

Как нам реорганизовать библиотечное дело

Автор: К. М. Сухоруков

УДК 02(470+571)34

Приводится речь Председателя Совета Федерации С. М. Миронова на заседании Совета по государственной культурной политике при председателе Совета Федерации, состоявшегося 5 февраля 2010 г. и посвященного проблемам правового регулирования библиотечного дела, а также рекомендации Совета, принятые на заседании.

Ключевые слова: библиотечное дело, обязательный экземпляр изданий, Совет по государственной культурной политике.

К.М. Sukhorukov

How can we reorganize librarianship

A statement by the Chairman of the Federation Council S.M. Mironov at the Council meeting on the state cultural policy under the chairman of the Federation Council, held on 5 February 2010 and devoted to the problems of legal regulation of librarianship, as well as the recommendations by the Council taken at the meeting.

Keywords: librarianship, legal deposit, the Council of State cultural policy.



Проблемы совершенствования правового регулирования библиотечного дела и неразрывно с ним связанной системы обязательного экземпляра изданий вызывают повышенный интерес российских законодателей. Этому было посвящено заседание рабочей группы в Государственной думе 19 ноября 2009 г.¹.

Примерно та же тема обсуждалась на заседании Совета по государственной культурной политике при председателе Совета Федерации, которое состоялось 5 февраля 2010 г. Встреча собрала немало руководителей и специалистов библиотечного дела, а также курирующих отечественную культуру депутатов Федерального Собрания.

Во вступительном слове Председатель Совета Федерации С. М. Миронов чётко обозначил болевые точки деятельности российского библиотеч-

ного сообщества. В частности, он отметил следующее.

"Наряду с определёнными достижениями и подвижками в библиотечном деле существует целый ряд серьёзных проблем. Важнейшая из них в том, что Россия продолжает стремительно терять статус самой читающей страны в мире. Ситуацию нужно охарактеризовать как просто системный кризис читательской культуры. Мы подошли к критическому пределу пренебрежения чтением. Согласно опросу Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), только 22% населения нашей страны регулярно читает книги, 35% либо совсем не читает, либо читает крайне редко. Конечно, для страны, которая совсем недавно была самой читающей в мире, это страшные факты.

При этом резко снижается роль библиотек. По данным опять того же ВЦИОМа, только 14% населения пользуются книгами из общедоступных библиотек и только 3% берут книги в научных или иных ведомственных библиотеках. Остальные либо покупают книги, либо берут у знакомых и т. д., либо читают, кстати, в интернете.

В России отсутствует единая система государственного управления библиотеками, что ведёт к снижению эффективности создания и использования общебиблиотечных ресурсов.

Угрожающие масштабы имеет разрыв в компьютеризации федеральных и муниципальных библиотек. Это усугубляет информационное неравенство граждан, тормозит включение России в мировые информационные процессы.

Ещё одна проблема - износ библиотечных фондов и материально-технической базы большинства библиотек. Ежегодный суммарный фонд библиотек, например, Карачаево-Черкесской Республики, сокращается на 10-12 тысяч изданий каждый год, это очень страшные цифры и, обратите внимание, без какого-либо восполнения.

Очень плохо обстоит дело с сельскими библиотеками. Для населения они порой единственное окно в мировое культурное и информационное пространство. Говорят о необходимости полной компьютеризации сельских библиотек, но при этом есть данные, что не более 15-20% российских сельских библиотек имеют в лучшем случае телефон.

В очень плохом состоянии находятся школьные библиотеки, а ведь они должны способствовать нравственному и культурному развитию подрастающего поколения.

И, наконец, хотя об этом, безусловно, нужно говорить в первую очередь, это, конечно, уровень зарплат наших библиотекарей и всех библиотечных работников. Именно поэтому существует отток кадров из библиотечного дела, и, прямо скажем, желающих пойти на такие мизерные зарплаты среди выпускников высшей школы, даже профильных факультетов, сейчас трудно найти.

Эти и другие проблемы требуют принятия конкретных и неотложных мер. Политическая воля для этого есть.

Необходимо совершенствовать законодательство об авторском праве и интеллектуальной собственности в этой сфере. Введение в действие ряда законов негативно сказалось на

комплектовании книжных фондов, пополняемых на основе торгов. Зачастую главным критерием здесь выступает дешевизна, а не требования к качеству книг.

Считаю, что для сохранения книжных фондов страны нам необходимо также внести изменения в налоговое законодательство по вопросам налогообложения библиотечных фондов. Нужно сформировать единую систему государственного управления библиотеками, устранить неравномерность территориального размещения библиотек в регионах, обеспечить полноценное комплектование библиотечных фондов, повысить их безопасность и сохранность. И, наконец, еще Дмит-

стр. 4

рий Сергеевич Лихачев очень точно охарактеризовал библиотечных работников, сказав: "Библиотекари в современной России - это святые люди, это подвижники культуры". И следует по достоинству оценивать их труд, приравнять их по зарплате и мерам социального обеспечения к государственным служащим. Это моя, кстати, давнишняя-давнишняя идея, и, я думаю, вы согласитесь со мной.

Справедливости ради должен отметить, что в 2009 г. был принят ряд нужных для библиотечного дела законов. Парламентариями внесены изменения в Федеральный закон "О библиотечном деле", введены новые понятия - "книжный памятник" и "библиотечный фонд", установлены обязанности по формированию и хранению национального библиотечного фонда. К открытию Президентской библиотеки им. Б. Н. Ельцина было внесено изменение в законодательство с целью придания ей статуса национальной.

В 2009 г. законодательством установлено, что решение библиотечных проблем теперь должно обязательно находить место в муниципальных программах социально-экономического развития. Мы понимаем, что современное состояние библиотечного дела требует существенных вложений, в том числе и капитальных. Поэтому даже в кризисном 2009 г. все равно в бюджете нам удалось добиться выделения, может быть, не очень значительной, прямо скажем, суммы - 170 млн. рублей.

Значимым событием должна стать Всероссийская перепись библиотек. Библиотекари очень ждут этого важного события. Последняя такая перепись проходила в 1986 г.

Таким образом, существенно изменившаяся за последние годы юридическая база оказывает значительное влияние на правовое регулирование библиотечной деятельности. Тенденция к универсализации законодательства, его кодификация зачастую приводят к тому, что законы, удовлетворительно работающие в сферах экономики и культуры, не позволяют библиотекам в полном объеме выполнять свои социальные функции. Затрудняется библиотечное обслуживание страны, не устраняется информационное неравенство граждан, проживающих в различных субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Все вышеперечисленные обстоятельства обусловили обращение нашего Совета к теме "Правовое регулирование библиотечного дела: проблемы и перспективы".

С этими выводами и оценками согласились практически все выступавшие, которые конкретными примерами и фактами дополнили и подтвердили и без того нерадостную картину взаимоотношений авторов и читателей в сегодняшней России.

В итоге были приняты "Рекомендации", текст которых приводится полностью.

Рекомендации Совета по государственной политике при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Заседание Совета 05.02.2010 "Правовое регулирование библиотечного дела: проблемы и перспективы"

В настоящее время именно законодательство является одним из основных инструментов регулирования социальных отношений, в том числе в сфере культурной политики Российского государства. При этом следует отметить, что существующая тенден-

стр. 5

ция к универсализации законодательства, его кодификации зачастую приводит к тому, что законы, удовлетворительно "работающие" в других сферах, не позволяют библиотекам в полном объеме выполнять свои социальные функции, затрудняют библиотечное обслуживание населения страны, не способствуют устранению информационного неравенства граждан, проживающих в различных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В значительной степени содержание деятельности библиотек определяют Бюджетный, Налоговый, Гражданский и Трудовой кодексы, некоторые положения которых носят "недружественный" характер по отношению к библиотекам.

В стране слабо развивается законодательство, призванное обеспечивать защиту конституционного права граждан на доступ к знаниям и культурному достоянию. Так, в частности, практика применения в деятельности российских библиотек правовых норм вступившей в силу с 1 января 2008 г. главы 70 раздела VII Гражданского кодекса РФ "Авторское право" выявила ряд проблем, которые могут свести на нет социальную эффективность деятельности библиотек. Более того, положение статьи 1274 (п. 2) противоречит Конституции Российской Федерации, гарантирующей гражданам России свободный доступ к информации и знаниям (ст. 29, 44, 55).

Ст. 1274 (п. 2) определяет для всех потребителей, включая инвалидов, местом использования экземпляров электронных изданий и аудиовизуальной продукции только помещение библиотеки. Не сделаны исключения для библиотек, обслуживающих слепых. Такая позиция противоречит Федеральному закону "О социальной защите инвалидов Российской Федерации" (ст. 14), в соответствии с которым государство предоставляет инвалиду гарантии на беспрепятственный доступ к информации. Это положение также не соответствует нормам Федерального закона "О библиотечном деле" (ст. 8). На практике последнее означает, что данная категория граждан лишается конституционного права на библиотечное обслуживание вне стен библиотек.

Ст. 1274 (п. 2) ущемляет также права пользователей общедоступных библиотек субъектов РФ и муниципальных образований. Для этого типа библиотек особенно нетерпим запрет предоставлять во временное безвозмездное пользование вне стен библиотеки выраженные в цифровой форме экземпляры произведений, прежде всего аудиовизуальные документы (аудиокниги, электронные книги, компакт-диски, DVD-фильмы), которые комплектуются библиотеками наряду с печатными изданиями и доля которых в библиотечных фондах неуклонно возрастает.

Библиотечная система России организована таким образом, что национальные библиотеки, получающие полный комплект обязательного экземпляра документов, ответственны за постоянное хранение национального репертуара документов; федеральные библиотеки, относящиеся, в соответствии с законодательством, к получателям обязательного экземпляра, по профилю своей деятельности также несут ответственность за его постоянное хранение. Ответственность за формирование и сохранение наиболее полных фондов на своих территориях несут центральные библиотеки субъектов РФ - получатели обязательных экземпляров в субъектах РФ.

Обязанность по сохранению библиотечных фондов в этих библиотеках сопряжена с целым комплексом проблем, поэтому создание электронных копий документов могло бы способствовать решению многих из них. Однако Федеральный закон "О библиотечном деле" (ст. 18) вносит ограничения в отношении электронных копий документов, а именно: "изготовление и предоставление пользователям экземпляров документов в электронной форме, в которых выражены охраняемые результаты интеллектуальной деятельности, осуществляются в порядке и на условиях, предусмотренных Гражданским кодексом РФ". То есть в цифровую форму переводятся экземпляры печатных произведений либо с разрешения правообладателя, либо, если они от-

стр. 6

носятся к категории "общественного достояния", через 75 лет после смерти автора. Учитывая колоссальные объемы библиотечных фондов национальных библиотек и центральных библиотек субъектов РФ, такие правовые условия во взаимоотношениях с авторами создают значительные трудности в библиотечной работе и снижают ее эффективность. Именно этим объясняется социальная необходимость внесения в Гражданский кодекс РФ поправок, в соответствии с которыми возможность легитимного воспроизведения в цифровой форме правомерно введенных в гражданский оборот экземпляров печатных произведений предоставляется национальным библиотекам и центральным библиотекам субъектов РФ с целью пополнения и восстановления библиотечных фондов с последующим хранением электронных копий и предоставлением их пользователям в стенах библиотек.

В Федеральном законе "Об обязательном экземпляре документов" необходимо предусмотреть сроки и порядок доставки обязательного экземпляра электронных изданий и аудиовизуальной продукции в библиотеки субъектов РФ и муниципальных образований, а также юридическую ответственность за их нарушение. В частности, целесообразно сформулировать правовую норму, закрепляющую алгоритм передачи обязательного экземпляра муниципального образования на другой уровень хранения.

В условиях хронического недофинансирования деятельности общедоступных муниципальных библиотек в последние два десятилетия особое значение приобретает любая их поддержка за счет средств федерального бюджета. В этой связи необходимо продолжить на основе Федерального закона "О государственном бюджете" и постановлений Правительства РФ практику предоставления из федерального бюджета целевых средств на приобретение печатных изданий для фондов общедоступных библиотек при обязательном долевым участии региональных и местных бюджетов, поскольку выделение федеральных средств в 2008-2009 гг. в ряде случаев привело к отказу от финансирования этой статьи расхода из бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

В стране сложилась жесткая бюрократическая система регулирования деятельности бюджетных учреждений, а отсутствие адекватной подзаконной нормативно-правовой базы приводит к произволу контролирующих органов. Известны случаи, когда деятельность финансово-казначейских органов ведет к нарушению права библиотек на самостоятельное определение содержания и форм своей деятельности, гарантируемого Федеральным законом "О библиотечном деле" (ст. 13., п. 1), а в ряде случаев к фактической отмене их права юридического лица.

Особую озабоченность профессионального библиотечного сообщества вызывает Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Введение в действие данного закона негативно сказалось на комплектовании книжных фондов.

Приобретение книжной продукции по государственному или муниципальному контракту для малотиражной литературы (значительная часть изданий в России выходит малыми тиражами) не дает возможности эффективно комплектовать библиотечный фонд в соответствии с читательским спросом.

Кроме того, выполнение работ и оказание услуг (комплектование библиотечных фондов, техническое обслуживание зданий, охрана и т. п.) на основе торгов понижает эффективность деятельности библиотеки как социально-культурного института, поскольку главным критерием этих торгов выступает дешевизна, а не качество предоставляемых услуг.

Положение о том, что ежеквартально у одного поставщика можно приобретать товары и услуги на сумму до 100 тыс. рублей, нуждается в уточнении. Это положение на практике трактуется неоднозначно, например как 100 тыс. рублей в год. Этот порог необходимо поднять.

стр. 7

Отнесение книг к одноименному товару противоречит Общероссийскому классификатору продукции ОК. 005-93, где книги, брошюры, справочная, научная, учебная и другая литература имеют разные индексы. В соответствии с настоящим законом бухгалтерские и экономические службы воспринимают все издания как одноименный товар, что значительно затрудняет процесс приобретения изданий и комплектования фондов библиотек.

Сложившаяся ситуация с применением вышеназванных законов приводит: к снижению оперативности и качества комплектования (на оформление котировочной заявки, проведение торгов, оформление муниципального заказа затрачивается в среднем по 1,5-2 месяца; тиражи некоторых видов изданий за этот период времени заканчиваются, а поставщики, выигравшие торги, не в состоянии обеспечить весь ассортимент необходимых библиотеке изданий; происходит перекупка недостающих изданий у других поставщиков по более высокой цене); к ухудшению качества пополнения библиотечных фондов (по требованию конкурсных комиссий закупаемая литература должна быть последнего года издания, что лишает возможности приобретения книг для доукомплектования предыдущих лет издания); к возникновению трудностей в приобретении малотиражных изданий, в т. ч. книг краеведческого характера; к невозможности оперативного приобретения литературы за наличный расчет на книжных

выставках, ярмарках, презентациях и пр.; к проведению торгов без участия представителей библиотеки.

Введение Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" разрушило сложившуюся единую систему библиотечного обслуживания населения на базе общедоступных библиотек. Чтобы восполнить нанесенный ущерб, требуется уточнение понятия "межпоселенческие библиотеки" в ст. 15, п. 19 вышеупомянутого Федерального закона. Употребление слова "межпоселенческие" во множественном числе исключает правопреемственность между центральной и межпоселенческой библиотекой. Множественное число предполагает, что межпоселенческих библиотек может быть неограниченное количество. В нынешней редакции в рамках межмуниципального сотрудничества библиотеки даже двух муниципальных образований могут объединиться и назначить одну из них межпоселенческой. С точки зрения профессионального библиотечного сообщества, статус межпоселенческой должна иметь только центральная библиотека, которая для выполнения этих полномочий обладает необходимой материально-технической базой, опытом организации межбиблиотечного взаимодействия и т. д.

В течение длительного времени российские библиотеки, независимо от их ведомственной подчиненности, имели право обмениваться между собой излишними изданиями на безвозмездной основе. Нормативно-правовую основу такого порядка ведения книгообменных операций обеспечивали нормы Постановления Совета Министров СССР от 5 января 1959 г. N 11 "Об использовании книжных фондов библиотек". С принятием Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" порядок перераспределения документов значительно усложнился. Требуется согласование передачи каждого издания с органами Росимущества, территориальными органами управления имуществом и учредителями библиотеки. Процедура передачи стала занимать 4-8 месяцев. В связи со сложностями перераспределения изданий библиотеки все чаще отказываются от ведения книгообмена, предпочитая списывать издания в макулатуру, в точном соответствии с инструкцией по бюджетному учету Минфина. Остается также нормативно незакрепленным разрешение на продажу населению списываемых из фондов и не перераспределенных среди библиотек печатных изданий.

В частности, обменные фонды уже ликвидированы в ряде центральных библиотек регионов (например, Липецкая, Курганская, Тамбовская, Тюменская, Донская и другие об-

стр. 8

ласти), в других (Псковская область) планируется упразднение фонда, в некоторых (Национальная библиотека Республики Ингушетия) обменный фонд вообще отсутствует.

В настоящее время законодательная база не гарантирует библиотекам, в первую очередь муниципальным и научным, достаточной финансовой поддержки для необходимого комплектования фондов отечественными и иностранными изданиями.

Одним из тезисов Послания Президента России Д. А. Медведева Федеральному Собранию является предложение о введении в России института социально ориентированных некоммерческих объединений, деятельность которых направлена на решение социальных проблем и развитие гражданского общества. В библиотечной сфере такой общественно-

профессиональной организацией является РБА - Российская библиотечная ассоциация, объединяющая библиотеки 81 региона страны. Представляется целесообразным законодательное закрепление статуса РБА.

В настоящее время в соответствии с потребностями общества в ряде библиотек организуются разнообразные музеи. Однако в действующем законодательстве не закреплён организационно-правовой статус музея, находящегося в структуре библиотеки, что создаёт серьёзные сложности в учёте экспонатов и книжных коллекций.

Хотя Федеральный закон "О библиотечном деле" определяет библиотеку как "образовательное учреждение", существующая правоприменительная практика отказывает библиотеке в праве на осуществление ею образовательной деятельности в форме образовательных услуг, оказываемых на безвозмездной и платной основе. Органы образования отказывают библиотекам в выдаче лицензий, ссылаясь на Федеральный закон "Об образовании", в котором библиотека не упомянута ни как участница образовательного процесса, ни как учреждение дополнительного образования, ни как организация, имеющая право на ведение образовательных программ (ст. 26). Тем самым разрывается генетическая и историческая связь образования с библиотекой, чтением и просвещением в широком смысле слова, что не может не нанести урон культурно-образовательному уровню населения страны.

В связи с вышеизложенным участники заседания Совета по государственной культурной политике при Председателе Совета Федерации констатируют: существующая в настоящее время федеральная законодательная база, регулирующая библиотечное обслуживание населения, вполне достаточна; однако отсутствие отдельных подзаконных актов, нечёткие формулировки некоторых статей и несогласованность норм ряда федеральных законов, регламентирующих в том числе и библиотечную деятельность, тормозят эффективное функционирование библиотечной системы; не в полной мере реализуются права граждан России на доступ к культуре, информации и знаниям.

Участники заседания Совета принимают рекомендации, которые предлагаются законодательным и исполнительным органам власти.

1. В понятийном аппарате Налогового и Бюджетного кодексов РФ уточнить категории "приносящая доход деятельность" и "прибыль некоммерческой организации" в отношении библиотек.
2. В Федеральном законе "О государственном бюджете" на следующий период предусмотреть позицию о выделении из федерального бюджета средств для центральных научных библиотек на приобретение иностранной периодики; продолжить практику предоставления целевых бюджетных средств на приобретение печатной продукции для фондов общедоступных библиотек при долевом участии региональных и местных бюджетов.
3. В разрабатываемый проект Федерального закона о культуре ввести понятие "социально значимая услуга"; соответственно дополнительно внести в Налоговый кодекс понятие "социально значимая услуга" с предоставлением налоговых льгот учреждениям культуры (в отличие от организаций шоу-бизнеса).

4. Норму ст. 1274 (п. 1) Гражданского кодекса РФ изложить в следующей редакции: "Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования: воспроизведение без извлечения прибыли рельефно-точечным шрифтом в цифровой, аудиовизуальной форме или другими специальными способами для слепых правомерно опубликованных произведений, кроме произведений, специально созданных для воспроизведения такими способами".
5. В Гражданском кодексе РФ, глава 70 (раздел 7, ст. 1274, п. 2), отменить запрет библиотекам на выдачу на дом электронных и аудиовизуальных изданий (фильмов на DVD, говорящих книг, музыкальных компакт-дисков, специальных электронных изданий), в первую очередь для лиц с ограниченными возможностями.
6. В Гражданский кодекс РФ, глава 70 (раздел 7, ст. 1274), добавить новый пункт и изложить его в следующей редакции: "Воспроизведение в цифровой форме правомерно введенных в гражданский оборот экземпляров печатных произведений, полученных национальными библиотеками по системе обязательного экземпляра, другими федеральными библиотеками - получателями обязательного экземпляра и центральными библиотеками субъектов РФ для обеспечения постоянного хранения и восстановления библиотечных фондов с последующим хранением электронных копий и предоставлением в стенах библиотек".
7. Настаивать на выведении из-под действия Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" книжной продукции и периодических изданий.
8. В Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" внести изменение о предоставлении библиотекам возможности производить закупку требуемых комплексов оборудования, имея в виду конкретного производителя и конкретные модели.
9. В Федеральном законе "О библиотечном деле" предусмотреть статью о порядке перераспределения литературы из обменных фондов.
10. В Федеральном законе "Об обязательном экземпляре документов" предусмотреть квоту об увеличении количества электронных изданий в соответствии с профилем комплектования специальных библиотек.
11. В Федеральный закон "О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" внести дополнения и изменения, предусматривающие возможность осуществления музейной деятельности библиотеками, другими учреждениями и организациями, имеющими в своем составе музеи на правах структурного подразделения (без права отдельного юридического лица).
12. Внести в Федеральный закон "Об образовании" дополнения, подтверждающие закрепленный за библиотекой Федеральным законом "О библиотечном деле" статус образовательного учреждения и обеспечивающие право библиотек на оказание образовательных услуг населению. Расширить понятийный ряд Федерального закона "Об образовании", введя в него следующие понятия: "библиотека образовательного учреждения", "общедоступная библиотека", "непрерывное образование", "формальное образование", "неформальное образование", "самообразование".

13. При подготовке проекта Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций" отметить соответствующий статус Российской библиотечной ассоциации как социально ориентированного профессионального объединения, способствующего становлению гражданского общества и социокультурному развитию населения.

стр. 10