



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Прокуратура
Ленинградской области**

ул. Торжковская, д.4,
Санкт-Петербург, Россия, 197342

Председателю постоянной комиссии
Законодательного собрания
Ленинградской области по
образованию, науке, культуре,
туризму, спорту и делам молодежи

Перминову А.А.

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

4 АВГ 2021

№ 2881-1/21-22-0-5

25 07.2021 № 22-16-2021

На № . от

Уважаемый Александр Александрович!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «Об уличном искусстве» (далее - Проект, законопроект).

Проект направлен на новое регулирование общественных отношений в целях регламентации процедуры создания изображений на внешних поверхностях зданий в Ленинградской области. Предлагается урегулировать создание произведений изобразительного искусства (далее - изображения) на внешних поверхностях зданий, на заборах и иных ограждениях, а также на внешних поверхностях некапитальных строений и сооружений. Проектируемый закон не будет распространяться лишь на объекты культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждён Правительством РФ.

Следует отметить, что на сегодняшний день в Российской Федерации нет отраслевого закона, регулирующего уличное искусство.

Между тем, мероприятия, связанные с подобным выражением искусства, которое ориентировано на внимание общественности, широко распространены. Соответственно проведение такого рода мероприятий должно исключать какую-либо вероятность причинения вреда людям, государству, имуществу, окружающей среде и прочему. Как следствие данный процесс нуждается в определенном регулировании.

Однако при рассмотрении анализируемого законопроекта необходимо учитывать следующее:

В силу п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы культуры состоят в совместном ведении. Согласно ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Основным нормативным актом законодательного массива, обеспечивающего правовое регулирование в сфере культуры, являются «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (далее - Основы), утвержденные Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1.

Перечень полномочий субъектов Российской Федерации установлен в ст. 36 Основ. Данный перечень ограничен четкими рамками компетенций органов

АБ №604689

Прокуратура Ленинградской области
№ 22-16-2021/2711-21-20410001

региональной власти и не содержит положений, дающих право субъекту РФ регламентировать права граждан в части вопросов «уличного искусства».

Однако ст. 31 Основ устанавливает определенную возможность государственных органов вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, если такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

Так, согласно данной норме закона представительная, исполнительная и судебная власти в Российской Федерации выступают гарантом прав и свобод всех субъектов культурной деятельности, защищают эти права и свободы посредством законодательной и иной нормативной деятельности, разработки и осуществления государственной политики культурного развития, пресечения посягательств на права и свободы в области культуры. Органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления не вмешиваются в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Запрет какой-либо культурной деятельности может быть осуществлен только судом и лишь в случае нарушения законодательства.

Таким образом, регулирование субъектом Российской Федерации вопросов проявления творчества граждан возможно лишь в рамках положений ст. 31. Основ.

Иное регулирование выступает превышением пределов предоставленных полномочий законодателя, что является коррупциогенным фактором, предусмотренных подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее - Методика), принятие нормативного правового акта с нарушением компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Кроме того, в соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ к элементам благоустройства, помимо прочего, отнесены различные виды оформления фасадов зданий, строений, сооружений.

При этом согласно ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) правила благоустройства территории муниципального образования - муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения. Правила благоустройства территории

муниципального образования регулируют вопросы внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений (п. 2 ч. 2 ст. 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Утверждение правил благоустройства территории относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (п.11 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены лишь вопросы, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования, исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей отдельных муниципальных образований (ч. 3 ст. 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Как следствие концепция Проекта, в основу которой заложено создание изображения на внешней поверхности здания путем согласования проекта изображения с уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выходит за рамки компетенции регионального законодателя, не согласуется с приведенными выше нормами федерального законодательства и содержит коррупциогенный фактор.

Кроме того, также ряд отдельных статей Проекта состоит вне рамок правового поля.

К примеру, согласно статье 7 Проекта органы исполнительной власти Ленинградской области в пределах своих полномочий обеспечивают сохранность изображений, созданных в соответствии с данным законом. При этом процедура (порядок) обеспечения сохранности таких изображений не оговаривается, что само по себе является коррупциогенным фактором, предусмотренным п/п «а», «ж» п. 3 Методики (широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения; отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка).

Более того, это представляется затруднительным, поскольку, как указано выше, действие проектируемого закона распространяется на объекты независимо от формы собственности, за исключением объектов культурного наследия федерального значения.

Подобные недостатки имеют и положения ст. 24 Проекта. Согласно данной проектируемой норме орган, уполномоченный Правительством Ленинградской области, осуществляет контроль за соответствием изображений данному закону. Удаление изображения или приведение его в соответствие с проектом осуществляется в срок, не превышающий 30 дней с момента издания предписания уполномоченного органа. В случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) предписания уполномоченный орган организует работы по удалению изображений и восстановлению внешней поверхности здания за счет средств бюджета Ленинградской области. Порядок организации и финансирования работ по удалению регулируется постановлением Правительства Ленинградской области.

Одновременно отмечаю, что, несмотря на то, что приведенное и другие положения Проекта свидетельствуют о необходимости бюджетного финансирования, в финансово-экономическом обосновании к Проекту говорится, что в случае принятия закона таковое не потребуется.

В соответствии со ст. 11 Проекта для согласования проекта изображения владелец (один из владельцев) здания предоставляет в орган власти в сфере жилищно-коммунального хозяйства, помимо прочих документов, визуализацию изображения (в виде одного или нескольких изображений) в месте его предполагаемого создания в машиночитаемом виде. Визуализация изображения должна обеспечить чёткую демонстрацию изображения и места его создания.

Между тем, Проектом не оговаривается, что подразумевается под «машиночитаемым видом» и каким образом такой документ может быть изготовлен.

В федеральных актах имеется лишь разъяснение, что понимается под машиночитаемым документом - это документ, пригодный для автоматического считывания содержащейся в нем информации. Основными видами носителей, применяемых при создании машиночитаемых документов, являются перфорационные (перфокарты, перфоленты) и магнитные (магнитные ленты, магнитные диски) носители записи («Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения» (одобрена коллегией Главархива СССР 27.04.1988, Приказ Главархива СССР от 25.05.1988 № 33).

Юридиколо-лингвистическая неопределенность, то есть употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, а также злоупотребление правом заявителя государственными органами (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций - являются коррупциогенными факторами, предусмотренными п/п «б», «в» п. 4 Методики.

В настоящем заключении не оговариваются все недостатки Проекта, поскольку его концепция в целом требует дополнительного обсуждения и проработки. Таким образом, Проект в предложенной редакции принят быть не может.

Прошу учесть данные замечания при рассмотрении Проекта. О принятом решении проинформируйте прокуратуру области.

С уважением,

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с законодательными
(представительными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

старший советник юстиции

Н.Ф. Зайцева, 425-77-22



Н.Ф. Зайцева