

Экономический анализ права

**как способ выявления проблем на
муниципальных отраслевых рынках**

**Н. Поличка
25-27 июня 2008 г.
Камчатский край**

Основные понятия

Муниципальный отраслевой рынок - отрасль предпринимательской (коммерческой или некоммерческой) деятельности, связанной с обращением каких-либо услуг, ответственность за функционирование которой несут органы местного самоуправления муниципального образования в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленных ФЗ №131.

Экономический анализ права – выявление проблем, препятствующих развитию предпринимательства на отраслевом рынке, которые «запрограммированы» в законодательстве и муниципальных правовых актов, путём построения рыночной модели данного рынка.

Основные элементы рынка

- услуги,
 - потребители,
 - поставщики,
 - инфраструктура рынка (отрасли),
 - регулятор рынка:
 - «невидимая рука рынка»,
 - организация саморегулирования,
 - власть:
 - федеральная,
 - субъекта федерации,
 - муниципальная
-

Вопрос местного значения –
муниципальный отраслевой рынок

23) организация ритуальных
услуг и содержание мест
захоронения



Муниципальный отраслевой
рынок ритуальных услуг

Ритуальные услуги

Утвержден
[Постановлением](#) Госстандарта РФ
от 28 июня 1993 г. N 163

ОБЩЕРОССИЙСКИЙ КЛАССИФИКАТОР УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ

Russian Classification of Services Provided to People OK 002-93

Изменения: [N 1/95](#), Изменения: N 1/95, утв. Госстандартом РФ 11.09.1995, [N 2/95](#),
Изменения: N 1/95, утв. Госстандартом РФ 11.09.1995, N 2/95, утв.
Госстандартом РФ 20.11.1995, [N 3/97](#), Изменения: N 1/95, утв. Госстандартом
РФ 11.09.1995, N 2/95, утв. Госстандартом РФ 20.11.1995, N 3/97, утв.
Госстандартом РФ 07.03.1997, [N 4/98](#), Изменения: N 1/95, утв. Госстандартом
РФ 11.09.1995, N 2/95, утв. Госстандартом РФ 20.11.1995, N 3/97, утв.
Госстандартом РФ 07.03.1997, N 4/98, утв. Госстандартом РФ 06.08.1998, [N 5/99](#),
Изменения: N 1/95, утв. Госстандартом РФ 11.09.1995, N 2/95, утв.
Госстандартом РФ 20.11.1995, N 3/97, утв. Госстандартом РФ 07.03.1997, N
4/98, утв. Госстандартом РФ 06.08.1998, N 5/99, утв. Госстандартом РФ

Ритуальные услуги

019500 5 Ритуальные услуги

- 019501 0 Услуги приемщика заказов службы по организации похорон
- 019502 6 Подача объявлений, некролога, составление текстов траурной речи, оповещение родственников
- 019503 1 Прокат зала и его оформление для проведения гражданской панихиды, обряда поминания
- 019504 7 Услуги организатора ритуала по похоронам
- 019505 2 Услуги по захоронению
- 019506 8 Услуги крематориев
- 019507 3 Услуги по уходу за могилой

....

Бытовые услуги (по ОКУН)

- ремонт, окраска и пошив обуви,
 - ремонт и пошив швейных, меховых и кожаных изделий, головных уборов и изделий текстильной галантереи, ремонт, пошив и вязание трикотажных изделий,
 - ремонт и техническое обслуживание бытовой и радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонт и изготовление металлоизделий,
 - техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, машин и оборудования,
 - изготовление и ремонт мебели,
 - химическая чистка и крашение,
 - услуги прачечных,
-

Бытовые услуги (по ОКУН)

- ремонт и строительство жилья и других построек, из них:
 - ремонт жилья и других построек,
 - строительство жилья и других построек,
 - услуги фотоателье, фото- и кинолабораторий,
 - услуги бань и душевых,
 - услуги парикмахерских,
 - услуги предприятий по прокату,
 - ритуальные услуги,
 - прочие виды бытовых услуг.
-

Потребители ритуальных услуг

В соответствии с ФЗ №8 «О погребении и похоронном деле» и другими федеральными правовыми актами выделяются следующие категории потребителей ритуальных услуг:

- все умершие на территории РФ граждане в лице:
 - родственников,
 - лиц, взявших на себя обязанность похоронить гражданина;
 - организации различных организационно-правовых форм, взявшие на себя обязанности похоронить гражданина;
 - комиссии по организации похорон.
-

Государственные гарантии погребения

В соответствии с ФЗ №8 на территории РФ каждому человеку после его смерти гарантируется:

- предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха;*
- оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению:*
 - оформление документов, необходимых для погребения;**
 - предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;**
 - перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);**
 - погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).**

□

Потребители - льготники

Более 10 категорий, в том числе:

- пенсионеры,
 - военнослужащие,
 - реабилитированные лица,
 - государственные служащие,
 - муниципальные служащие,
 - т.д.
-

Услуги гарантированного перечня

Для всех граждан (ФЗ №8)

- оформление документов, необходимых для погребения;**
- предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;**
- перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);**
- погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).**

ДЛЯ ЛЬГОТНЫХ КАТЕГОРИЙ:

- подготовка к перевозке тела,**
 - перевозка тела с места гибели к месту погребения,**
 - перевозка (доставка) умершего в морг,**
 - оформление документов, необходимых для погребения умершего,**
 - услуги морга,**
 - предоставление гроба и доставка гроба и других предметов погребения,**
 - облачение тела,**
 - перевозка тела (останков) к месту погребения (кремации),**
 - перевозка тела (останков) на кладбище,**
 - погребение (кремация),**
 - изготовление и установка надгробных памятников (плиты или стелы, постамента, цветника),**
 - содержание могил и надгробий**
-

Вопрос:

1.1. Можно ли по гарантированному перечню похоронить умершего гражданина?

1.2. Если нет, то

-каких услуг не хватает?

-кто их оплачивает?

Финансовое обеспечение госгарантий

В соответствии с п.3 ст. 9 ФЗ №8:

- **...возмещается** специализированной службе по вопросам похоронного дела стоимость услуг, предоставляемых согласно **гарантированному перечню услуг по погребению**, в размере, не превышающем **1 000 рублей**.
 - В районах и местностях, где установлен районный коэффициент к заработной плате, этот предел определяется с применением районного коэффициента.
-

Финансовое обеспечение госгарантии

До 1 января 2005г. в ФЗ №8 существовала норма:

В случае, если в субъекте РФ стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, превышает 1000 рублей, субъект РФ самостоятельно за счет собственных источников определяет порядок возмещения специализированной службе по вопросам похоронного дела стоимости указанных услуг в части, превышающей 1000 рублей.

После 1 января 2005г. вступила в силу ст. 26.3 ФЗ №184: к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ относится решение вопросов:

41) предоставление материальной и иной помощи для погребения.

Вопрос:

2.1. Кто в настоящее время оплачивает разницу между фактической стоимостью гарантированного перечня и 1000 рублями в муниципалитетах?

2.2. Если разница оплачивается, то

-на основании какого документа происходит компенсация?

-каком механизм компенсации?

Поставщики услуг

В соответствии со статьёй 25 ФЗ №8:

- 2. Организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.**

Вопрос: Насколько п. 2 ст. 25 ФЗ №8 соответствует современному развитию рыночной экономики в России?

Инфраструктура рынка ритуальных услуг

В правовых документах определены следующие организации, участвующие в процессе погребения:

- скорая медицинская помощь,
 - милиция,
 - ЗАГСы,
 - морги,
 - кладбища,
 - страховые компании,
 - государственные внебюджетные фонды,
 - органы государственной власти субъектов федерации,
 - органы местного самоуправления,
 -
-

Регуляторы рынка ритуальных услуг:

- федеральные органы государственной власти и государственные внебюджетные фонды;
- органы государственной власти субъектов федерации;
- органы местного самоуправления;
- попечительские (наблюдательные) советы по вопросам похоронного дела

в пределах их полномочий, установленных федеральными и региональными законами, правовыми актами органов местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления по организации похоронного дела (из федерального законодательства):

Организация похоронного дела в муниципальном образовании, в том числе:

Организация ритуальных услуг:

- установление требований к качеству предоставляемых ритуальных услуг,
 - определение стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего; реабилитированных лиц;
 - создание и установление порядка деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела;
-

Полномочия органов местного самоуправления по организации похоронного дела (из федерального законодательства):

Содержание мест захоронения:

- **установление правил содержания мест погребения,**
 - **установление порядка деятельности общественных кладбищ,**
 - **установление порядка деятельности вероисповедальных кладбищ,**
 - **установление порядка деятельности крематориев,**
 - **установление порядка деятельности воинских кладбищ и военных мемориальных кладбищ;**
 - **определение размера бесплатно предоставляемого участка земли на территории общественного кладбища для погребения умершего;**
 - **принятие решения о создании мест погребения на территории муниципального образования:**
 - **принятие решения об отводе земельного участка для размещения места погребения;**
 - **принятие решения о создании стен скорби для захоронения урн с прахом умерших;**
 - **принятие решения о переносе существующих мест погребения в случае угрозы постоянных затоплений, оползней, после землетрясений и других стихийных бедствий;**
-

Полномочия органов местного самоуправления по организации похоронного дела (из федерального законодательства):

Попечительские (наблюдательные) советы

- установление порядка формирования и полномочий попечительских (наблюдательных) советов по вопросам похоронного дела;
 - создание попечительских (наблюдательных) советов при органах местного самоуправления;
-

Власть на рынке ритуальных услуг

- **Власть как регулятор рынка:**
 - федеральные органы государственной власти,
 - органы государственной власти субъекта федерации,
 - органы местного самоуправления

- **Власть как субъект социальной поддержки**
 - федеральные органы государственной власти
 - органы государственной власти субъекта федерации

- **Власть как поставщик услуг**
 - органы местного самоуправления через создаваемые ими специализированные службы

- **Власть как потребитель услуг при погребении отдельных категорий граждан:**
 - федеральные органы государственной власти,
 - органы государственной власти субъекта федерации
 - органы местного самоуправления, в случае наделения их госполномочиями.

Правовое регулирование рынка ритуальных услуг в г.Хабаровске

- **РЕШЕНИЕ ХАБАРОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ от 25.01.2005 № 27 О погребении и похоронном деле в городе Хабаровске**
- **ПОСТАНОВЛЕНИЕ МЭРА ГОРОДА ХАБАРОВСКА от 23.05.2005 № 827 Об организации похоронного дела в г.Хабаровске**
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ МЭРА ГОРОДА ХАБАРОВСКА от 13.12.2005 № 1965 О стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ МЭРА ГОРОДА ХАБАРОВСКА от 7 апреля 2006 года № 421 Об утверждении тарифов на ритуальные услуги, оказываемые МУП г. Хабаровска «Специализированный производственный комбинат коммунального обслуживания» (с изменениями на 19 июня 2006 года)

□

РЕШЕНИЕ ХАБАРОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ от
25.01.2005 № 27 О погребении и похоронном деле в
городе Хабаровске

Статья 3. Основы организации похоронного дела

1. Организация похоронного дела осуществляется администрацией города через **специализированную службу**. Погребение умерших и оказание услуг по погребению осуществляется специализированной службой.
 2. Взаимодействие специализированной службы с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающими ритуальные услуги, осуществляется на основании **Договора**.
-

ПОСТАНОВЛЕНИЕ МЭРА от 23.05.2005 № 827
Об организации похоронного дела в г.Хабаровске

2. Функции специализированной службы города Хабаровска по вопросам похоронного дела возложить на муниципальное унитарное предприятие города Хабаровска "Специализированный производственный комбинат коммунального обслуживания".

Приложение к постановлению

**ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ ПОХОРОННОГО ДЕЛА
В Г.ХАБАРОВСКЕ**

4. Муниципальное учреждение здравоохранения "Городская станция скорой медицинской помощи" после установления факта смерти круглосуточно передает информацию в специализированную службу о необходимости вывоза тела (останков) умершего в морг.
-

ПОСТАНОВЛЕНИЕ МЭРА от 23.05.2005 № 827
Об организации похоронного дела в г.Хабаровске

6. Стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню, возмещается специализированной службе за счет средств:

....

6.5. Бюджета города в случае утверждения постановлением мэра города стоимости услуг, предоставляемых по гарантированному перечню услуг по погребению свыше 1000 рублей (с учетом применения районного коэффициента) - в части, превышающей 1000 руб. (с учетом применения районного коэффициента).

Проблемы рынка ритуальных услуг:

1. По гарантированному перечню услуг по погребению похоронить умершего гражданина невозможно.
 2. Региональный законодатель не реализовал свои полномочия в похоронной сфере.
 3. Пункт 2 ст. 25 ФЗ №8 в части создания органами местного самоуправления специализированных служб по вопросам похоронного дела допускает разные толкования, что не способствует развитию рыночных отношений на данном рынке.
 4. Муниципальная власть на рынке присутствует, как минимум, в двух «ролях»
 - **регулятор рынка** (устанавливает правила поведения на рынке),
 - **поставщик услуг** (создание специализир. служб), что создаёт благоприятные условия для конфликта интересов и коррупции.
-

Проблемы рынка ритуальных услуг:

5. Муниципальные правовые акты Хабаровска создают на рынке ритуальных услуг и услуг по содержанию мест захоронения преимущества для одного хозяйствующего субъекта - МУП «Спецкомбинат».
-

Проблемы развития рынка услуг здравоохранения

ЗАКОН РФ «Основы законодательства РФ об
охране здоровья граждан» от 22.07.1993 N
5487-1

Статья 56. Право на занятие частной медицинской
практикой

Статья 57. Право на занятие народной медициной
(целительством)

Народная медицина - это методы оздоровления,
профилактики, диагностики и лечения, основанные на
опыте многих поколений людей, утвердившиеся в
народных традициях и не зарегистрированные в порядке,
установленном законодательством РФ.

Занятие народной медициной (целительством)

- Право на занятие народной медициной обладают граждане РФ, получившие **диплом целителя**, выдаваемый органами исполнительной власти субъектов РФ в области здравоохранения.
 - Решение о выдаче диплома целителя принимается на основании
 - заявления гражданина и **представления профессиональной медицинской ассоциации**
 - либо заявления гражданина и **совместного представления**
 - **профессиональной медицинской ассоциации**
 - **и учреждения, имеющего лицензию на медицинскую деятельность.**
-

Занятие народной медициной (целительством)

- Диплом целителя дает право на занятие народной медициной **на территории, подведомственной органу управления здравоохранением, выдавшему диплом.**
 - Лица, получившие диплом целителя, занимаются народной медициной **в порядке, устанавливаемом органами исполнительной власти субъектов РФ в области здравоохранения.**
-

Последствия

- Только в 6 субъектах РФ приняты НПА, регулирующие деятельность народных целителей. А значит во всех других субъектах РФ народные целители занимаются незаконной предпринимательской деятельностью.
 - Порядок деятельности целителей (неограниченного круга лиц), как правило, установлен органами исполнительной власти.
 - Многие целители (особенно работающие в сфере фитотерапии) обладают большим инновационным потенциалом, но не могут его реализовать, так как целители не могут выйти «из подполья».
-

Проблемы развития рынка образовательных услуг

Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 N 3266-1

Статья 8. Понятие системы образования

Система образования в РФ представляет собой совокупность взаимодействующих:

- преемственных образовательных программ ...;
 - сети реализующих их образовательных учреждений и научных организаций;
 - органов, осуществляющих управление ...;
 - объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений,...
-

ЗАКОН РФ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ» от 10.07.1992 N 3266-1

Статья 11. Учредитель **образовательного учреждения**

Статья 11.1. Государственные и негосударственные
образовательные организации

1. Государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством РФ для некоммерческих организаций.
 2. Деятельность государственных и негосударственных образовательных организаций в части, не урегулированной настоящим Законом, регулируется законодательством РФ.
-

ЗАКОН РФ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ» от 10.07.1992 N 3266-1

Статья 12. Образовательные учреждения

Статья 13. Устав образовательного учреждения

Статья 33. Порядок создания образовательных учреждений и регламентация образовательной деятельности

Статья 36. Управление негосударственным образовательным учреждением

Статья 41. Финансирование образовательных учреждений

Статья 46. Платная образовательная деятельность негосударственного образовательного учреждения

Статья 47. Предпринимательская и иная приносящая доход деятельность образовательного учреждения

Статья 52.2. Компенсация части родительской платы за содержание ребенка в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования

ФЗ «О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ» от 12 января 1996 года № 7-ФЗ

Статья 9. Учреждения

1. Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником.
 2. Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет его собственник.
-

Последствия

ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОБЩЕДОСТУПНОГО БЕСПЛАТНОГО ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ГОРОДЕ ВЛАДИВОСТОКЕ

1. Общие положения

1.1. Положение об организации предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования в городе Владивостоке (далее - Положение) устанавливает порядок организации предоставления общедоступного бесплатного **дошкольного образования муниципальными образовательными учреждениями** (далее - дошкольное образование) в городе Владивостоке.

Дальневосточный научный центр местного самоуправления

Благодарю за внимание!

Директор ДВНЦМС Нина Петровна Поличка

кандидат физико-математических наук, доктор педагогических наук,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Дальневосточного юридического института Тихоокеанского
государственного университета.

Адрес ДВНЦМС: 680000 Хабаровск
ул. Ленина д.18-в, оф. 707
тел./факс: (4212) 75-06-70, 21-44-98
E-mail: npolichka@mail.ru
Сайт ДВНЦМС: <http://www.dvncms.khv.ru>
