

Стенограмма заседания Комиссии по театральному образованию, науке, экономике и организации театра СТД РФ 18 марта 2014 г.

Повестка дня:

1. О практике применения театрами Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступившим в силу с 1 января 2014 г.
2. О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации изменений, запрещающих заключение гражданско-правовых договоров фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем.

Геннадий Александрович Смирнов, заместитель Председателя СТД РФ

Тема нашего заседания - 44-й Федеральный Закон, как он реализуется на практике. Закон получает своё развитие в нормативных актах, которые принимаются на уровне субъектов РФ, муниципалитетов, и поэтому театры, находящиеся даже в одном городе, испытывают различные сложности. Из предварительных разговоров, которые мы провели с руководителями театров, мы приходим к выводу, что театры, находящиеся в ведении Министерства культуры Российской Федерации, испытывают меньше затруднений при реализации этого закона, чем театры, находящиеся в ведении Департамента культуры Москвы или, например, Комитета по культуре Санкт-Петербурга. Поэтому мы решили собраться и обсудить, что действительно представляет в этом законе сложности и препятствует нормальной деятельности театра, а какие опасения надо развеять. Сейчас специалисты прокомментируют эти вопросы.

Галина Валентиновна Лупачева, заместитель руководителя Департамента культуры Москвы

Вся новая нормативно-правовая база, которая принимается на федеральном уровне, потом корректируется с учётом обращений творческих союзов по уточнению отдельных позиций. Когда формировался 44-ФЗ, он также был на согласовании федеральных органов, в Министерстве культуры и на уровне Правительства Москвы, и тогда, благодаря совместной работе с директорами Московских театров, мы уточнили формулировки ряда пунктов закона.

Вступил в действие 44-ФЗ, было дано право государственным бюджетным учреждениям за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, за счет спонсорских средств и других средств, не связанных с выполнением государственного задания, осуществлять закупки, заключать договора в рамках 223-ФЗ.

К сожалению, в Правительстве Москвы (и федеральные учреждения столкнулись с этим) было принято решение, чтобы в 2014 году все государственные бюджетные учреждения города Москвы осуществляли закупки по 44-ФЗ. Но учитывая специфику театральной деятельности, мы вышли к руководителю Департамента конкурентной политики и 15

учреждений Москвы участвуют в пилотном проекте, в рамках которого будут осуществлять свои закупки по 223-ФЗ.

Мы столкнулись с тем, что порядок проведения конкурсных процедур и порядок регистрации договоров в Москве отличается от федерального. Все договора в рамках 44-ФЗ должны быть зарегистрированы в единой автоматизированной системе регистрации договоров. И здесь мы столкнулись с проблемой, потому что на уровне Правительства Москвы существует постановление Правительства Москвы № 67, которое регулирует сферу закупок в г.Москве, и там четко прописано, что мы должны осуществлять закупки через портал поставщиков, по ряду позиций это строго регламентировано. И хотя дано право заключать договора с единственным поставщиком, в том числе через портал поставщиков, мы должны обосновать начальную максимальную цену исходя из трех коммерческих предложений.

В 44-ФЗ ст. 22 определяет, что есть 5 способов определения начальной максимальной цены, и если ни один из них не подходит, заключать договор по фактическим затратам. Но здесь тоже есть ограничения со стороны города Москвы - в том, чтобы включить единственного поставщика в реестр поставщиков и заключить с ним договор, функции контроля в сфере закупок осуществляет Главное контрольное управление.

Управление дало пакет документов, который каждое учреждение должно предоставить, чтобы обосновать стоимость закупки. В последнее время в Департамент культуры поступает очень много вопросов от творческих организаций по поводу закупок, порядка оформления документов и т.д.

В ближайшее время на основании существующих проблем с учетом специфики творческих организаций мы проведем совещание с руководителем Главного контрольного управления.

Что касается закупок малого объема – в 67пп прописано, что они должны осуществляться через портал поставщиков. На сегодняшний день 67пп не предусматривает конкурсных процедур на закупку исходящего реквизита, мелких расходных материалов. С учетом того, что такие закупки осуществляются в розничной торговле, а не у конкретного поставщика, то здесь возможна закупка в рамках авансового отчета.

По тем вопросам которые часто задаются, в ближайшее время мы постараемся организовать совместно с Правительством Москвы, Главным контрольным Управлением, Департаментом конкурсных процедур, обучение руководителей театров и других творческих организаций.

Г.А. Смирнов

В статье 298 ГК РФ говорится, что бюджетное учреждение вправе осуществлять предусмотренную его уставом предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, а доходы полученные от такой деятельности поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Вопрос такой: требования осуществлять расходы за счет

доходов, полученных от собственной деятельности, через 223-ФЗ или 44-ФЗ не ограничивают ли право самостоятельного распоряжения заработанными средствами?

Руководители театров, находящихся в ведении Департамента культуры Москвы, говорят о том что в театрах федерального ведения законодательство, связанное с деятельностью театра, более либеральное, чем в городских театрах. С чем это связано? Или это надуманно.

Г.В. Лупачева

По первому вопросу. Мы с 1 января 2012 работаем по новой форме государственных бюджетных учреждений. Это и 83-ФЗ, и все нормативно-правовые акты в сфере культуры, регламентирующие деятельность учреждений. Там прописано, что все доходы, которые получает государственное бюджетное учреждение, поступают в его самостоятельное использование и расходуются по усмотрению руководителя. Министерство финансов определило, что при формировании объема финансового обеспечения выполнения государственного задания должны учитываться средства от внебюджетной деятельности. И Москва, и Минкультуры России стараются не сокращать, а сохранить объем финансового обеспечения для развития учреждений. На средства, которые зарабатывает учреждения, мы влияния не имеем.

По второму вопросу. У нас сейчас единственное отличие от федерального ведомства – это система регистрация договоров. Конечно это как функция контроля за расходованием средств, с другой стороны усложняет работу, в части 93 статьи – заключения договоров с единственным поставщиком.

Лев Геннадьевич Сундстрем, секретарь СТД РФ, председатель Комиссии

Вопрос о приобретении закупок малого объема, расходных материалов и т.д. Где в законе говорится о том, что можно делать такую закупку в розничной сети в рамках авансового отчета и без конкурсных процедур? Как в таком случае обосновывать цену закупки?

Г. В. Лупачева

На сегодняшний день планируется внесение изменений в части законодательства Москвы в 67-е постановление, которое гласит, что учреждения обязаны использовать портал поставщиков. На сегодняшний день нигде не написано, что авансовые отчеты нельзя использовать в рамках выполнения ст.93. Учитывая это, мы работаем над тем, чтобы внести изменения и прописать право в части расходов через розничную сеть по авансовому отчету.

Софья Михайловна Апфельбаум, директор Департамента государственной поддержки искусства и народного творчества Министерства культуры РФ

В таком случае надо обратиться к разработчикам закона. Давайте сделаем запрос в Минэкономразвития с просьбой разъяснить закон по этому вопросу. Тогда у нас будет

ответ, на основании которого мы сможем дальше отстаивать свои интересы, если он нас не устроит.

Роман Михайлович Афанасенков, начальник управления государственными заказами Департамента культуры г. Москвы

Если мы обратимся к 44-ФЗ, то увидим, что данный закон распространяется на осуществление закупки на поставку товаров, оказание услуг, выполнение работ.

Гражданский кодекс гласит, что есть правовая норма – договор купли-продажи, причем договор поставки товаров – это частное от такого договора. Также есть договор розничной купли-продажи, и есть еще договор поставки для государственных нужд. И он, соответственно, на розничную куплю-продажу не распространяется.

Здесь все просто: вы выдаете денежные средства под отчет сотруднику, который осуществляет розничную куплю-продажу. Такая купля-продажа законом 44-ФЗ не регулируется.

Сергей Валерьевич Горошков, заместитель директора Московского драматического театра им.К.С.Станиславского.

В соответствии со статьей 15 закона 44-ФЗ бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджета, и иных средств, в соответствии с требованиями настоящего закона... Мы в любом случае попадаем под действие этого закона. В таком случае возникает противоречие с Гражданским Кодексом, которое в любом случае требует урегулирования.

Г.В. Лупачева

Дело в том, что закон 44-ФЗ вступает в противоречие и с ГК РФ, и с законом 135-ФЗ "О защите конкуренции". Есть еще проблема по заключению договоров аренды сценических площадок, потому что в 135-ФЗ, с одной стороны, написано, что вы имеете право сдавать в аренду сценическую площадку одному контрагенту не более 30 календарных дней. В данном случае, если площадка сдается какой-то коммерческой структуре для проведения мероприятия, то здесь проблем не будет. А если площадка сдается для тех учреждений, которые на данный момент не могут осуществлять свою творческую деятельность (например, период ремонта), то здесь они не могут заключить договор, т. к. обязаны провести конкурс.

Марк Григорьевич Розовский, художественный руководитель театра «У Никитских ворот»

Мы должны все вместе понимать, что что-то неблагополучно. И напряжение нарастает. И дело не только в 44-м законе. Может быть, законы, которые принимаются – хорошие, но жить по ним невыносимо. Когда доходит до реализации этих законов на практике, то это пахнет таким бюрократизмом и доходит до абсурда. Да, когда мы приходим в Департамент по культуре, мы получаем поддержку. Но вопросы возникают постоянно, и

по каждой мелочи приходится идти в Департамент. Конечно, надо что-то менять. Помимо массы проблем и финансовых трудностей, существующих в театре, появляется 44-ФЗ, по которому мы должны осуществлять закупки независимо от суммы через сайт, работа которого, между прочим, оставляет желать лучшего, постоянные сбои – работать даже по закону невозможно.

Мы должны выполнять поиск коммерческих предложений от поставщиков, делать отчеты о нецелесообразности способа определения поставщика, даже если договор заключается на маленькую сумму... Все вышеперечисленные моменты приводят к задержкам, а иногда и срыву заключения договоров и в итоге к срыву выпуска спектаклей. Потому что есть временной фактор. Дополнительный источник средств, который в театре может быть, – сдача помещений в аренду. Но эти средства театр может потратить только на оплату коммунальных услуг и содержание имущества. Проблем много. Необходимо пересматривать эти законы. непонимание специфики театра при принятии законов приводит нас всех в тупики. Мы надеемся, что здравый смысл восторжествует.

Марина Сергеевна Андрейкина, директор Московского драматического театра им.К.С.Станиславского

Говорить о том, что законы помогают эффективно использовать бюджетные средства, не приходится категорически. Две трети административного персонала занимаются обслуживанием бюджетного статуса. Чтобы заказать канцелярские принадлежности, расчет цены - на 350 страниц, жалко потерянного времени. По поводу розничной торговли – тоже масса вопросов. Трактовать закон можно как вздумается. Нужно привести закон к тому виду, чтобы эти моменты были в нем четко прописаны.

Анатолий Евсеевич Полянкин, директор Российского Государственного театра «Сатирикон» им. А.Райкина

Мы говорим сейчас о том, что закон, направленный на экономию бюджетных средств, ведет к расходованию бюджетных средств, потому что люди (хозяйственники) занимаются не своими прямыми обязанностями, а обслуживанием 44-ФЗ. Считаю, что нужно не бесконечно править закон, это занимает слишком много времени, а выходить на те органы, которые к этому закону пишут всевозможные дополнения, и таким образом вносить необходимые изменения.

Марк Абрамович Гурвич, заместитель директора по экономическим вопросам Московского академического театра Сатиры

На сегодняшний день мы забываем что параллельно с 44-ФЗ, который несомненно жестче чем 94-ФЗ, есть еще 223-ФЗ. Хорошо, что 15 театров в Москве участвуют в пилотном проекте по 223-ФЗ. Если сравнить два этих закона, то конечно по 223-ФЗ работать значительно легче, чем по 44-ФЗ. Я уверен, что когда мы соберемся через год, то убедимся что 223-ФЗ выполнил свою пилотную функцию, и Правительство сможет перевести театры страны на действие усовершенствованного за это время 223-ФЗ.

Давайте не откладывать это в долгий ящик, давайте соберем совет директоров, поставим себе целью изменить то, что необходимо в 44-ФЗ, и при этом потихоньку работать с 223-ФЗ. И я, думаю, что это даст свои результаты.

Григорий Иванович Глоба, начальник юридического отдела Российского Государственного театра «Сатирикон» им. А.Райкина

Я хотел бы обсудить несколько моментов в правовой сфере связанных с применением 44-ФЗ. На мой взгляд, основная проблема в том, что закон не дифференцировал закупки по их стоимости, в отличие от 94-ФЗ, который позволял заключать гражданско-правовые договоры на сумму до 100 тысяч. Все этим пользовались, и этим решался вопрос малых закупок. 44-ФЗ такую возможность не предоставляет, отсюда возникает эта проблема, которую мы сегодня обсуждаем. Мы проводили анализ на стадии, когда 44-ФЗ еще не вступил в силу. Мы готовили к нему поправки – и по нашим данным получалось, что театры до 80% своих закупок совершают объемами менее 50 тысяч рублей, то есть это малые закупки. Получается, что об экономии, эффективности и целесообразности проведения этих процедур закупок вообще никакой речи быть не может. В интернете коммерческие специализированные организации объявляют следующие цены за свои услуги по закупкам в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ: одна устная консультация стоит тысячу рублей и 80-90 тысяч за аукцион или конкурс. Получается, что помимо того, что формируется огромный государственный аппарат, который обслуживает все эти закупки, формируется еще индустрия, которая тоже живет за счет государственных средств, – на те деньги, которые театры должны расходовать на свою основную деятельность.

Мы предлагаем на обсуждение два способа.

Первый: полностью исключить закупки до 20 000 рублей из сферы деятельности 44-ФЗ.

Второй: предоставить учреждениям возможность заключать на сумму до 100 000 рублей не контракт, который регулируется 44-ФЗ, а так, как это было в 94 ФЗ – гражданско-правовой договор, под который попадает также совершение закупок путем расчета наличными средствами.

Еще момент. По итогам закупки заказчик должен проводить экспертизу и составлять отчет – здесь тоже нет никакой дифференциации по объему закупок, на маленькую сумму мы должны составлять отчет, здесь мы тоже предлагаем чтобы экспертиза и отчет составлялись на закупки свыше определенной суммы – мы предлагаем 1 млн. рублей.

Марк Дмитриевич Литвак, директор Московского Театра Юного Зрителя

Мы все видим, что с каждым днем принимаемые законы осложняют жизнь, тормозят работу и т.д. Мое предложение собрать расширенное заседание комиссии, собрать рабочую группу, которая занимается 44-ФЗ на федеральном уровне, как можно быстрее по этому поводу внести свои предложения. Второе. Собрать межрегиональное собрание – обозначить проблемы, собрать их - и также внести по ним предложения. Третье. Письмо, которое было написано нашими коллегами и отдано В.В.Путину, поддержать и срочно

отправить в поддержку этого письма дополнение, чтобы несмотря на сложную ситуацию в стране, на это письмо отреагировали. Следующее: просить Москву как можно быстрее, не дожидаясь окончания пилотного проекта, по итогам закрытия сезона например, перевести нас на 223-ФЗ. Потому что по 44-ФЗ работать сложно, а иногда просто невозможно, тормозится работа.

Еще один нюанс – мы столкнулись с тем что огромное количество запросов, которые мы обязаны по 44-ФЗ отправлять, остаются без ответа, потому как коммерческие организации завалены запросами, обслуживают они не только театры – отвечать нам они не обязаны, и зачастую эти запросы игнорируются.

Что касается малых объемов и наличных денег. Московское казначейство запретило нам пользоваться наличными деньгами, поэтому мы используем банковские карты. Нам пока разрешают перевести сотрудникам деньги для мелких покупок на зарплатные карты. Но этот платеж идет как заработная плата, хотя в платежке мы пишем, что это деньги на приобретение того или иного товара. Через какое-то время могут возникнуть претензии: где налоги? Сотрудники категорически не хотят получать деньги под отчет таким образом.

Необходимо поставить вопрос в Казначействе о выпуске корпоративных банковских карт на хозяйственные расходы как можно быстрее.

Есть еще одна проблема, которая для нас более чем актуальна. Договора с артистами и творческими сотрудниками, которые мы должны заключать по 44-ФЗ. Я обязан вывесить контракт с артистом. Это личные данные и коммерческая тайна, которую мы должны вывесить. У нас сейчас несколько спектаклей могут слететь. Артисты хотят и имеют на это полное законодательное право, чтобы их отношения с работодателем были конфиденциальны. 44-й закон этого не подразумевает.

Кирилл Игоревич Крок, Генеральный директор Государственного академического театра им.Ев.Вахтангова.

Я сочувствую руководителям московских театров. Федеральные театры сейчас находятся в более выигрышном положении, нежели московские. Конечно, у нас тоже есть определенные сложности с 44-ФЗ, но не такого масштаба. Вообще непонятно, как в таких условиях работать. 44-ФЗ вызывает только увеличение расходов бюджетного учреждения, любая конкурсная процедура стоит денег – это от 40 000 рублей только за то, чтобы этот конкурс прошел. Нужно здесь что-то делать. Именно московскому сообществу нужно добиваться решения, чтобы театры находились хотя бы в равных условиях: и федеральные, и московские.

С.В. Горошков

Московские театры очень зарегламентированы. Хочется попросить сократить уровень чрезмерного контроля и опеки, под который мы попадаем. Это все требует и затрат, и времени, и сил на бесконечные согласования.

Ара Арамович Карапетян, директор Московского академического музыкального театра им.К.С.Станиславского и Вл.И.Немировича-Данченко.

Есть опасность, что если мы все перейдем на 223-й закон, - тенденции, которые есть в Москве сегодня, – чтобы все то, что сейчас нас не устраивает в 44-ФЗ, не появилось в 223-ФЗ. Известно, что уже создается электронная система для 223-ФЗ, и мы не знаем, в каком направлении это будет развиваться дальше.

Нужно не менять 44-ФЗ, а суметь добиться внимания людей, принимающих решения в этом вопросе, и остановить эти попытки безумного контроля. Лучше пусть нас ежегодно проверяют и увольняют, если мы чем-то не соответствуем. У нас в театре 15 человек занимаются только подготовкой документации, и в каждом отделе есть человек, занимающимся только этим. Это бред, и надо добиваться того, чтобы это остановить.

Л.Г. Сундстрем

Проблема, которую мы обсуждаем, актуальна не только для Москвы. В Петербурге предстоит аналогичное обсуждение.

Мы подведем итоги нашего заседания. Совместно с Гильдией театральных продюсеров и менеджеров будем готовить конкретные проекты на основании прозвучавших сегодня предложений. Очень надеюсь на то, что Клуб директоров московских театров четко формулирует свои предложения.

Перейдем ко второму вопросу нашего заседания.

Если раньше в Трудовом кодексе была статья, определявшая, что если вы заключили гражданско-правовой договор, а за ним стоят трудовые отношения, то он судом может быть переквалифицирован на трудовой договор. Но теперь в статью 15 Трудового кодекса добавили абзац: «Заключение гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем не допускается». К тому же, внесены изменения в Административный кодекс, которым теперь установлено, что если вы заключили гражданско-правовой договор, содержащий трудовые отношения, то за это предусмотрены существенные штрафы. Правда, эти штрафы будут взиматься только с 1 января 2015 года.

А. А.Карапетян

Под трудовые взаимоотношения можно подвести практически любой договор между учреждением и физическим лицом.

К. И. Крок

На сегодняшний день юристы дают такие критерии оценки отнесения заключенного гражданско-правового договора к трудовой функции: регулярность выплаты вознаграждения, длительность правовых отношений, наличие пункта о материальной ответственности привлекаемого лица по договору или соблюдение внутреннего

трудового распорядка, обязанность оказывать услуги лично, обязанность соблюдать технику безопасности учреждения, социальное страхование исполнителя. По этим пунктам любой суд признает отношения трудовыми.

Какой я вижу выход – брать исполнителя по совместительству, по трудовому договору на часть ставки, а в дополнительном соглашении к трудовому договору оговаривать все остальные условия.