

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проектов федеральных законов № 545158-7 «О внесении изменений в
Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской
Федерации о культуре», № 545157-7 «О внесении изменений в Кодекс
Российской Федерации об административных правонарушениях»

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проектов федеральных законов № 545158-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (далее – законопроект №1), № 545157-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – законопроект № 2) (далее именуемые совместно – законопроекты).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 12 октября 2018 года публичного обсуждения законопроектов с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, представителей органов государственной власти, профессионального сообщества и общественных экспертов.

Законопроекты разработаны Министерством культуры Российской Федерации и внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 8 сентября 2018 года Правительством Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке, основной целью законопроекта № 1 является совершенствование порядка реализации и возврата билетов на театрально-зрелищные, культурно-просветительские и зрелищно-развлекательные мероприятия, а также решение проблем, связанных с

незаконной перепродажей билетов по цене выше стоимости услуги, указанной в билете.

Законопроект № 2 разработан в дополнение к законопроекту №1, в частности, предлагается дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормами об установлении административной ответственности за нарушение требований к реализации и возврату билетов на театрально-зрелищные, культурно-просветительские и зрелищно-развлекательные мероприятия, проводимые театрами, музыкальными и танцевальными коллективами, концертными организациями, концертными залами, цирками и музеями.

Общественная палата поддерживает необходимость совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения прав и законных интересов граждан-потребителей услуг в сфере культуры.

Вместе с тем при проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов ее участниками сформированы предложения и замечания, которые рекомендовано учесть в процессе доработки законопроектов:

1. По мнению экспертов, предлагаемое в законопроектах установление запрета реализации билетов на мероприятия иными лицами, не уполномоченными соответствующими организациями культуры, не повлечет значительного сокращения числа недобросовестных продавцов билетов (незаконно завышающих цены и нарушающих права граждан) на мероприятия в сфере культуры. Выявление указанных правонарушений и привлечение к ответственности виновных лиц требует значительных кадровых, финансовых и трудовых затрат и в итоге неэффективно. Кроме того, такой запрет может привести к существенному ограничению конкуренции и монополизации данного рынка.

2. В проектируемой законопроектом № 1 статье 52¹ предусматривается право организаций культуры реализовывать именные билеты.

Участники общественного обсуждения отметили, что предоставление организации культуры подобного права может привести к ограничениям прав

потребителей в возможности приобрести билет в подарок, что является сложившейся на сегодняшний день обширной практикой.

3. Из смысла проектируемой статьи 52¹ Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (далее – Закон № 3612 –1) следует, что театры, музыкальные и танцевальные коллективы, концертные организации, концертные залы, цирки являются организациями культуры, осуществляющими деятельность в области исполнительских искусств.

В силу статьи 46 Закона № 3612 –1 организациями культуры могут являться бюджетные и автономные учреждения.

Таким образом, действующая и проектируемая норма, в случае вступления в силу, могут вступать в коллизию. При этом нет достаточной ясности, какие именно организации подпадают под предлагаемое регулирование, что в свою очередь повышает коррупционные риски.

4. По мнению экспертов Общественной палаты, предлагаемое в законопроектах ограничение в части реализации билетов по цене, не превышающей цену, указанную на билете, с оказанием сопутствующих услуг, общая стоимость которых составляет не более чем 10 процентов от стоимости билета, может привести к негативным последствиям для добросовестных предпринимателей.

Например, в случае изменения рыночной ситуации указанное лицо лишается возможности увеличения комиссии за дополнительные услуги более чем на 10 процентов, что в некоторых случаях может быть даже обременительным. Например, в случае низкой стоимости билета услуги по доставке билетов и вовсе могут привести к убыткам.

В этой связи участники общественного обсуждения отметили необходимость разработки и закрепления дополнительных механизмов обеспечения прав добросовестных предпринимателей.

5. По мнению участников общественной экспертизы, некоторые положения законопроекта выходят за рамки объекта Закона № 3612 –1. Так,

согласно проектируемой в законопроекте статье 36² Закона № 3612 – 1, театры, музыкальные и танцевальные коллективы, концертные организации, концертные залы, цирки и музеи размещают на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также на специально оборудованных информационных стендах, размещаемых в местах, доступных для посетителей таких организаций, информационные сведения, определенные в вышеназванной статье. Представляется, что, например, деятельность музыкальных и танцевальных коллективов не всегда может являться предметом регулирования Закона № 3612- 1.

В данном ключе во избежание двоякого толкования, а также с целью соблюдения принципа доступности для восприятия и его понятности для субъектов соответствующих правоотношений представляется целесообразным соотнести предлагаемые в рассматриваемой статье объекты регулирования с абзацем 3 статьи 4 Закона № 3612-1, а именно: «Настоящие Основы регулируют культурную деятельность в следующих областях: художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие виды и жанры искусства».

При этом обязательность размещения на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации может быть обременительна для организаций, осуществляющих свою деятельность в отдаленных регионах Российской Федерации, в которых доступ в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» ограничен. При этом существует вероятность, что обязанность создания официального сайта и обеспечения доступа в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» для ряда малообеспеченных организаций культуры может привести к дополнительным расходам и в свою очередь удорожанию цены на билет. Указанное может стать причиной спада посещаемости таких организаций, а в результате привести к их ликвидации.

6. Согласно проектируемой в законопроекте №1 статье 52¹ Закона № 3612 -1, предусматривается возможность федерального органа исполнительной власти утверждать форму билета на проводимые организациями культуры мероприятия.

Эксперты Общественной палаты отметили, что указанное ограничение может привести к избыточности регулирования в данной области общественных отношений для коммерческих организаций. При этом установление специальной формы билета (например, обязательность наличия подписи уполномоченного продавцом лица или иных реквизитов) может в целом негативно отразиться на возможности продажи билетов с помощью информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В этой связи участники общественного обсуждения отметили, что представляется целесообразным установление указанных ограничений для организаций, финансируемых из государственного бюджета.

7. Введение предлагаемого в законопроекте порядка утверждения формы билета федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере культуры, декларируемое в статье 52¹, требует дополнительного обсуждения.

Так, исполнение дополнительной функции соответствующими органами исполнительной власти потребует дополнительных материальных и кадровых ресурсов, что в действующих условиях представляется нецелесообразным и нуждающимся в дополнительной проработке.

8. В представленных законопроектах не учитываются нормы законодательства о применении контрольно-кассовой техники, вступающие в силу с 1 июля 2019 года.

Пункты представленных законопроектов, которые касаются общественных отношений, связанных с реализацией билетов на театральные зрелищные мероприятия, необходимо сформулировать с учетом законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой

техники в свете вступающих в силу с 1 июля 2019 года норм Федерального закона от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации».

9. Участники общественной экспертизы согласились с необходимостью разработки дополнительных механизмов пресечения нелегального распространения билетов на культурно-массовые мероприятия в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

На сегодняшний день недобросовестные предприниматели зачастую создают в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сайт, схожий до степени смешения с официальными сайтами организаций культуры или иных добросовестных предпринимателей, занимающихся реализацией билетов на мероприятия в сфере культуры, и, злоупотребляя деловой репутацией организации, копию сайта которой они создали, реализуют билеты по завышенным ценам. При этом доступ к сайтам такого рода может быть ограничен только по решению суда. Участники мероприятия отметили, что процедура ограничения доступа занимает значительное время, в связи с чем не удается своевременно прекратить деятельность соответствующих недобросовестных предпринимателей. Таким образом, нарушаются права и законные интересы не только организаций культуры и добросовестных предпринимателей, но и граждан, которые несут убытки, покупая билеты по завышенным ценам.

На основании изложенного Общественная палата предлагает учесть указанные замечания и предложения при рассмотрении проектов федеральных законов № 545158-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», № 545157-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».