

ТАТЬЯНА КОРОБКИНА

Размышления у парадного подъезда бюджетной реформы

*Куда ж нам плыть?..
А. С. Пушкин «Осень»*

Прав классик: осень, как никакое другое время года, наводит на размышления. Всем нам ясно, что российские библиотеки вступают в новую фазу своего существования. Нужно разобраться в том, что происходит. Самое время.



Татьяна Евгеньевна Коробкина,
директор Библиотеки-читальни
им. И. С. Тургенева, Москва

КАК УЖЕ НЕ РАЗ было замечено, в области социальной политики Россия движется в направлении, прямо противоположном тому курсу, в каком идут развитые страны мира: в этих странах образование, здравоохранение, культура делаются всё более доступными для населения. Даже в условиях финансово-экономического кризиса там сохраняются социальные гарантии.

Но ведь и российская стратегия в области библиотечного дела до сих пор была иной. Напомню, что с момента принятия в 1994 г. Федерального закона о библиотечном деле библиотеки в России видели свою основную задачу в том, чтобы своей деятельностью гарантировать «права человека, общественных объединений, народов и этнических общностей на свободный доступ к информации, свободное духовное развитие, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность». Понятно, что свобода доступа к информации и культурным ценностям слабо сочетается с платностью библиотечных услуг.

Здравый смысл подсказывает, что нельзя делать платными основные социальные услуги населению с таким низким уровнем доходов, как в России, да ещё после того, как почти сто лет они были бесплатными.

В какой стране мы собственно живём — бедной или богатой? Цены на нефть и газ не упали, нефтяные и газовые фонтаны бьют по-прежнему, доходы отдельных групп населения даже возрастают, в верхах снова заговорили о том, что нужно откладывать деньги на

чёрный день. У России действительно нет денег на содержание бюджетной сферы или всё дело в приоритетах?

От реформы до реформы

На нашей коллективной памяти это уже вторая бюджетная реформа. Первая (в конце 1990-х) привела к тому, что единый государственный бюджет распался на три бюджетных уровня: федеральный, региональный и местный. В результате принятия в 2003 г. №131-ФЗ в ведение местных властей были переданы 99% общедоступных библиотек страны, которые остались в итоге фактически без средств к существованию. С большим трудом удалось остановить распад ЦБС. Часть библиотек оказались в составе клубов и домов культуры, что не улучшило их положения, хотя и спасло от полного исчезновения. В области культуры этому распавшемуся единому государственному бюджету не было создано противовеса в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. Целевые федеральные программы не в счёт: они слишком малы по объёму финансирования, чтобы как-то соответствовать реальным нуждам муниципальных библиотек страны.

Барьеры, разделяющие бюджетные уровни, непроходимы. Три года назад для того чтобы пополнить нищие фонды муниципальных библиотек за счёт федерального бюджета, понадобилось принять федеральный закон. Пока что отсутствуют решения вопиющей проблемы передачи печатных изданий с одного бюджетного уровня на другой; в результате, библиотеки, читатели и бюджет (!) несут колоссальные потери.



На состояние библиотечной сети страны негативным образом повлияло отсутствие противовесов размежеванию государственного бюджета, непропорциональные барьеры между бюджетными уровнями, а не приздание библиотекам муниципального статуса. Во всём мире «библиотеки для населения» находятся в ведении местных властей. Это помогает библиотекам работать в тесном контакте с жителями, быстро откликаться на их потребности, ориентировать свою работу на социальный заказ. Однако в России ряд факторов объективного и субъективного характера не позволил воспользоваться теми преимуществами, которые получает библиотека, имеющая статус муниципальной. Среди этих факторов — скучность местных бюджетов, не поддержанных государством; отсутствие внятной федеральной библиотечной политики, которая давала бы ясные ориентиры органам исполнительной власти на местах; отсутствие широкомасштабных, федерального уровня программ информатизации библиотек и строительства новых библиотечных зданий. Стоит упомянуть также инертность библиотечных сообществ, которые не стали подлинными субъектами библиотечной политики — ни на общероссийском уровне, ни в большинстве регионов РФ. Это, наконец, архаичность профессионального библиотечного сознания: как показывают опросы, регулярно организуемые секцией публичных библиотек РБА, новые идеи и веяния, сформулированные в Модельном стандарте деятельности публичной библиотеки, затронули лишь тонкий слой библиотечного сословия. Я бы не стала в этом винить библиотекарей. Иначе и быть не могло в условиях, когда библиотеки оказались без внимания властей и общества, а россияне перестают читать в силу тех социально-экономических условий, в которых они оказались в последние два десятилетия.

С принятием №83-ФЗ от 08 мая 2010 г. условия существования общедоступных (публичных) библиотек серьёзно усложняются. Конечно, поскольку библиотеки и в форме казённого, и в форме бюджетного учреждения будут жить по государственному (муниципальному) заданию, многое будет зависеть от степени патернализма, проявленного по отношению к библиотекам властями. Всё-

таки непросто в наше время встретить губернатора или мэра, который гордился бы тем, что никогда не посещал библиотеку. Ах, если бы не финансовый кризис...

Признаем также, что в государственном (муниципальном) задании есть положительный момент. Во-первых, задание — это **социальный заказ**, на который должны ориентироваться публичные библиотеки. Количественные показатели, положенные в его основу, как ни посмотри, говорят о степени востребованности библиотеки. Других критериев эффективности работы библиотек на-



ши лучшие профессиональные умы до сих пор не придумали. Во-вторых, задание заставляет библиотеки задуматься о том, кому и зачем они нужны. Внедрять новые услуги. Бороться за читателя. Развивать конкуренцию, наконец.

Правда, слово «конкуренция», особенно в устах чиновников настораживает. Понятно, что на самом деле речь идёт о снижении давления на бюджет. Что до конкуренции, то в бизнесе она ведёт к вытеснению и поглощению слабых конкурентов. В сфере образования — к закрытию общеобразовательных школ и сокращению на 200 тысяч числа учителей. Почему бы нечто подобное не прогнозировать и в библиотечной сфере? Проще просто закрыть библиотеку, которая то ли из-за отсутствия квалифицированных кадров, то ли из-за хронического недодофинансирования оказалась не в чести у населения. Но тут возникает вопрос: а как быть с основными правами человека и гражданина РФ — правом на образование и правом на доступ к куль-

турным ценностям согласно статьям 43 и 44 Конституции Российской Федерации?

Не берёмся судить в полной мере о принципах, на которых должно строиться **государственное (муниципальное) задание** библиотекам: в Москве оно пока не представлено библиотечной общественности. Но московских библиотекарей, также как их коллег из других городов, где библиотеки являются хранителями культурного наследия (зданий, фондов редкой книги, музейных предметов, традиций), не может не волновать вопрос, будет ли включена в задание мемориальная, или, если угодно, краеведческая работа. В нашем представлении это важная, государственная задача. Между тем, из уст начальника управления культуры одного из округов Москвы прозвучало: «*А этим библиотеки будут заниматься за счёт заработанных, внебюджетных средств!*

На портале «Государственные услуги. Портал государственных и муниципальных услуг» (www.gosuslugi.ru) в разделе «Культура, искусство» находим подраздел «Библиотечное дело». Он включает две госуслуги: 1. Предоставление библиографической информации из государственных библиотечных фондов; 2. Предоставление информации из государственных библиотечных фондов в части, не касающейся авторских прав. Они будут включены в государственное (муниципальное) задание?

Есть услуги, которые объявили бесплатными библиотечные законы РФ и субъектов РФ (например, в Законе города Москвы о библиотечно-информационном обслуживании населения города Москвы их насчитывается девять). Эти услуги будут учтены в госзадании? Кроме того, публичные библиотеки оказываются социальные услуги для малозажиточных слоев населения, участвуют в целевых региональных и городских программах (в Москве их 18), как правило, без целевого финансирования, так сказать, из чистого энтузиазма. А как должно быть после введения госзадания? Будут ли власти по-прежнему эксплуатировать чувство социальной ответственности библиотекарей? Я знаю, что в регионах уже накоплен большой опыт работы по муниципальному заданию; в ряде случаев задание превратилось в формальность. Однако №83-ФЗ заставляет ъ-

по-новому взглянуть на этот опыт и вновь задать отдельные вопросы.

Границы свободы

Приносящая доход деятельность за-служивает отдельного разговора. Сразу оговорюсь, что не вижу никаких перспектив для развития и даже выживания общедоступных библиотек, которые изберут для себя правовую форму **казён-ного учреждения**. Конечно, и клетка бывает позолоченной (я говорю о бюджетном финансировании, которое сполна компенсирует отсутствие финансово-экономической свободы), однако не в нынешнее время. Я также не вижу публичную библиотеку в форме **автоном-ного учреждения**. В принципе, такие библиотеки возможны, но как-то не верится, что они могут существовать без серьёзной поддержки властей и спонсоров, во всём соблюдая российское законодательство, о котором разговор ниже.

Правовая форма бюджетного учреждения предоставляет ту меру финансово-экономической свободы, без которой невозможны ни эффективная работа, ни развитие библиотеки. Плюсы реформы вижу в том, что, во-первых, библиотека сможет сама распоряжаться заработанными средствами (если чиновники от Минфина не сведут эту самостоятельность на «нет» в подзаконных актах). Эта самостоятельность в значительной степени основана на том, что с 1 января 2011 г. должна быть отменена статья 321.1 Налогового кодекса РФ, которая регулирует порядок ведения налогового учёта учреждениями бюджетной сферы (эта статья приравняла нашу внебюджетную деятельность к «коммерческой»).

Этой статьёй, которая будет отменена, учёт доходов от «коммерческой» деятельности нам предписано вести по смете доходов (расходов). Из этого положения финансовыми чиновниками **по умолчанию** сделан вывод, что бюджетное учреждение обязано «возмещать в бюджет» затраты на услуги, оказанные в процессе приносящей доход деятельности (коммунальные услуги, техническое обслуживание здания, охрана и т. п.), а также амортизацию оборудования, приобретённого за бюджетный счёт и используемого для ведения внебюджетной деятельности. Набегает довольно приличная сумма. И

это помимо уплаты налога на прибыль и налога на имущество, используемое для предпринимательской деятельности.

Такой формулировки, которая приведена выше, вы не найдёте ни в одном нормативном акте. Она существует только в умах ревизоров от казначейства, которые приходят в московские библиотеки с проверкой. Примечательно, что московский Департамент финансов уже работает над тем, чтобы предписать бюджетным учреждениям, как им расходовать самостоятельно заработанные средства: 30% на коммуналку, не более 50% на оплату труда и т. п. Хороша «самостоятельность»!

В №83-ФЗ говорится также, что «в случае сдачи в аренду с согласия учреди-



теля недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным учреждением учредителем или приобретённого бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется». Сдача помещений в аренду — вопрос вопросов для московских библиотек, поскольку сегодня доход от аренды поступает напрямую в бюджет города. С моей точки зрения, из приведённого выше положения вытекает, что Правительство Москвы должно будет изменить порядок сдачи в аренду помещений бюджетных учреждений, а именно: доход от аренды должен оставаться в распоряжении того, кому арендуемые помещения переданы в оперативное управление. Причём хорошо бы, чтобы

пачасовая сдача помещений в аренду осуществлялась без участия собственника, то есть Департамента имущества. Однако сомневаюсь, чтобы №83-ФЗ был прочитан чиновниками именно таким образом, а значит, без борьбы эту важную льготу библиотекам и другим бюджетным учреждениям не получить.

О том, что Глава 70. «Авторское право», Части 4-й Гражданского кодекса РФ делает невозможным получение сколько-нибудь серьёзного дохода от оказания платных библиотечных услуг, было сказано немало. А вот может ли библиотека зарабатывать на оказании **образовательных услуг**? Тут обнаруживается серьёзное противоречие между двумя федеральными законами: Законом о библиотечном деле, признающим библиотеку «образовательным учреждением», и Законом об образовании, в котором библиотека даже не упоминается. Хотя оба закона в равной мере относятся к разряду «отраслевых» и имеют равную законодательную силу, практикующими юристами эта коллизия толкуются не в пользу библиотек: как правило, библиотекам отказывается вправе осуществлять образовательные услуги (например, включать их в устав).

Дело в том, что российский закон об образовании основан на концепции так называемого формального образования (обучения с обязательной выдачей документа об образовании). У нас словно бы и не знают, что существует концепция «непрерывного образования», признающая, помимо «формального образования», образование «неформальное» (без выдачи сертификата) и «информационное» (самообразование): см. Меморандум непрерывного образования Европейского Союза, принятый в 2000 году в Лиссабоне. «Непрерывное образование» охватывает все формы обучения, которыми человек может воспользоваться на протяжении всей своей жизни («от колыбели до могилы»), и библиотекам в этой системе обучения принадлежит законное место.

В последние годы органы образования в Москве перестали отказывать библиотекам в выдаче лицензий на образовательные услуги, хотя и обставили их получение рядом непростых условий. Но здесь речь о другом. Необходимо добиться в правоприменительной практике признания того факта, что закон об образо-

вании не запрещает библиотекам оказывать «неформальные» образовательные услуги — без выдачи документа об образовании и без оформления лицензии, то есть в форме кружков, курсов, семинаров, студий и т. п. («что не запрещено, то разрешено»). Образовательные услуги должны быть вписаны в уставы библиотек. Платные образовательные услуги могут стать для библиотек важнейшим источником дохода, поскольку потребность в таких услугах, особенно у взрослого населения, я уверена, велика и слабо удовлетворяется сегодня.

«Образовательное сообщество» страны сейчас обсуждает новую редакцию Закона РФ об образовании, где опять ничего не говорится о роли и месте общедоступной библиотеки в системе образования. Может, библиотечному сообщству стоит присоединиться к этому обсуждению?

Мне кажется естественным, что некоторые моменты управления имуществом, переданным бюджетному учреждению на праве оперативного управления, требуют согласования с собственником. Например, распоряжение недвижимым и особо ценным имуществом, участие в хозяйственных обществах и т. д. Но кто этот **собственник**? В нашей стране это чиновничество, которое, как правило, слепо и глухо к нашим проблемам. Эффективно разговаривать с чиновниками можно не иначе, как при участии юристов, которые могли бы сослаться на букву закона. Но где эти юристы и где эти юридические службы, к которым мы могли бы обратиться в случае необходимости? Кроме того, борьба за «правильное» прочтение №83-ФЗ требует, как мне кажется (примеряю эту ситуацию к себе и своей библиотеке), коллективного участия библиотек. Вот где бы нам пригодилась боевая и энергичная библиотечная ассоциация!

«Жертвы будут»

Возвращаясь к вопросу о том, на чём могла бы заработать публичная библиотека, скажу, что вижу решение в диверсификации её услуг, максимальном развитии её **полифункциональности**. Природа публичной библиотеки такова, что, реагируя на вызовы времени, она в состоянии заполнить собой любую социальную нишу. Принцип полифункциональности (библиотека как библиотечный, информационный, культурно-про-

светительный, образовательный, досуговый и коммуникативный центр) заложен в Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки. Особое внимание я обратила бы на внедрение в библиотеках не собственно-библиотечных видов предпринимательской деятельности. Это общественное питание, книготорговля, малая полиграфия, продажа канцтоваров, расходных материалов для компьютеров, изданий на CD и DVD, платные культурно-массовые и досуговые мероприятия, экскурсионно-туристическая деятельность и т. п. Конечно, внедрению новых услуг мешает ограниченность площадей в библиотеках, однако при желании выкроить помещения или хотя бы квадратные мет-



ры можно всегда. Учитывая трудности, с которыми сталкивается у нас в стране бизнес, нужно было бы разработать особые меры государственной поддержки приносящей доход деятельности бюджетных учреждений, аналогичные мерам поддержки малого предпринимательства. В том числе сократить число согласований и разрешений на ведение приносящей доход деятельности.

Трудно рассчитывать, что все эти благие пожелания, которые я перечислила выше, исполнятся. Конечно, чиновники будут противиться развитию самостоятельности бюджетных учреждений. Они всегда будут стремиться править за нас. Но мой жизненный опыт подсказывает, что постепенно всё как-то утрясётся. Несмотря на все вызовы времени, думаю, общедоступная библиотека как социальный институт ещё не утратила устойчивости и способности к развитию. Конечно, не обойдётся без потерь для библиотечной сети — жертвы будут. Собственно, ради такой «оптимизации» и проводится реформа. Но, положа руку на сердце, можем ли мы сказать, что все, в большинстве своём, влачашие жалкое существование публичные библиотеки действительно нужны населению? Может, укрупнить ресурсы и дать шанс развиться

библиотекам, у которых есть потенциал для развития? Важно другое: научиться не повторять прежних ошибок. Отказаться от устаревших стереотипов. Пересмотреть принципы, на которых в крупных городах формируется библиотечная сеть. Например, прекратить строить новые библиотеки внутри крупных жилых кварталов (в пресловутой «шаговой доступности», которая, подозреваю, существовала только на бумаге). Пересмотреть нормативы: в условиях глобальной домашней информатизации, библиотек нужно меньше, но они должны быть другими — в большей степени центрами досуга и общения, чем хранилищами быстро устаревающей мудрости. Понять, что времена, когда общедоступная библиотека была главным базисом просвещения народа и научного прогресса, закончились. Задаться вопросом, зачем и кому нужна сегодня общедоступная библиотека, и ответить на этот вопрос вместе с российским обществом.

Библиотекарям придётся принять новый вызов времени, как мы сделали это двадцать лет тому назад, поставив задачу построить «публичную» библиотеку взамен «массовой» и, в общем и целом, её построили, пусть наши библиотеки, в большинстве своём, пока не выглядят так, как в Финляндии или Германии. Нам придется мобилизовать все свои интеллектуальные ресурсы, индивидуальные и корпоративные, чтобы выжить в обстоятельствах, которые нам навязаны против нашей воли. Как говорили древние римляне, **закон суров, но это закон**.

С автором можно связаться:
director@turgenev.ru

В статье рассматриваются последствия двух последних бюджетных реформ для библиотек, те перспективы и возможности, которые открываются перед библиотеками после принятия №83-ФЗ.

Библиотека и закон, нормативно-правовое регулирование деятельности библиотек, коммерческая деятельность библиотек

The article explores the implications of the last two fiscal reforms for libraries, those prospects and opportunities offered to libraries after the №83-FL.

Library and the law, the legal regulation of libraries, business libraries

