



**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Государственная Дума
Федерального Собрания
Российской Федерации

« 29 » мая 20 15 г.

№ 3382П-П44

МОСКВА

На № 2.3.3-17/1761 от 24 ноября 2014 г.



246703 285102

Государственная Дума ФС РФ
Дата 30.05.2015 Время 10:18
№805123-6; 3.26

ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОТЗЫВ

на проект федерального закона № 617570-5 "О культуре в Российской Федерации", внесенный депутатами Государственной Думы Е.Г.Драпеко, З.М.Степановой, И.И.Гильмутдиновым и др.

В Правительстве Российской Федерации рассмотрен представленный проект федерального закона.

Законопроект направлен на регулирование общественных отношений, возникающих в связи с реализацией конституционных прав, свобод и обязанностей в сфере культуры и государственной культурной политики, обеспечением государственных гарантий прав и свобод в области культуры.

Разработанный проект федерального закона "О культуре в Российской Федерации" заслуживает внимания, поскольку направлен на решение актуальных проблем в сфере культуры, создание благоприятных правовых условий для развития всех видов деятельности, а также совершенствования законодательства.

Вместе с тем Правительство Российской Федерации считает, что законопроект нуждается в существенной доработке, в том числе по основаниям, изложенным в приложении.

Приложение: замечания к законопроекту на 6 л.

Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации -
Руководитель Аппарата Правительства
Российской Федерации

С.Приходько

25052253.doc



ЗАМЕЧАНИЯ

на проект федерального закона № 617570-5 "О культуре в Российской Федерации", внесенный депутатами Государственной Думы Е.Г.Драпеко, З.М.Степановой, И.И.Гильмутдиновым и др.

В законопроекте широко используется термин "культура" как самостоятельно, так и в составе других терминов ("сотрудничество в сфере культуры", "организации культуры", "сфера культуры"), однако содержательно данный термин в законопроекте не определен, что с учетом множества различных пониманий культуры как явления препятствует единообразному пониманию правовых норм, содержащихся в законопроекте.

Целесообразно доработать законопроект в части наличия в нем норм, уже содержащихся в действующем законодательстве и/или дублирующих его.

В части 1 статьи 3 законопроекта целесообразно среди источников правового регулирования отношений в сфере культуры упомянуть международные договоры Российской Федерации, поскольку это следует из части 4 данной статьи. Кроме того, необходимо исключить из второго предложения части 4 статьи 3 законопроекта слова "в сфере культуры".

Часть 7 статьи 3 законопроекта нуждается в новой редакции. С момента введения в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации в законодательстве используется термин "результаты интеллектуальной деятельности", при этом понятие "объекты интеллектуальной собственности" не употребляется.

В части 3 статьи 13 предусмотрено, что государственная политика в области сохранения, создания и распространения культурных ценностей народов Российской Федерации, давших наименование национально-государственным образованиям, не должна наносить ущерб культурам других народов и этнических общностей Российской Федерации, проживающих на территориях данных национально-государственных образований. При этом не уточняется, что имеется в виду под "национально-государственными образованиями".

Правоотношения, предлагаемые к урегулированию статьей 20, пунктом 12 части 1 статьи 25, статьями 34-36, пунктами 3 и 4 части 1 статьи 54, статьями 64-65 законопроекта, не относятся к предмету его правового регулирования, поскольку регламентируются иными законодательными актами (Трудовым кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами "Об образовании в Российской Федерации",

"О приватизации государственного и муниципального имущества", Законом Российской Федерации "О вывозе и ввозе культурных ценностей").

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (пункт 7 статьи 1) внесение изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах осуществляется отдельными федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования. В связи с чем необходимо исключить положения подпункта 4 пункта 3 статьи 54, части 5 статьи 56 законопроекта о предоставлении налоговых, таможенных и иных льгот.

Главой 3 законопроекта устанавливаются полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочия и права органов местного самоуправления в сфере культуры. Такие полномочия, как принятие федерального законодательства в сфере культуры; формирование федерального бюджета в части расходов на культуру; государственный учет и официальный статистический учет в сфере культуры; подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации осуществляются федеральными органами государственной власти, так как представляют собой совокупность прав и обязанностей органа публичной власти по совершению конкретных действий в пределах компетенции и в достаточной мере урегулированы законодательством. В этой связи включение их в перечень полномочий нецелесообразно. Кроме того, из законопроекта необходимо исключить положения, дублирующие нормы действующего законодательства Российской Федерации о разграничении полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Частью 2 статьи 25 законопроекта предусматривается, что федеральные органы государственной власти вправе участвовать в осуществлении мер государственной поддержки образовательных организаций в сфере культуры и искусства. При этом полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования уже определены частью 1 статьи 6 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации".

Пунктом 9 части 2 статьи 29 законопроекта предусматривается, что в целях обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ для всех граждан федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать создание передвижных систем предоставления

культурных благ. Однако в законопроекте не только отсутствует определение понятия "передвижные системы предоставления культурных благ", но и не предложен механизм их создания.

Главой 4 законопроекта предлагается установить обязанности государства и муниципальных образований в сфере культуры. При этом положениями данной главы указанные обязанности не разграничиваются между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Принимая во внимание затратный характер предлагаемых к закреплению обязанностей, положениями главы 4 законопроекта фактически устанавливаются расходные обязательства публично-правовых образований без определения бюджетов, за счет средств которых предлагается осуществлять соответствующие расходы, что противоречит принципу самостоятельности бюджетов, установленному статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс).

Отдельные положения законопроекта, предусматривающие пенсионные и социальные гарантии творческим работникам, не отвечают требованиям законодательства Российской Федерации об обязательном социальном страховании и пенсионному законодательству Российской Федерации.

Так, частями 4 и 7 статьи 55 проекта федерального закона предлагается установить особенности социального страхования и пенсионного обеспечения творческих работников. Законодательство Российской Федерации об обязательном социальном страховании распространяется на лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и на иные категории граждан в случае, если законодательством Российской Федерации предусматривается уплата ими или за них страховых взносов на обязательное социальное страхование.

Статьей 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 167-ФЗ) определен круг граждан, относящихся к категории застрахованных лиц, к которым относятся в том числе работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг по договору авторского заказа, а также авторы произведений, получающие выплаты и иные вознаграждения по договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства.

Исходя из содержания статьи 7 Федерального закона № 167-ФЗ, можно сделать вывод, что творческие работники могут являться застрахованными лицами только в случае осуществления своей деятельности в рамках трудовых отношений, а также в случае заключения с ними вышеуказанных гражданско-правовых договоров.

Учитывая изложенное, части 4 и 7 статьи 55 законопроекта требуют соотнесения с положениями законодательства в сфере обязательного социального страхования.

Положения части 6 статьи 55 законопроекта, предусматривающие обязательное создание в рамках государственной службы занятости подразделений, обеспечивающих трудоустройство исполнителей и постановщиков, следует изложить диспозитивно, предусмотрев возможность создания таких подразделений, аналогично тому, как это сформулировано в части 1 данной статьи применительно к службам содействия трудоустройству.

Кроме того, в связи со вступлением с 1 января 2015 г. в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ "О страховых пенсиях" часть 4 статьи 55 законопроекта необходимо привести в соответствие с указанным Федеральным законом.

Статья 56 законопроекта, предусматривающая государственные меры экономического обеспечения сохранения и развития культуры в Российской Федерации, а также основу реализации государственных гарантий указанных мер в виде бюджетного финансирования, требует соотнесения с Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации.

Согласно статье 57 законопроекта в Российской Федерации устанавливаются государственные минимальные социальные стандарты в сфере культуры, представляющие собой единые требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных услуг в сфере культуры гражданам Российской Федерации на минимально допустимом уровне для обеспечения реализации установленных в Конституции Российской Федерации отдельных социальных гарантий и прав граждан в сфере культуры, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Однако законопроект не содержит критерии определения "минимально допустимого уровня" предоставления услуг.

Статьей 62 законопроекта предусматривается стимулирование понижения цен на услуги в сфере культуры для определенных категорий граждан органами государственной власти Российской Федерации. При этом аналогичные меры в отношении организаций культуры, созданных за счет имущества, находящегося в частной собственности, законопроектом не установлены.

Статья 66 законопроекта охватывает в целом инвестиции в сфере культуры. Вместе с тем в самой статье речь идет только о государственном финансировании объектов культуры, а возможность выделения частных инвестиций отсутствует.

Порядок государственного регулирования инвестиционной деятельности, предусмотренный статьей 66 законопроекта, осуществляемой в форме капитальных вложений, а также порядок принятия решений об осуществлении государственных капитальных вложений следует соотнести с Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений". Кроме того, само определение термина "государственные инвестиции" не корреспондируется с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также с другими федеральными законами в данной сфере правоприменения.

Частью 1 статьи 69 предусматривается, что в качестве "приоритетного направления международного сотрудничества Российской Федерации в сфере культуры" является "повышение конкурентоспособности творческих работников и произведений отечественной культуры". Поскольку понятие "конкурентоспособность" действующим законодательством не определено, то такая формулировка представляется неприемлемой. Кроме того, слово "конкурентоспособность" по своему смыслу связано преимущественно с материальными (денежными) способами оценки. Однако задачей международного сотрудничества в области культуры должно являться не извлечение прибыли, а укрепление позиций Российской Федерации на международной арене, повышение интереса к российской культуре, продвижение традиционных для России ценностей.

Согласно статье 21 законопроекта граждане Российской Федерации имеют право осуществлять культурную деятельность в зарубежных странах, создавать организации культуры на территории других государств, если последнее не противоречит законодательству Российской Федерации и законодательству этих государств. Вызывает сомнение обоснованность установления в законопроекте норм, распространяющих свое действие на территорию иностранных государств.

Частью 2 статьи 31 законопроекта устанавливается, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обеспечивают развитие научно-исследовательской деятельности в сфере культуры и искусства посредством мер государственной и муниципальной поддержки научных исследований в сфере культуры и искусства, создания

условий для создания, функционирования и развития научно-исследовательских организаций в сфере культуры и искусства.

Между тем Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" финансовое обеспечение научной и научно-технической деятельности органами местного самоуправления не предусмотрено.

Целесообразно уточнить редакцию подпункта 2 пункта 1 статьи 56 законопроекта, исключив понятие "маркированные налоги", поскольку в законодательстве Российской Федерации оно не определено.

Положения части 3 статьи 56 законопроекта противоречат установленному статьей 29 Бюджетного кодекса принципу единства бюджетной системы Российской Федерации, предусматривающему единый порядок установления и исполнения расходных обязательств и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Положения части 5 статьи 56 законопроекта, предусматривающие предоставление налоговых льгот и иных преимуществ организациям культуры, установление системы налоговых льгот физическим и юридическим лицам, в том числе иностранным, вкладывающим свои средства в развитие культуры в Российской Федерации, относятся к предмету правового регулирования законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и не могут быть включены в данный законопроект.

Принятие законопроекта в представленной редакции приведет к возникновению выпадающих доходов и увеличению расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, источники компенсации которых в финансово-экономическом обосновании к законопроекту не определены.

Кроме того, поскольку законопроектом устанавливается ряд дополнительных обязанностей государства по поддержке культурной деятельности, заключающихся, в том числе, в финансовой поддержке развития культуры, для реализации законопроекта потребуются дополнительные бюджетные ассигнования из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В этой связи необходимо иметь в виду положения статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой необходимо определить источники новых видов расходных обязательств с учетом осуществления их только с начала очередного финансового года либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете.