей редакции «с телом (останками) умершего (погибшего), урны с прахом умерших или погибших и участников погребения или без таковых».

Понятие «надмогильные объекты (надгробия)» изложить в следующей редакции: «надмогильные сооружения (надгробия) –памятные (мемориальные) сооружения, установленные на могилах: склепы, усыпальницы, памятники, кресты, ограды».

Понятие «организация и проведение обряда прощания» после слов «в ритуальном зале...» изложить в следующей редакции «на месте захоронения и иных местах».

Понятие «останки» изложить в новой редакции: «тело умершего (погибшего) или его фрагменты».

Понятие «уход за местами захоронения изложить в следующей редакции «услуги по уходу за местами захоронения».

2. Пункт 2 статьи 4.2. изложить в следующей редакции: «Органы местного самоуправления, не реже одного раза в пять лет проводят инвентаризацию мест захоронения (кладбищ). В случае обнаружения бесхозного места захоронения, органа местного самоуправления проводят мероприятия по установлению информационной таблички и выявлению владельца захоронения».

3. Главу IV.I «Саморегулирование в сфере похоронного дела» исключить. Требования статьи 31.5 взять за основу при разработке положения о лицензировании».

6. Министерство экономики Республики Татарстан сообщает о наличии следующих замечаний и предложений.

«Проектируемая статья 25.1 «Полномочия органов местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения» существенно

расширяет полномочия органов местного самоуправления, установленные Федеральным законом от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

Согласно п. 22 ч. 1 ст. 14, п. 17 ч. 1 ст. 15, п. 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения всех типов муниципальных образований относится организация оказания ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Возложение на органы местного самоуправления такого вопроса местного значения, как содержание мест захоронения, не означает, что данная деятельность должна осуществляться непосредственно органами местного самоуправления.

Согласно действующей редакции статьи 29 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов определяется порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Рассматриваемым законопроектом вводятся такие понятия как ритуальные услуги и содержание мест погребения. Ритуальные услуги относятся к видам экономической деятельности и на них распространяются нормы гражданского и антимонопольного законодательства. Осуществление данной деятельности непосредственно органами местного самоуправления противоречило бы Федеральному закону "О защите конкуренции".

Иные замечания и предложения по указанному законопроекту отсутствуют».