

Правовой статус руководителя учреждения культуры определен совсем не так четко, как может показаться. Рассмотрим случаи нарушения правовых норм в отношении руководителей учреждений культуры со стороны учредителя, разберемся, как их избежать, и определим границы прав руководителя учреждения культуры.

Е.В. Абидуева,

ведущий консультант отдела государственной политики, правового и информационно-аналитического обеспечения министерства культуры и архивов Иркутской области

Особенности правового статуса руководителей учреждений культуры

Удивительно, но, стремясь повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг, оптимизировать сеть учреждений культуры, мы уделяем недостаточно внимания вопросу, от решения которого серьезно зависит результат бюджетного реформирования, – созданию благоприятной организационной среды для осуществления трудовой функции руководителей учреждений культуры. Обеспечение правовой основы осуществления трудовой функции руководителя, минимизация психологических издержек на этапе заключения и расторжения трудовых договоров, внедрение эффективной, но не тотальной системы контроля за деятельностью учреждения, совершенствование системы оплаты труда – вот те условия, которые учредитель в лице органа государственной власти или муниципального управления должен создать для обеспечения эффективной работы руководителя учреждения культуры. Остановимся на этих и некоторых других актуальных аспектах правового статуса руководителей учреждений культуры.

Нормативная база

Нормативные правовые акты дают нам общее представление о правах и обязанностях руководителей учреждений культуры. При этом правовой статус ру-

ководителя либо непосредственно закрепляется в нормативных правовых актах, либо вытекает из требований законодательства, устанавливающего требования к организации деятельности учреждений.

Трудовой кодекс РФ (далее – ТК РФ) устанавливает определенные (минимальные) социальные трудовые гарантии руководителей учреждений культуры посредством правового регулирования:

- особенностей правового статуса руководителей организаций (глава 43 ТК РФ);
- особенностей правового статуса творческих работников (ст. 351 ТК РФ).

Кроме того, **правовой статус руководителей учреждений культуры устанавливается:**

- Основами законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденными Верховным Советом Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1;
- Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ “О некоммерческих организациях” (далее – Закон № 7-ФЗ);
- Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях” (далее – Закон № 174-ФЗ);
- Законом РФ от 10.07.1992 № 3266-1 “Об образовании” (для руководителей учреждений культуры, реализующих образовательные программы в сфере культуры);
- Федеральном законе от 26.05.1996 № 54-ФЗ “О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации” (для руководителей музеев) (далее – Закон № 54-ФЗ);
- Федеральным законом от 29.12.1994 № 78-ФЗ “О библиотечном деле” (для руководителей библиотек) (далее – Закон № 78-ФЗ).

Гражданский и Бюджетный кодексы РФ, а также ряд федеральных законов¹ непосредственно не регулируют правовой статус руководителей учреждений.

ГК РФ и БК РФ устанавливают границы правоспособности учреждений либо пределы возможного вмешательства в деятельность учреждений и возглавляющих их руководителей со стороны государства, включая контролирующие и правоохранительные органы, органы местного самоуправления.

Уже на уровне законодательного регулирования деятельности руководителей учреждений культуры имеется множество законов, относящихся к различным отраслям права.

Также существует огромный правовой пласт, именуемый **подзаконными правовыми актами**. Степень детализации правил поведения, закрепляемых ими,

ГК РФ, БК РФ и ряд законов регулируют полномочия руководителей учреждений опосредованно.

¹ См. например Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ “О национально-культурной автономии”, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”.

очень велика. Даже опытный юрист не всегда в состоянии грамотно оперировать правовыми нормами, содержащимися в нормативных правовых актах, принимаемых во исполнение законодательства. В этом случае на помощь руководителю учреждения приходит профессиональное "чутье" и соображения целесообразности.

Знание границ собственной правоспособности поможет любому руководителю избежать сложных ситуаций, при которых обычно ему приходится прибегать к неправовым обоснованиям и аргументам.

Разберемся, о каких ситуациях идет речь и когда имеют место нарушения правовых норм в отношении руководителей учреждений культуры со стороны учредителя.

Случаи злоупотребления правовыми нормами

Очень часто манипулирование правовыми нормами начинается уже на этапе трудоустройства, заключения трудовых договоров с руководителями учреждений культуры.

Срочный или бессрочный договор. Как правило, большинство потенциальных руководителей уже к моменту назначения на должность имеют определенный социальный статус, признание в научном или художественном сообществе и являются олицетворениями "эпох", "направлений", "традиций" и "школ". Их приглашают возглавить театр, библиотеку, музей или другое учреждение культуры в качестве уже состоявшихся и уважаемых личностей. Тем не менее обычным делом считается принимать руководителей учреждений на работу по срочному трудовому договору. Хочется обратить внимание читателей на то, что ТК РФ не обязывает учредителей заключать именно срочные трудовые договоры с руководителями организаций (в т. ч. учреждений культуры).

Срочный договор может быть заключен только при соблюдении двух условий: наличия соглашения сторон и указания на срок действия этого договора в уставе учреждения культуры или непосредственно в тексте договора.

Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" возлагает на руководителей учреждений культуры повышенную ответственность за состояние финансово-хозяйственной деятельности учреждения. В законе также говорится о том, что срок действия трудового договора указывается в трудовом договоре с руководителем бюджетного учреждения только в тех случаях, если такой срок установлен учредительными документами бюджетного учреждения, т. е. уставом. Это – дополнительная гарантия для руководителя при заключении трудового договора.

Если уставом бюджетного учреждения культуры не установлен срок действия трудового договора, то трудовой договор не должен заключаться на определенный срок.

ТК РФ не обязывает учредителей заключать с руководителями организаций именно срочные трудовые договоры.

Обоюдное ли согласие? В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" договор, заключаемый с руководителем организации, может быть признан правомерным, если имелось соглашение сторон, т. е. если он был заключен на основе добровольного согласия работника и работодателя. Если дело о правомерности заключения срочного договора рассматривается в суде, то факт согласия работника (руководителя учреждения культуры) на заключение срочного трудового договора подтверждается в соответствии со ст. 55 Гражданского процессуального кодекса РФ: принимаются объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, письменные и вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, заключения экспертов. Поэтому при рассмотрении дел в суде руководители учреждений вправе ссылаться на свидетельские показания о своем несогласии на заключение срочного трудового договора. При отсутствии письменного соглашения о заключении срочного трудового договора суд должен принять такие доказательства.

В интересах учредителя иметь соглашение с руководителем о заключении срочного трудового договора, составленное в письменной форме.

Все приведенные выше сведения может применить на практике и сам руководитель учреждения – например, когда он, выступая как работодатель, принимает на работу своего заместителя и главного бухгалтера. Руководителю необходимо иметь письменные соглашения с лицами, занимающими указанные должности, о согласии на заключение срочных трудовых договоров. В судебных и контролирующих инстанциях такие письменные соглашения станут основным доказательством факта, что руководитель учреждения культуры не злоупотребляет правом на заключение срочных договоров и заключает их только с согласия работников.

Конкурс, избрание или назначение. Заключение трудового договора с руководителем любой организации может также осуществляться в порядке, отличном от процедуры заключения трудового договора, установленной главой 11 ТК РФ. В абзаце 2 ст. 275 ТК РФ читаем: "Трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или учредительными документами организации могут быть установлены процедуры, предшествующие заключению трудового договора с руководителем организации". Трудовой договор может заключаться по результатам проведения конкурса, на основании избрания или назначения на должность руководителя учреждения культуры. Федеральное законодательство предусматривает подобные случаи, например, в отношении руководителей исполнительных органов государственной власти (назначение на должность), руководителей негосударственных образовательных учреждений (избрание на должность), по результатам конкурсного отбора замещаются должности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий.

Если учредитель или руководитель учреждения культуры стремится обеспечить высокий уровень управления учреждением, не допустить в руководящий состав учреждения случайных людей, то подобные процедуры могут быть закреплены в уставе учреждения культуры. При этом процедуры отбора не должны ущемлять права граждан, связанные с возможностью трудоустройства в учреждение

Обязательное условие признания договора, заключаемого с руководителем организации, правомерным – добровольное согласие работника и работодателя.

Руководителю учреждения культуры необходимо иметь письменные соглашения со своим заместителем и главбухом на заключение с ними срочных трудовых договоров.

культуры. Так, например, если уставом учреждения предусмотрено, что на должность руководителя назначается лицо, достигшее значительных творческих успехов в сфере театрального искусства, то недопустимо указывать, например, на членство в конкретной творческой организации, объединяющей театральных деятелей.

Пример 1

Образец неправильного определения порядка приема на должность в уставе учреждения культуры:

Учредитель назначает руководителем учреждения культуры лицо из числа творческих работников, являющихся членом творческой организации "Прозаики Поволжья".

Правильно будет предусмотреть это условие следующим образом:

Учредитель назначает руководителем учреждения культуры гражданина Российской Федерации, достигшего возраста ... лет, имеющего высшее профессиональное образование, который на момент назначения занимается творческой деятельностью и имеет творческие заслуги в литературной сфере.

Гарантии руководителю учреждения при расторжении договоров.

Статья 278 ТК РФ устанавливает дополнительные случаи прекращения трудовых договоров с руководителями организаций (в т. ч. с руководителями учреждений культуры), которые касаются и срочных, и заключенных бессрочно трудовых договоров.

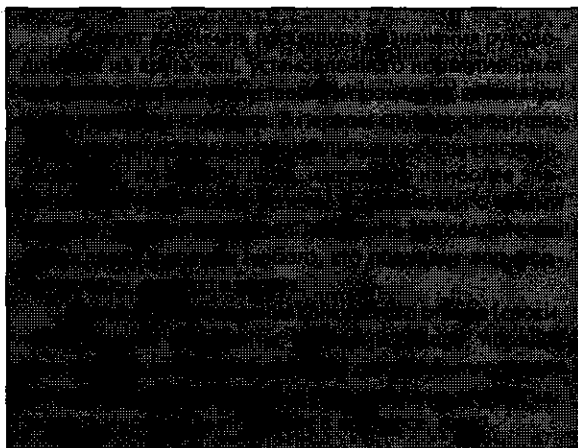
Статья 279 ТК РФ закрепляет норму, согласно которой увольнение руководителя учреждения за невиновные действия должно сопровождаться выплатой ему компенсации в размере, установленном трудовым договором, но не ниже трехкратного среднего месячного заработка. Виновные действия руководителя учреждения культуры могут быть установлены только с соблюдением процедур, предусмотренных ст. 192 и 193 ТК РФ, касающихся наложения дисциплинарных взысканий. В ином случае вина руководителя не может быть доказана.

Виновные действия могут быть установлены только с соблюдением процедур, описанных в ст. 192 и 193 ТК РФ.

Если порядок применения дисциплинарного взыскания был нарушен или не соблюден, то руководитель вправе требовать соответствующей компенсации в судебном порядке.

В связи с изменением законодательства, особенно в сфере совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений, учредитель может включить в трудовые договоры с руководителями учреждений культуры такие основания прекращения договоров, как, например, неисполнение государственного (муниципального) задания в течение определенного периода времени или недостижение показателей эффективности и результативности деятельности руководителя бюджетного учреждения в течение определенного срока и т. п.

Особая ответственность по управлению учреждением культуры, возложенная на руководителя



в соответствии с заключенным трудовым договором, в т. ч. путем установления дополнительных оснований для его прекращения, не позволяет работодателю (учредителю) расторгать договор по собственной инициативе, без определения степени вины руководителя учреждения. Все случаи расторжения трудовых договоров по основаниям, указанным в договоре и непосредственно не предусмотренным Трудовым кодексом РФ, должны осуществляться в порядке применения дисциплинарного взыскания (увольнения) за виновные действия руководителя (включая случаи расторжения трудового договора с руководителем бюджетного учреждения за превышение предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности). И если в письменном объяснении руководителя учреждения культуры, затребованном в связи с неисполнением государственного (муниципального) задания, будут содержаться сведения об отсутствии бюджетного финансирования исполнения задания, вызванного отсутствием средств в соответствующем бюджете или сбоями в казначейской системе исполнения бюджета, суд признает, что вина руководителя учреждения в данном случае отсутствует.

Увольнение руководителей бюджетных учреждений за превышение предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности, предусмотренное Законом № 83-ФЗ, производится в порядке, установленном приказами учредителя. На уровне федерального правового регулирования разными ведомствами был принят ряд приказов, регулирующих указанные общественные отношения, содержание которых было заимствовано большинством учредителей. Правовые акты принимались в соответствии со следующими принципами:

- отсутствие указания на суммы кредиторской задолженности, превышение которых считается превышением предельных значений кредиторской задолженности;
- вменение в обязанность учредителю проводить ежеквартальный мониторинг образования задолженности.

В связи с этим интересно рассмотреть региональный опыт. Министерство культуры и архивов Иркутской области пошло по иному пути: превышение предельных значений просроченной кредиторской задолженности ставится в зависимость не только от срока образования задолженности, но и от ее суммы; вместо ежеквартального мониторинга установлен порядок, предусматривающий определение кредиторской задолженности в связи с проведением плановых бухгалтерских проверок. Кроме того, руководители бюджетных учреждений наделены правом давать объяснения по образовавшейся задолженности. В настоящее время приказ прошел правовую и антикоррупционную экспертизу в прокуратуре Иркутской области и Управлении Министерства юстиции РФ по Иркутской области, замечаний на него не поступало.

С модельным приказом можно ознакомиться в приложении к статье. Он позволит учредителю сберечь финансовые и организационные ресурсы, связанные с необходимостью ежеквартально проводить проверки. Кроме того, вопрос об увольнении не будет ставиться в отношении тех руководителей бюджетных учреждений культуры, суммы просроченных кредиторских задолженностей которых незначительны (в то время как федеральное законодательство предоставляет учредителю возможность принять решение об увольнении руководителя бюджетного учреждения даже при наличии "копеечной" задолженности по обязательствам).

Права и обязанности руководителя

Правовой статус руководителя учреждения культуры на практике также определяется его правами и обязанностями по управлению соответствующим учреждением. В настоящее время права и обязанности руководителя определяются:

- нормативными правовыми актами (законами, постановлениями, распоряжениями органов государственной власти, органов местного самоуправления);
- уставами учреждений и локальными правовыми актами (приказы руководителей учреждения);
- трудовыми договорами, заключаемыми с руководителями.

Уставы, локальные правовые акты и трудовые договоры не должны противоречить нормативным правовым актам. Они также не могут регулировать вопросы, выходящие за компетенцию, определенную нормативными правовыми актами.

Право самостоятельно определять цены на услуги

Очень часто встречаются ситуации, когда учредитель устанавливает завышенные требования к действиям руководителей учреждений культуры по управлению соответствующими учреждениями, излишне контролирует деятельность руководителей. Например, включает в подзаконные акты (приказы учредителя) требование о согласовании цен, устанавливаемых на услуги учреждения. Между тем в соответствии со ст. 52 Основ законодательства о культуре цены на продукцию и услуги устанавливаются организациями культуры самостоятельно, а следовательно, могут доводиться до сведения учредителя и иных заинтересованных лиц в уведомительном порядке. В то же время руководители учреждений культуры несут полную ответственность за их размер и обоснованность.

В государственном задании, доводимом учреждению, учредитель вправе устанавливать предельные цены только на те услуги, оказание которых предусмотрено законодательством Российской Федерации на платной основе¹.

Цены на иные услуги, оказание которых не обязательно является платным, руководитель учреждения устанавливает самостоятельно. Соответственно учредитель не устанавливает на эти услуги предельные цены. К обозначенным видам услуг относится большинство гражданско-правовых договоров (оказание различных услуг, ссуда (безвозмездное пользование), хранение, в т. ч. культурных ценностей), которые могут в соответствии с ГК РФ носить возмездный или безвозмездный характер.

Таким образом, основной отличительной особенностью статуса руководителя учреждения культуры является самостоятельность при определении ценовой политики учреждений культуры, которая ограничивается предельными ценами государственного (муниципального) задания (когда услуги в соответствии с зако-

¹ Под законодательством Российской Федерации в этом случае необходимо понимать законы Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, а также органов государственной власти: приказы Министерства культуры РФ, постановления Госстата России, иных отраслевых министерств и ведомств, действующие в отношении неограниченного круга юридических и физических лиц, содержащие наименования государственных (муниципальных) услуг и сведения об их платности.

нодательством Российской Федерации обязательно оказываются на платной основе) и рыночным спросом на оказываемые физическим и юридическим лицам услуги.

Хочется отметить, что в свете совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений культуры государство (как собственник имущества учреждения) не несет ответственности по обязательствам бюджетных и автономных учреждений. Следовательно, перед контролирующими органами (при привлечении к ответственности руководителя по вопросам определения цен на услуги учреждения) не имеет смысла ссылаться на прохождение процедуры согласования цен у учредителя или у органа, осуществляющего полномочия собственника от имени соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования. В этом заключается хозяйственная самостоятельность бюджетных и автономных учреждений.

При реализации своих полномочий руководитель учреждения не должен принимать решения исходя исключительно из практической целесообразности, не имея правовой основы для их реализации.

Ориентироваться необходимо в первую очередь на федеральные законы, т. к. именно они являются источниками для принятия иных нормативных правовых актов и, как правило, могут применяться непосредственно к правоотношениям в сфере культуры.

Перечислим возможные злоупотребления правом руководителя учреждения самостоятельно определять цены на услуги:

- установление платы за выдачу книг "на ночь" из читального зала. В соответствии с Федеральным законом № 78-ФЗ каждый гражданин имеет право бесплатно получать во временное пользование любой документ из библиотечных фондов, без установления каких-либо ограничений по принадлежности этих фондов и (или) времени выдачи;
- установление различных цен на посещение музеев для иностранцев, лиц без гражданства и граждан Российской Федерации. В данном случае нарушается ст. 44 Конституции РФ, в которой установлено право доступа каждого человека к культурным ценностям. Ограничивать это право, в т. ч. ценой билета на посещение музея, незаконно;
- установление платы за фотографирование (видеосъемку) на территории и (или) в помещениях музея. Если сам процесс фотографирования и видеозаписи не связан с причинением физического ущерба музейному предмету (коллекции), а также не связан с дополнительными обязанностями по совершению действий администрацией музея (создание необходимого освещения, ограничение допуска посетителей к месту проведения фотосъемки), как правило, требуемых при необходимости проведения профессиональной фото-, видеосъемки, нет никаких оснований для установления платы за съемку. Установление цены, предусмотренное ст. 52 Основ законодательства о культуре, возможно лишь в случаях, когда учреждение оказывает услугу, которая предполагает определенные права и обязанности лиц, ее принимающих и оказывающих. В данном случае у посетителя музея появляется право на осуществление съемки и обязан-

Основная отличительная особенность статуса руководителя учреждения культуры – самостоятельность при определении ценовой политики учреждений культуры.

ность ее оплатить, а руководство музея не несет никаких дополнительных обязанностей (за исключением обязанностей, возникающих при организации профессиональной съемки). Посетитель музея приобрел право доступа к музейным предметам и коллекциям, когда купил входной билет. Следовательно, он может осуществлять фото- и видеосъемку без отдельной платы. Такого отдельного вида услуги, как организация фото- и видеосъемки, не существует, администрация музея не берет на себя никаких обязанностей и не совершает дополнительных действий.

Эти примеры злоупотребления правом руководителей учреждений культуры являются наиболее распространенными. При наличии жалоб от заинтересованных лиц факты злоупотреблений могут стать предметом разбирательства для правоохранительных органов.

Заключение госконтрактов и выполнение госзаказа

В настоящее время внимание профессионального сообщества занимают такие темы, как утверждение государственных (муниципальных) заданий и заключение государственных (муниципальных) контрактов. Положение руководителя учреждения, отвечающего за эффективное и целевое использование бюджетных средств, требует выбора наиболее простого и эффективного пути финансирования деятельности учреждения культуры любого типа. Несмотря на то что в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" автономные учреждения не являются ни государственными (муниципальными), ни иными заказчиками, они, как и любое другое юридическое лицо, вправе становиться участниками размещения заказа (ст. 8 Закона № 94-ФЗ), т. е. участвовать в аукционах и конкурсах на право заключения государственного (муниципального) контракта, либо в случаях, предусмотренных Федеральным законом, выступать единственным поставщиком работ, товаров и услуг. Бюджетные и казенные учреждения, в отличие от автономных учреждений, являются и заказчиками, и участниками размещения заказа.

Из анализа действующего законодательства можно сделать вывод о том, что заключение органами государственной власти (в т. ч. осуществляющими полномочия учредителя) государственных контрактов (договоров) с учреждениями культуры любого типа является альтернативным методом финансирования оказания услуг (выполнения работ) физическим и юридическим лицам государственными (муниципальными) учреждениями культуры любого типа. Если учредитель заключает с подведомственным учреждением культуры государственный (муниципальный) контракт, в соответствии с которым учреждение становится единственным поставщиком требуемых услуг, предусмотренных ст. 55 Закона № 94-ФЗ, это позволяет учреждению уйти от необходимости расчета норматива затрат на "разовые" услуги (например, по проведению театрального фестиваля, кинофестиваля), обеспечивает более оперативное финансирование исключительных полномочий учреждений культуры, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

К таким случаям может быть отнесено оказание услуг (выполнение работ), предусмотренных следующими подпунктами части 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ:

- подп. 3: поставка культурных ценностей, в т. ч. музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов, включая копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и иных аналогичных фондов;
- подп. 5: осуществление так называемых исключительных полномочий органами исполнительной власти или подведомственными им государственными учреждениями. При этом полномочия государственных учреждений устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

Пример 2

По данному государственному контракту финансируются расходы Книжной палаты по государственной регистрации, учету и хранению документов, создаваемых на соответствующих территориях.

- подп. 14: при возникновении необходимости в выполнении одноименных работ, оказании одноименных услуг, сумма финансирования которых не превышает 100 тыс. руб. в течение квартала;

Пример 3

Государственный контракт может быть заключен с концертным учреждением, выступление которого требуется при проведении официальных мероприятий.

- подп. 17.1: в случае если заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд размещается в установленных решениями или поручениями Президента РФ случаях у поставщика (исполнителя, подрядчика), определяемого распоряжением Правительства РФ. При составлении планов мероприятий, утверждаемых распоряжениями Правительства РФ, необходимо указывать наименования конкретных учреждений культуры. При таком подходе в тексте проекта распоряжения уже будут указаны конкретные исполнители мероприятий. Это значит, что отсутствует необходимость проводить аукционы и конкурсы, а также расчет нормативов затрат для включения мероприятий в государственные (муниципальные) задания, ведь в каждом конкретном случае исполнитель услуги будет определен и с ним необходимо будет заключить государственный контракт на сумму, установленную распоряжением Правительства РФ;
- подп. 18: приобретение произведений литературы и искусства определенных авторов (за исключением тех случаев, когда приобретаются кинопроекты в целях проката), исполнений конкретных исполнителей, фонограмм конкретных изготовителей для нужд заказчиков в случае, если единственному лицу принадлежат исключительные права на такие произведения, исполнения, фонограммы;

- подп. 19: осуществляется размещение заказов на поставки печатных и электронных изданий определенных авторов, оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций у издателей таких печатных и электронных изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права на использование таких изданий;
- подп. 20: осуществляется размещение заказа на посещение театра, кино-театра, концерта, цирка, музея, выставки (например, государственный контракт может быть заключен на посещение театрального фестиваля, проводимого определенным театром, или на посещение гала-концерта, открывающего или закрывающего музыкальный фестиваль);
- подп. 23: театр, учреждение, осуществляющее концертную деятельность, в т. ч. концертный коллектив (танцевальный или хоровой коллектив, оркестр, ансамбль), телерадиовещательное учреждение, цирк, музей, дом или дворец культуры или клуб размещает заказ на создание произведений литературы или искусства, указанных в пунктах 1–5 части 2 ст. 31.1 Закона № 94-ФЗ, у конкретного физического лица или конкретных физических лиц – автора сценария, артиста-исполнителя, балетмейстера, ведущего теле- или радиoproграммы, дизайнера, дирижера, драматурга, дрессировщика, инженера цирковых номеров, композитора, концертмейстера, либреттиста, оператора кино-, видео-, звукозаписи, писателя, поэта, режиссера, репетитора, скульптора, хореографа, хормейстера, художника, художника-постановщика, художника по костюмам, художника-декоратора, художника-бутафора, художника-гримера либо на исполнения, а также на изготовление и поставки декораций, сценических мебели, костюмов (в т. ч. головных уборов и обуви) и необходимых для создания декораций и костюмов материалов, театрального реквизита, бутафории, грима, постижерских изделий, театральных кукол, необходимых для создания и (или) исполнения произведений указанными организациями.

В описанных случаях средства, получаемые за оказание государственных (муниципальных) услуг или выполнение работ, учитываются в составе приносящей доход деятельности и поступают в самостоятельное распоряжение автономного или бюджетного учреждения (при этом обязательства, принятые учреждением на себя по заключенному контракту, должны быть выполнены в полном объеме). Тем самым увеличиваются поступления учреждения от приносящей доход деятельности, что может быть одним из критериев оценки эффективности управления учреждением.

Регулирование уровня заработной платы

Переход на новую, “отраслевую” систему оплаты труда (далее – НСОТ), отличную от Единой тарифной сетки, не мог не отразиться на правовом положении руководителей учреждений культуры. Сам по себе переход на НСОТ не гарантирует повышения заработной платы работников учреждений культуры, включая руководителей, но упорядочивает систему правовых норм, делает доступным и понятным процесс расчета оклада, применения стимулирующих и компенсационных надбавок и выплат.

НСОТ казенных учреждений должна ставить основной задачей создание оптимальной системы стимулирования руководителей и иных работников казенных учреждений. Учредитель должен обеспечить заинтересованность руководителей казенных учреждений в результатах своего труда. Достигнуть этого можно путем установления зависимости роста стимулирующих надбавок (включая премиальные выплаты) руководителей казенного учреждения от количества средств от платной и иной приносящей доход деятельности казенного учреждения, поступающих в бюджет соответствующего уровня. Вместе с тем для казенных учреждений культуры, которые функционируют в районах с низкой бюджетной обеспеченностью, решить проблему мизерных заработков руководителей и иных работников учреждений культуры можно только через установление компенсирующих выплат в законодательстве субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено учреждение.

Применение НСОТ в бюджетных и автономных учреждениях таит много сюрпризов. Очевидный плюс для руководителей таких учреждений заключается в возможности самостоятельно распоряжаться средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в т. ч. направлять их на дополнительные выплаты по оплате труда. Вместе с тем правовое положение руководителей бюджетных и автономных учреждений двойственно: трудовой договор с ними подписывает учредитель, а нормы локальных актов, устанавливающих дополнительные выплаты к заработной плате за счет собственных доходов учреждения, на учредителя не распространяются.

Пример 4

Если директор бюджетного или автономного учреждения собственным приказом устанавливает себе производственную надбавку за счет средств, полученных от собственных доходов учреждения, то подобный правовой акт не может считаться легитимным и не должен применяться. В соответствии с ТК РФ все условия оплаты труда работника должны содержаться в заключаемом с ним трудовом договоре. Таким образом, все размеры дополнительных выплат, помимо установленной в учреждении системы оплаты труда, также должны быть указаны в трудовом договоре работника с руководителем.

Учредители также должны иметь в виду, что положения об оплате труда работников государственных (муниципальных) учреждений культуры, утверждаемые соответствующими приказами, носят примерный характер. Руководитель каждого учреждения вправе самостоятельно установить систему оплаты труда в учреждении своим приказом или заключив коллективный договор с работниками. При этом из примерного положения учредителя будут заимствованы пункты о необходимых стимулирующих и компенсационных выплатах, а также вместо рекомендуемых (или предельных) размеров выплат, установленных в примерном положении, в Положении об оплате труда конкретного учреждения, будут установлены собственные выплаты (для казенных учреждений – с учетом бюджетной обеспеченности, для бюджетных или автономных стимулирующие выплаты могут устанавливаться с учетом собственных доходов).

Сам по себе переход на НСОТ не гарантирует повышения заработной платы работников учреждений культуры, включая руководителей.

С одной стороны, ТК РФ содержит норму о том, что заработная плата работников "предельными размерами не ограничивается", с другой стороны, Положения об оплате труда ориентируют руководителя на то, что оплата труда должна производиться в пределах бюджетных ассигнований. Чтобы обеспечить выполнение этих, казалось бы, несовместимых, условий, учредители должны отказаться от установления в примерных положениях об оплате труда работников учреждений культуры максимальных размеров стимулирующих выплат. Это пожелание не относится к стимулирующим выплатам, не связанным с качественными и количественными характеристиками исполнения трудовой функции работника, например выплатам "за почетное звание", "за стаж работы". Такие выплаты должны устанавливаться в одинаковом для всех работников (включая руководителей) размере, т. к. они выдаются за сам факт наличия звания или стажа и дополнительно оцениваться не могут. В отношении иных выплат, например, "за качество выполняемых работ", "за интенсивность", "за дополнительную нагрузку", каждый руководитель учреждения должен иметь право самостоятельно оценивать трудовой вклад работника в выполнение государственного задания и нести ответственность перед учредителем и финансовыми органами: в казенных учреждениях – за превышение лимитов бюджетных обязательств, доведенных учреждению, в связи с установлением "неподъемных" для бюджета казенных учреждений стимулирующих выплат, в автономных и бюджетных учреждениях – за превышение рекомендованных размеров средств от приносящей доход деятельности, направляемых на оплату труда работников.

Уделяя внимание вопросу премирования руководителей учреждений культуры, хочется поделиться опытом Иркутской области в части обеспечения конфиденциальности сведений о размерах премиальных выплат руководителям.

Пример 5

Законодательство Иркутской области ориентировало учредителей государственных учреждений на то, что приказами учредителя может регулироваться только порядок выплаты соответствующих премий, условия и размеры премий устанавливаются в трудовых договорах с руководителями учреждений. Таким образом, сам факт выплаты премии и ее размер известен только министру, юристу, кадровику и самому руководителю. Такой подход дает возможность определить индивидуальный "график" премирования руководителя, предусмотреть премию к юбилейной дате со дня рождения, начала осуществления творческой деятельности и т. д. Если какие-либо дополнительные сведения, носящие конфиденциальный характер, становятся известны третьим лицам, то круг лиц – работников учредителя, которые должны понести ответственность за их разглашение, предельно узок и всегда можно определить источник утечки информации. Конфиденциальность сведений о заработной плате, выплата которой производится бухгалтерией учреждения культуры, должна обеспечиваться самим директором.

Учредители должны отказаться от установления в примерных положениях об оплате труда работников учреждений культуры максимальных размеров стимулирующих выплат.

Особенности правового статуса руководителей автономных учреждений культуры определяются также системой управления учреждением культуры, а именно наличием наблюдательного совета и ограничением компетенции учредителя по вопросам управления учреждением.

В соответствии со ст. 8 Закона № 174-ФЗ автономным учреждением управляют наблюдательный совет, руководитель автономного учреждения, а также иные, предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения, органы (например, общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и другие).

Легитимность деятельности органов автономного учреждения обеспечивается включением сведений об этих органах в устав учреждения¹.

Создание совещательных, координационных, художественных, издательских и попечительских советов, иных органов автономных учреждений культуры приказами руководителей автономных учреждений культуры считается обычной практикой². Но при этом руководители автономных учреждений культуры выходят за рамки своей компетенции, установленной ст. 13 Закона № 174-ФЗ, и деятельность созданных в таком порядке органов не является законной.

В соответствии со ст. 28 Закона № 7-ФЗ, действие которой распространяется на бюджетные и казенные учреждения, структура, компетенция, порядок формирования и срок полномочий органов управления некоммерческой организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени некоммерческой организации устанавливаются ее учредительными документами в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Также часть 1 ст. 41.1 Основ законодательства о культуре устанавливает аналогичное требование к закреплению сведений об органах управления к уставам всех организаций культуры.

Эти требования установлены в связи с тем, что учредитель обладает компетенцией по определению органов автономных учреждений и органов управления бюджетных и казенных учреждений культуры, и устав учреждения утверждается правовым актом учредителя.

Руководитель учреждения осуществляет оперативное и текущее руководство деятельностью учреждения, но не вправе самостоятельно определять его органы.

Таким образом, порядок создания органов управления бюджетных и казенных учреждений культуры предполагает:

1) решение вопроса о целесообразности создания тех или иных органов учреждения культуры (например, попечительского, издательского, художественного совета). Следует помнить, что в случаях, предусмотренных законодательством, создавать органы управления учреждения культуры нужно обязательно (например, экспертная фондозакупочная комиссия в музеях);

2) включение предусмотренных федеральными законами сведений об органах управления учреждением культуры в устав учреждения и утверждение его правовым актом учредителя.

¹ Ст. 7 Федерального закона № 174-ФЗ.

² Подробнее об этом см.: Пахарукова К.Г. Особенности формирования и работы попечительского совета в российских учреждениях культуры // Справочник руководителя учреждения культуры. 2011. № 2.

Аналогичный порядок является законным для формирования органов автономного учреждения, но следует обратить внимание, что устав автономного учреждения должен содержать указанные в Законе № 174-ФЗ сведения обо всех **органах автономного учреждения**, а не только об органах управления. Так, например, в устав автономного учреждения должны быть занесены сведения о комиссии по определению стимулирующих надбавок работникам автономного учреждения. Такой подход законодателя можно объяснить необходимостью обеспечения эффективности и законности в деятельности автономных учреждений в связи с отсутствием тотального контроля за деятельностью автономных учреждений, а также желанием уйти от этого контроля, обеспечив при этом определенные гарантии для кредиторов, получателей услуг и работников автономных учреждений. Руководителям автономных учреждений культуры можно посоветовать по мере необходимости создавать в учреждении только те органы, которые предусмотрены в законодательстве и должны быть созданы в учреждении в силу прямого указания нормативных правовых актов.

В рамках совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений в правовой статус руководителя были внесены изменения, в т. ч. касающиеся участия руководителя учреждения в заседаниях наблюдательного совета с правом совещательного голоса. В ситуациях, когда голоса членов наблюдательного совета разделяются поровну, совещательный голос руководителя может стать решающим. Поскольку порядок проведения заседаний наблюдательного совета учреждения определен в Федеральном законе лишь частично, а устав автономного учреждения должен содержать информацию о порядке деятельности наблюдательного совета, то в нем может содержаться положение о том, что при равенстве голосов членов наблюдательного совета руководитель учреждения вправе принять решение самостоятельно.

Решение вопроса о создании органов автономного учреждения ломает привычные подходы к управлению автономным учреждением сферы культуры. К примеру, повсеместно распространена практика проведения аттестаций работников учреждений культуры. Между тем, проведение обязательной аттестации предусмотрено законами Российской Федерации для государственных служащих, научных сотрудников, сотрудников внутренних дел, работников таможенных органов, других категорий работников. Письмом Министерства культуры РФ от 08.02.2010 № 7700-44/04-ПХ "Основные положения о порядке проведения аттестации работников учреждений культуры и искусства" были рекомендованы основные положения, касающиеся порядка проведения аттестаций работников учреждений культуры. С точки зрения правового положения работников учреждений культуры, проведение аттестации является вменением дополнительной обязанности, непосредственно законами не предусмотренной. Руководители автономных учреждений культуры по результатам аттестации работников обеспечивают их карьерный рост и увеличивают оплату труда. Однако в связи с тем, что не предусмотренная законодательством аттестация, как правило, не содержит четких (объективных) критериев для принятия кадровых решений, аттестационные

комиссии если и должны создаваться при автономных учреждениях культуры, то только через внесение сведений о них в устав. При утверждении устава в силах учредителя обеспечить независимость аттестационных комиссий и выработку эффективного порядка их деятельности. В связи с этим руководителям автономных учреждений культуры необходимо задуматься о переходе на новые формы определения ответственности труда работников, введении соответствующих стимулирующих выплат в системы оплаты труда и установлении их по фактическим результатам работы, а не по результатам аттестации.

Бюджетные и казенные учреждения вправе определять деятельность аттестационных комиссий своими локальными правовыми актами, т. к. аттестационные комиссии не относятся к органам управления учреждением, их решения носят рекомендательный характер, управленческое решение принимает руководитель самостоятельно.

Вообще, руководителям учреждений культуры всех типов стоит обратить внимание на необходимость соблюдения принципа добровольности при проведении аттестации: сотрудник должен писать заявление с просьбой о проведении аттестации, а при его отказе обязательная аттестация может не проводиться.

На практике ответственность за деятельность учреждения несет его руководитель, так что вполне разумным является принятие окончательного решения должностным лицом, на которое возложена ответственность за эффективное управление учреждением.

Признавая большое влияние руководителей учреждений культуры на культурный уровень и в определенной степени на качество жизни в стране (регионе, муниципалитете), уместно вспомнить слова французского монарха, вполне применимые и для оценки статуса руководителя: "Государство – это я". Другими словами, учреждение – это руководитель. Его профессиональная оригинальность или, наоборот, творческий традиционализм, хозяйственная самостоятельность, стрессоустойчивость, финансовая и правовая грамотность или отсутствие этих качеств во многом определяют место возглавляемого учреждения в системе общественных отношений, качество работы учреждения.

Реформирование законодательства в сфере государственного (муниципального) управления привело к созданию новых механизмов реализации полномочий руководителей учреждений культуры и контроля за их деятельностью: появилось формирование государственных заданий, была введена новая система оплаты труда, разработаны критерии эффективности и результативности деятельности руководителей. При этом каждый из документов, оформляющих тот или иной элемент правового статуса руководителя, должен применяться во взаимодействии с другими. Изменения претерпели и такие устоявшиеся формы регулирования труда и определения правоспособности руководителей, как трудовой договор, заключаемый между учредителем и руководителем, и устав учреждения культуры. Законодательство определяет гражданско-правовую и трудовую ответственность руководителя по управлению учреждением, но вместе с тем устанавливает гарантии, защищающие его от возможного произвола со стороны учредителя.

Хотелось бы думать, что позиция законодателя по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений в части регулирования деятельности руководителей учреждений культуры найдет понимание у органов государственной власти и местного самоуправления и будет положена в основу формирования качественного менеджмента учреждений культуры.

Приложение

Проект модельного приказа о порядке определения предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений

МИНИСТЕРСТВО КУЛЬТУРЫ _____ ОБЛАСТИ

ПРИКАЗ

“ ” _____ 2011 г.

№ _____

О Порядке определения предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет министерство культуры _____ области

В целях повышения ответственности за распоряжением денежными средствами и иным закрепленным за учреждением областным имуществом руководителей бюджетных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет министерство культуры _____ области, в соответствии со статьей 30 Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”, руководствуясь статьей ____ устава _____ области,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить прилагаемый Порядок определения предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет министерство культуры _____ области.
2. Настоящий приказ подлежит официальному опубликованию и вступает в силу с 1 января 2012 года.

Министр культуры

Исполнитель

УТВЕРЖДЕН
приказом министерства культуры
_____ области
от “ ” _____ 2011 года № _____

Порядок определения предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет министерство культуры _____ области

Глава 1. Общие положения

1. Настоящий Порядок определения предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет министерство культуры _____ области (далее – министерство), разработан в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”.

2. В целях применения настоящего Порядка используются следующие термины:

а) предельно допустимое значение просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения – длящаяся сверх установленной настоящим Порядком продолжительности до даты проверки (далее – продолжительность) и одновременно превышающая установленный настоящим Порядком размер (далее – размер) просроченная кредиторская задолженность;

б) просроченная кредиторская задолженность бюджетного учреждения – существующая на дату проверки бюджетного учреждения, функции и полномочия учредителя которого осуществляет министерство, полное и (или) частичное невыполнение обязательств, возникших в силу действия договора или нормативного правового акта, перед:

– контрагентами по совершенным сделкам;

– работниками по заключенным трудовым договорам;

– внебюджетными фондами по налоговым и иным платежам в бюджет;

в) дата проверки – календарная дата вручения руководителю бюджетного учреждения акта (заключения) по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки;

г) размер крупной сделки – 10% балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату ее предоставления, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Глава 2. Порядок определения предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения, функции и полномочия учредителя которого осуществляет министерство

3. Определение предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения осуществляется в три этапа:

а) установление показателей продолжительности и размера предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности;

б) установление факта наличия просроченной кредиторской задолженности;

в) определение достижения показателей продолжительности и размера установленной просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения предельно допустимому значению просроченной кредиторской задолженности.

4. Продолжительность и размер просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения не может превышать следующих показателей:

а) по сделкам с контрагентами: 1 год со дня возникновения обязательства бюджетного учреждения по заключенной сделке и размера крупной сделки;

б) по трудовым договорам: 2 месяца со дня, установленного трудовым или коллективным договором, для выплат по трудовому договору и размера крупной сделки;

в) по обязательным платежам во внебюджетные фонды, налоговым и иным платежам в бюджет: 3 месяца со дня, когда платежи должны быть осуществлены, и размера крупной сделки.

5. Предельно допустимые значения просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений утверждаются распоряжением министерства с учетом требований настоящего пункта не позднее 1 мая текущего года, которое подлежит ежегодному официальному опубликованию в срок до 15 мая текущего года.

6. Установление факта наличия просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения осуществляется в течение одного месяца с даты проверки отделом бухгалтерского учета и контроля министерства (далее – отдел бухгалтерского учета).

7. Установление факта наличия просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения оформляется служебной запиской начальника отдела бухгалтерского учета и в течение рабочего дня со дня подписания направляется министру культуры _____ области (далее – министр).

8. Служебная записка начальника отдела бухгалтерского учета об установлении факта наличия просроченной кредиторской задолженности должна содержать сведения о:

- а) наименовании бюджетного учреждения, имеющего просроченную кредиторскую задолженность;
- б) руководителя учреждения, в период действия трудовых договоров которых существовала (образовалась, увеличивалась, уменьшалась) просроченная кредиторская задолженность бюджетного учреждения;
- в) размере просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения на дату проверки;
- г) времени существования просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения;
- д) динамике размера просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения при руководителе учреждения, с которым на момент даты проверки заключен трудовой договор;
- е) кредиторах бюджетного учреждения и основаниях возникновения обязательств.

9. На основании служебной записки начальника отдела бухгалтерского учета и распоряжения об утверждении предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности министр в течение 3 дней с даты поступления служебной записки должен затребовать от руководителя учреждения письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение руководителем учреждения не предоставлено, то составляется акт об отказе в предоставлении объяснения.

10. По результатам рассмотрения объяснения руководителя учреждения или на основании акта об отказе в предоставлении объяснения министр в течение 5 дней принимает одно из следующих решений:

- а) об отсутствии достижения предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности;
- б) о достижении предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности.

11. Решение оформляется распоряжением министерства и объявляется руководителю под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания не считая времени отсутствия руководителя на рабочем месте.

Глава 3. Заключительные положения

12. Порядок увольнения руководителей учреждений в связи с достижением предельно допустимых значений просроченной кредиторской задолженности бюджетными учреждениями, руководство которыми они осуществляют, устанавливается Трудовым кодексом Российской Федерации.