ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

на проект федерального закона «О похоронном деле в Российской Федерации
и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с разделом IV Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства
Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело
проект федерального закона «О похоронном деле в Российской Федерации
и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минстроем России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта
акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно.

Ранее Минэкономразвития России письмом от 10 мая 2017 г. № 12611-СШ/Д26и
в адрес Минстроя России было направлено отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия, по результатам которого были подписаны протокол согласительного совещания и таблица разногласий и направлены в адрес Минстроя России письмом от 31 мая 2017 г. № 14940-СШ/Д26и.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в период с 13 по 26 марта 2018 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.regulation.gov.ru (ID проекта 00/03-22848/02-15/67-13-4).

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России
провело публичные консультации в отношении проекта акта с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности (справка прилагается).

Минэкономразвития России рассмотрело направленный Минстроем России
доработанный проект акта и обращает внимание на следующие замечания
к его положениям.

1. Согласно проектируемой статье 19 организация похорон включает в себя
прием у лица, взявшего на себя обязанность по организации похорон, заказа
на организацию похорон, обеспечение транспортирования останков умерших, подготовки тела умершего к погребению, погребения останков умершего и (или) обеспечение оказания услуг, входящих в гарантированный перечень услуг
по погребению.

При этом проектом акта вводится ограничение, в соответствии с которым прием
заказа на организацию похорон осуществляется исключительно организаторами похорон (агентами) в пунктах приема заказов или посредством диспетчерского центра приема заказов.

Проектом акта определено, что организатором похорон (агентом) может быть работник специализированной службы по вопросам похоронного дела, которая, в свою очередь, должна иметь статус юридического лица, заключившего в установленном порядке соглашение с уполномоченным органом в сфере похоронного дела
об осуществлении деятельности по организации похорон и предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению. Также проектом акта вводится понятие договора на организацию похорон, согласно которому это соглашение между специализированной службой и лицом, взявшим на себя обязанность по организации похорон.

Положений, регулирующих деятельность индивидуальных предпринимателей
в сфере похоронного дела и ритуальных услуг, проектом акта не предусмотрено,
на основании чего может быть сделан вывод, что индивидуальные предприниматели
из системы организации похорон исключаются.

Порядок осуществления индивидуальными предпринимателями своей деятельности в рамках проектируемого регулирования в целом остается неопределенным: не определено, какие виды ритуальных услуг могут быть оказаны индивидуальными предпринимателями, в каком порядке и на каких основаниях.

Между тем как следует из проведенного компанией PricewaterhouseCoopers (PwC) Russia[[1]](#footnote-2) исследования общая численность индивидуальных предпринимателей в целом по России в период с января 2010 г. по январь 2016 г. снизилась на 8,6% – с 4 млн.
до 3,64 млн.

В целях недопущения дальнейшего снижения числа индивидуальных предпринимателей, полагаем целесообразным разработчику провести анализ рынка похоронных услуг, определить долю, которую занимают в нем индивидуальные предприниматели, оценить риски проектируемого регулирования для них.

Обращаем внимание, что разработчиком не было предоставлено информации относительно количества индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в сфере похоронного дела.

2. Согласно проектируемой статье 28 «уполномоченный орган в сфере похоронного дела, в ведении которого находится кладбище, вправе возложить
на организацию или индивидуального предпринимателя, осуществляющих содержание кладбища, обязанность по подготовке могил, оказание услуг по установке и демонтажу намогильных сооружений, а также оказанию услуг по уходу за местами захоронения
в пределах цен, установленных уполномоченным органом в сфере похоронного дела,
в ведении которых находится кладбище».

При этом подготовку могил, установку и демонтаж намогильных сооружений
и оказание услуг по уходу за местом захоронения на кладбище в указанном случае, согласно проектируемому регулированию, вправе оказывать только лица, осуществляющие его содержание.

Обращаем внимание, что порядок отбора ответственного юридического лица или индивидуального предпринимателя, критерии такого отбора, основания принятия решения в пользу того или иного ответственного юридического лица
или индивидуального предпринимателя, а также срок, в течение которого указанные лица могут осуществлять возложенные на них обязанности, проектом акта
не определены.

Полагаем, что механизм реализации проектируемого регулирования должен быть прозрачным и строго определенным.

Представляется, что предусмотренное проектом акта наделение одного юридического лица или индивидуального предпринимателя исключительным правом
по подготовке могил, установке и демонтажу намогильных сооружений
и оказание услуг по уходу за местом захоронения на кладбище, в отсутствие определенного проектом акта механизма его отбора, может привести к нарушению законодательства в сфере защиты конкуренции.

3. Согласно проектируемой статье 19 изготовление, установка и демонтаж намогильных сооружений (надгробий) является одним из видов ритуальных услуг.

В проектируемой статье 28 разработчиком предлагается передать исключительное право на установку и демонтаж намогильных сооружений одному юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, назначенному уполномоченным органом в сфере похоронного дела, в ведении которого находится кладбище.

Таким образом, разработчиком предлагается разделить этапы изготовления
и установки (или демонтажа) намогильных сооружений. Необходимо отметить, что услуги по изготовлению и установке памятников неразрывно связаны как комплекс услуг. Следует также учитывать сезонность выполнения указанных работ
и необходимость доставки памятника до самого кладбища и места его установки
и, соответственно, необходимость его хранения до момента установки.

Проектом акта не предусмотрены положения, регулирующие прием памятников на хранение ответственной за его установку организацией.

Кроме того, полагаем целесообразным разработчику провести анализ возможных затрат ответственной организации на создание специальных мест для хранения памятников, подлежащих установке, а также на содержание штата сотрудников, ответственных за прием и хранение таких памятников.

Следует также отметить, что проектом акта не определено, кто будет
нести ответственность за повреждение памятника при его установке, хранении
и, соответственно, возмещать убытки на его восстановление, а также кем может быть выдана гарантия на памятник при условии, что установку и изготовление памятника осуществляли разные лица.

Отсутствие однозначности в определении механизма реализации предложенного регулирования может привести к существенному росту административной нагрузки
на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, создаст дополнительные инструменты давления на них и может повлечь многочисленные судебные споры.

4. Проектируемой статьей 2 проекта акта определено, что морг – это помещение или группа помещений паталого-анатомических бюро, паталого-анатомических отделений медицинских организаций, в которых проводятся паталого-анатомические вскрытия, а также государственных судебно-экспертных учреждений, экспертных подразделений организаций, муниципальной, частной систем здравоохранения,
в которых проводятся судебно-медицинские экспертизы.

Согласно проектируемой статье 2 проекта акта останкохранилище (трупохранилище) – это объект похоронного назначения, помещение или группа помещений в его составе, в которых осуществляется предпохоронное содержание останков умерших, причина смерти которых установлена (выдано медицинское свидетельство о смерти установленной формы), и подготовка их к погребению.

Работникам патолого-анатомических бюро, медицинских организаций, в которых проводятся патолого-анатомические вскрытия, а также работникам государственных судебно-экспертных учреждений и организаций государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, в которых проводятся судебно-медицинские экспертизы, запрещается в рамках осуществления должностных обязанностей
оказывать услуги по подготовке тел умерших к погребению.

Таким образом, возникает необходимость транспортирования останков умерших от морга до останкохранилища (трупохранилища). Транспортирование останков умерших согласно проектируемой статье 18 относится к видам ритуальных услуг.

Проектируемой статьей 10 предусмотрен гарантированный перечень услуг
по погребению, который представляет собой государственную гарантию в виде комплекса услуг по погребению, оказываемого специализированными службами
по вопросам похоронного дела, и включает в себя следующие виды услуг:

- оформление документов, необходимых для погребения;

- предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых
для погребения, перечень которых установлен Правительством Российской Федерации, по адресу, указанному лицом, взявшим на себя обязанность по организации похорон;

- транспортирование останков умершего до места захоронения или в крематорий;

-захоронение останков умершего или кремация с последующей выдачей праха умершего.

Полагаем, что разработчиком при определении в перечне гарантированных услуг такой услуги, как «транспортирование останков умершего до места захоронения или
в крематорий» была упущена необходимость оказания такой услуги как «транспортирование останков умерших от морга до останкохранилища (трупохранилища)».

В целях устранения неоднозначности проектируемых норм и формирования единого комплекса услуг по транспортированию останков умерших, полагаем целесообразным предусмотреть возможность отнесения услуги по транспортированию останков умерших от морга до останкохранилища (трупохранилища)
к гарантированному перечню услуг.

5. Проектируемой статьей 34 определены общие требования к похоронному дому, в частности, похоронные дома должны иметь в своем составе:

- бюро похоронного обслуживания (пункт приема заказов);

- диспетчерскую службу;

- останкохранилище (трупохранилище);

- помещение для подготовки тел умерших к погребению;

- ритуальный зал.

Как указывалось выше, согласно проектируемым положениям статьи 2 проекта акта останкохранилище (трупохранилище) – это объект похоронного назначения, помещение или группа помещений в его составе, в которых осуществляется предпохоронное содержание останков умерших, причина смерти которых установлена (выдано медицинское свидетельство о смерти установленной формы), и подготовка
их к погребению.

Таким образом, представляется, что останкохранилище (трупохранилище) – это объект похоронного назначения, который предполагает обязательное наличие помещения или группы помещений, в которых осуществляется предпохоронное содержание останков умерших и подготовка их к погребению.

Вместе с тем согласно проектируемой статье 34 похоронные дома должны иметь как останкохранилище (трупохранилище), так и помещение для подготовки тел умерших к погребению.

Полагаем проектируемое требование избыточным в связи с тем, что останкохранилище (трупохранилище) уже предполагает наличие всех необходимых помещений.

6. Положениями проекта акта определения понятий «бюро похоронного обслуживания (пункт приема заказов)», «диспетчерская служба» не предусмотрено, при этом в проектируемой статье 19 определено, что прием заказа может осуществляться
в «диспетчерском центре приема заказов», определения указанного центра в проекте акта также не предусмотрено. Таким образом, сохраняется неопределенность проектируемых норм: что следует считать таковыми, а также в чем их различие.

Обращаем внимание, что отсутствие однозначности в определении указанных понятий может привести к существенному росту административной нагрузки
на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, создать дополнительные инструменты давления на хозяйствующих субъектов и повлечь многочисленные судебные споры.

7. Порядок регулирования деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определен статьей 20 проекта акта.

7.1 Согласно пункту 9 статьи 20 проекта акта в случае принятия решения
о возможности заключения соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон уполномоченный орган в сфере похоронного дела в течение 5 рабочих дней
с даты принятия указанного решения уведомляет об этом заявителя путем направления ему копии указанного решения, предложения о заключении соглашения
об осуществлении деятельности по организации похорон и проектов такого соглашения в двух экземплярах.

Пунктом 10 статьи 20 проекта акта определено, что в случае согласия заявителя
с условиями проекта соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон, такое соглашение должно быть подписано заявителем в двух экземплярах
и направлено в уполномоченный орган в сфере похоронного дела в течение
тридцати дней со дня получения заявителем предложения о его заключении и (или) проекта соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон.

Обращаем внимание, что ни способ, ни порядок направления копии решения
и соглашения положениями проекта акта не определены.

Также проектом акта не определено что следует считать «днем получения заявителем предложения о заключении соглашения». Аналогичное замечание относится к подпункту б пункта 12 статьи 20 проекта акта.

7.2 Согласно пункту 11 статьи 20 проекта акта в любой день до истечения срока, установленного частью 10 статьи 20 проекта акта, заявитель вправе подать
в письменной форме заявление об отказе от заключения соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон.

Необходимо отметить, что проектом акта не определены способ и порядок подачи заявления, кроме того, не определено что подразумевается под «письменной формой».

7.3 Согласно подпункту 8 пункта 14 статьи 20 проекта акта орган государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере похоронного дела
не позднее одного рабочего дня со дня получения информации вносит в реестр специализированных служб по вопросам похоронного дела информацию о договорах, заключенных с лицами, необходимыми для приема заказа на оказание услуги
по организации похорон, оказания ритуальных услуг и услуг, входящих
в гарантированный перечень услуг по погребению.

Исходя из представленной редакции, не представляется возможным сделать однозначный вывод, какие «лица» могут быть «необходимыми для приема заказа».

Обращаем внимание, что отсутствие однозначности проектируемых положений может привести к существенному росту административной нагрузки
на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц и может повлечь многочисленные судебные споры.

8. Согласно пункту 3 статьи 21 проекта акта в течение срока действия соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон специализированные службы по вопросам похоронного дела обязаны осуществлять деятельность по организации похорон, оказывать ритуальные услуги и услуги, входящие в гарантированный перечень услуг по погребению с соблюдением следующих требований:

- санитарно-эпидемиологические требования;

- обязательные требования к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации недвижимого имущества, оборудования, транспорта или иной продукции;

- требования по приему заказов на организацию похорон исключительно
в пунктах приема заказов организаторами похорон (агентами) или посредством диспетчерского центра приема заказов;

- правила получения персональных данных умерших и лиц, взявших на себя обязанность по организации похорон;

- требования, установленные частью 1 статьи 20 настоящего Федерального закона.

Обращаем внимание, что требование о соблюдении «обязательных требований
к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации недвижимого имущества, оборудования, транспорта или иной продукции» не относится к предмету проекта акта.

Проект акта не определяет, что следует считать «требованиями по приему заказов на организацию похорон», что подразумевается под «правилами получения персональных данных умерших», «правилами получения персональных данных лиц, взявших на себя обязанность по организации похорон». Указанные требования
и правила не определены также действующим законодательством.

Отсутствие определенности проектируемых требований может привести
к дополнительным расходам хозяйствующих субъектов, к существенному росту административной нагрузки на них, создаст дополнительные инструменты давления
на хозяйствующих субъектов и может повлечь многочисленные судебные споры.

9. Согласно пункту 8 статьи 21 проекта акта существенным нарушением
условий соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон
является, в частности, привлечение к административной ответственности специализированной службы по вопросам похоронного дела и (или) отдельных
ее лиц в течение календарного года два и более раза за нарушение законодательства
в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения,
а также установления факта предоставления подложных документов.

9.1 В части определения в качестве существенного нарушения условия соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон привлечение
к административной ответственности специализированной службы по вопросам похоронного дела и (или) отдельных ее лиц за нарушение в течение календарного года два и более раза законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения полагаем целесообразным считать существенным нарушением указанных условий соглашения нарушение санитарно-эпидемиологических требований к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения, а не нарушение законодательства
в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения
в целом.

9.2 В части определения в качестве существенного нарушения условия соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон установление факта предоставления подложных документов, обращаем внимание, что проектом акта
не определено, что следует считать «подложными документами», действующим законодательством Российской Федерации такое определение также не предусмотрено.

Отсутствие однозначности проектируемых положений может привести
к существенному росту административной нагрузки на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, создаст дополнительные инструменты давления на хозяйствующих субъектов и может повлечь многочисленные судебные споры.

10. В соответствии с пунктом 3 статьи 22 проекта акта специализированная служба по вопросам похоронного дела обязана оказывать содействие уполномоченному органу в сфере похоронного дела в части осуществления контроля и надзора
за выполнением условий соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон, в том числе обеспечивать беспрепятственный допуск его должностных лиц
к объектам похоронного назначения, принадлежащим этой специализированной
службе по вопросам похоронного дела, к иному недвижимому имуществу, оборудованию и (или) катафальному транспорту, принадлежащему на праве собственности или ином законном основании специализированной службе по вопросам похоронного дела, и используемым для приема заказа на оказание услуги
по организации похорон, оказания ритуальных услуг и услуг, входящих
в гарантированный перечень услуг по погребению, а также представлять в письменной форме в уполномоченный федеральный орган в сфере похоронного дела необходимую информацию.

Проектом акта не определено, что следует считать «оказанием содействия». Кроме того, слова «в том числе» может привести к расширенному и неоднозначному толкованию нормы.

Представляется, что отсутствие однозначности проектируемых положений, возможность применения неограниченных оснований для действий контролирующих органов может повлечь неопределенность правоприменения, привести к невозможности реализации хозяйствующими субъектами проектируемых требований, а также
к дополнительным необоснованным затратам хозяйствующих субъектов.

11. Согласно пункту 1 статьи 22 проекта акта уполномоченный орган в сфере похоронного дела осуществляет контроль и надзор за ходом и качеством выполнения обязательств специализированной службой по вопросам похоронного дела, принятых
на себя соглашением об осуществлении деятельности по организации похорон,
не вмешиваясь при этом в ее оперативно-хозяйственную деятельность.

В соответствии с пунктом 4 статьи 22 проекта акта специализированная
служба по вопросам похоронного дела обязана исполнять указания уполномоченного органа в сфере похоронного дела, полученные в ходе исполнения принятых
на себя обязательств, если такие указания не противоречат условиям соглашения
об осуществлении деятельности по организации похорон, положениям законодательства и не представляют собой вмешательство в ее оперативно-хозяйственную
деятельность.

При этом согласно пункту 5 статьи 22 проекта акта в случае неисполнения специализированной службой по вопросам похоронного дела указаний уполномоченного органа в сфере похоронного дела, предусмотренных частью 4 статьи 22 проекта акта, по истечении срока, определенного такими указаниями, уполномоченный орган в сфере похоронного дела обязан зафиксировать нарушение исполнения обязательств, принятых на себя специализированной службой по вопросам похоронного дела в рамках соглашения об осуществлении деятельности по организации похорон.

При этом акт фиксации нарушения исполнения таких обязательств (далее – акт) должен быть составлен уполномоченным органом в сфере похоронного дела не позднее трех рабочих дней с момента истечения срока, определенного для добровольного исполнения специализированной службой по вопросам похоронного дела в указаниях уполномоченного органа в сфере похоронного дела.

В случае уклонения специализированной службы по вопросам похоронного дела от подписания акта, акт считается подписанным по истечению семи календарных дней
с момента получения такого акта специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно пункту 6 статьи 22 проекта акта специализированная служба
по вопросам похоронного дела вправе направить в уполномоченный орган в сфере похоронного дела мотивированный отказ от исполнения его указаний в течение
семи календарных дней с момента получения таких указаний, а также обжаловать
их в судебном порядке.

Акт уполномоченного органа в сфере похоронного дела о фиксации нарушений специализированной службы по вопросам похоронного дела в ходе исполнения обязательств по соглашению об осуществлении деятельности по организации похорон является основанием в том числе для привлечения к ответственности по условиям такого соглашения и(или) для расторжения такого соглашения в одностороннем внесудебном порядке уполномоченным органом в сфере похоронного дела.

Обращаем внимание на неопределенность вводимых проектом акта понятий
и формулировок. Так, проектом акта не определено, что следует считать «указаниями уполномоченного органа в сфере похоронного дела», как и в каком порядке они должны быть оформлены, не ясен порядок определения сроков исполнения таких указаний, что следует считать «зафиксированным нарушением», а также что подразумевается под такой «фиксацией».

Кроме того, проектом акта не определены ни «момент получения акта специализированной службой», ни порядок и способ направления акта, ни порядок
и способ направления специализированной службой по вопросам похоронного дела мотивированного отказа от исполнения соответствующих указаний.

Учитывая, что акт уполномоченного органа в сфере похоронного дела о фиксации нарушений специализированной службы по вопросам похоронного дела в ходе исполнения обязательств по соглашению об осуществлении деятельности
по организации похорон является основанием, в том числе для привлечения
к ответственности по условиям такого соглашения и (или) для расторжения такого соглашения в одностороннем внесудебном порядке уполномоченным органом в сфере похоронного дела, порядок осуществления контроля и надзора за ходом и качеством выполнения обязательств специализированной службой по вопросам похоронного дела, принятых на себя соглашением об осуществлении деятельности по организации похорон, должен быть четко сформулированным и прозрачным.

В противном случае неоднозначность проектируемых положений может
повлечь невозможность реализации хозяйствующими субъектами проектируемых требований и, как следствие, необоснованность претензий со стороны контролирующих органов.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании
решения проблемы предложенным способом регулирования, а также о наличии
в нем положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения
для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 49 л. в 1экз.

1. www.vedomosti.ru [↑](#footnote-ref-2)