

# ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

*В конце 2007 г. произошли два события, которые, хочется надеяться, будут содействовать формированию в России государственной библиотечной политики. Первое - это доклад Министра культуры и массовых коммуникаций А.С. Соколова на заседании Правительства РФ о развитии библиотечного дела. Второе - Первый Всероссийский форум публичных библиотек, созванный Российской библиотечной ассоциацией. Разные по формату, они решали одну задачу - поиск выхода из глубочайшего кризиса, в котором пребывает система библиотечного обслуживания в последние полтора десятилетия.*

*Т.Е. Коробкина,  
директор библиотеки-читальни им. И.С. Тургенева, г. Москва*

## Не развивать, а модернизировать

*Анализ возможных направлений  
государственной политики, гарантирующей  
право граждан на библиотечное  
обслуживание*

**Д**оклад Министра культуры и массовых коммуникаций А.С. Соколова на заседании Правительства РФ содержал факты, свидетельствующие о бедственном положении библиотек всех типов и видов - от национальных до школьных. Для выхода из создавшейся ситуации Мин культуры России предложило считать приоритетными следующие направления деятельности библиотечной сферы на 2008-2015 гг.:

- ж обеспечение сохранности библиотечных фондов как части культурного наследия и информационного ресурса России в интересах нынешнего и будущих поколений;
- обеспечение систематического поступления в библиотеки новой литературы на различных видах носителей;
- организацию обеспечения доступа населения к социально значимой информации, особенно в малых городах и сельской местности, преодоление

информационного неравенства граждан России, создание передвижных систем библиотечного обслуживания;

- развитие информационных ресурсов библиотек и их интеграцию в мировое пространство в целях повышения качества информационного и библиотечного обслуживания населения на основе внедрения передовых информационно-коммуникационных технологий, в т. ч. корпоративных;
- создание условий для обеспечения прав детей, молодежи, инвалидов и других социально незащищенных групп населения на библиотечно-информационное обслуживание путем совершенствования комплектования по целевым группам потребителей и реконструкции специализированных библиотек с учетом современных стандартов;
- укрепление и развитие материально-технической базы библиотек и библиотечного дела.

В докладе отмечалось, что "в целях качественного прорыва в развитии библиотечного дела, соответствующего задачам, определенным Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 года, перечисленные направления необходимо положить в основу концепции программы инновационного развития библиотечного дела в России. По мнению Минкультуры России, государственными заказчиками такой программы должны стать все заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, имеющие в ведении библиотечную сеть".

С этими предложениями Минкультуры России трудно не согласиться. Поэтому

---

*выступление А.С. Соколова на Первом Всероссийском форуме публичных библиотек в Санкт-Петербурге (далее - форум), показавшее, что у федеральной власти и библиотекарей - общее понимание ситуации, было позитивно воспринято его участниками, хотя оценка этой ситуации, прозвучавшая в докладах и резолюции форума, оказалась более резкой, более социально и политически ориентированной.*

---

Участники форума говорили об **упадке библиотечного обслуживания**, которому в стране за последние 15 лет не уделялось должного внимания ни со стороны общества, ни государства\*. Между тем деятельность общедоступных библиотек - важный фактор обеспечения социальной стабильности в стране, необходимое условие становления демократии и развития гражданского общества, обеспечения конституционных прав граждан на информацию и участие в культурной жизни, повышения конкурентоспособности России на мировой арене.

В Обращении к Президенту РФ участники форума отметили, что в своей деятельности публичные библиотеки сталкиваются с серьезными проблемами, справиться с которыми они не в состоянии без поддержки государства. Нужны чрезвычайные меры, чтобы решить задачу возрождения библиотечного дела на новой основе, поставленную Президентом РФ В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год. В противном случае повыша-

---

\* Подробнее см. в рубрике "В фокусе" на с. 15.

*Нужна национальная программа модернизации библиотечного обслуживания населения России, нацеленная на задачи инновационного развития страны, на потребности современного человека и гражданина. Иначе возникает риск необратимого снижения уровня образования, усиления люмпенизации и криминализации населения, утраты культурных и нравственных ценностей.*

## ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

ется риск необратимого снижения уровня образования, усиления люмпенизации и криминализации населения, утраты культурных и нравственных ценностей. Иными словами, нужна национальная программа модернизации библиотечного обслуживания населения России, нацеленная на задачи инновационного развития страны, на потребности современного человека и гражданина.

Однако, в то время как Мин культуры России и библиотекари-практики сходятся в общей оценке ситуации в области библиотечного обслуживания населения как кризисной, смотрят они на нее через призму разных проблем и выходы из кризиса намечают разные:

- Мин культуры России полагает, что нужно всего лишь придать развитию библиотечного дела инновационный характер;

№ участники форума считают, что нужна модернизация, т. е. система решительных мер, позволяющих радикально обновить библиотечное обслуживание в стране и вывести его на уровень мировых стандартов.

Здесь не обойтись без разрыва с представлениями о библиотечном деле предыдущего периода. Это принципиально разные подходы, которые требуют принятия разных решений.

Откуда такой радикализм публичных библиотек на фоне умеренного призыва Минкультуры России к обновлению? Правительственный документ отражает положение дел во всей библиотечной отрасли, т. е. и в больших (федеральных, областных, краевых и т. п.), и в "малых" библиотеках. А они находятся в разной ситуации.

Большие библиотеки в последние два десятилетия получали больше возможностей для развития. Их проблемы не такие острые, как у "малых" библиотек. Масла в огонь подлила реформа местного самоуправления, в результате которой библиотеки начали попросту исчезать с лица российской земли. Эту реформу можно рассматривать как часть наступления на бюджетную сферу, которое полным ходом идет в стране.

Автору этой статьи, принимавшей участие в подготовке форума и, в частности, имевшей возможность познакомиться с ответами на анкету, разосланную в преддверии форума по библиотекам России, хотелось бы пояснить требования, изложенные в его резолюции - Обращении к Президенту РФ.

### Результаты реорганизации библиотечного обслуживания

**Позитивные сдвиги.** Нельзя не признать, что последние годы были ознаменованы серьезными позитивными изменениями в организации библиотечного обслуживания населения РФ.

В рамках реформы местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", произошло становление новой системы библиотечного обслуживания населения. После принятия этого Закона основные усилия библиотечного сообщества были направлены на то, чтобы сохранить целостность библиотечного обслуживания (централизованные библиотечные системы) в условиях разделения полномочий и форм собственности между государством и

*Минкультуры России и библиотекари-практики сходятся в общей оценке ситуации в области библиотечного обслуживания населения как кризисной, однако смотрят они на нее через призму разных проблем и выходы из кризиса намечают разные.*

местной властью, между муниципальными образованиями. Совместными действиями библиотечных руководителей и местных властей в целом сохранена существовавшая до реорганизации сеть муниципальных библиотек.

---

*Библиотеки обрели статус юридического лица, что заметно расширило их функции, повысило производственную и хозяйственную самостоятельность. В регионах и на местах создана нормативно-правовая база, определяющая и регламентирующая деятельность библиотек в новых условиях.*

---

Реорганизация библиотечного обслуживания привлекла внимание региональных и местных властей, депутатского корпуса к проблемам публичных библиотек, что в ряде регионов привело к положительным сдвигам в деятельности библиотек. Увеличилось финансирование, в т. ч. комплектования фондов, позволившее впервые за долгие годы начать обновление фондов. Началась модернизация материально-технической базы библиотек. Активизировалась работа по компьютеризации библиотек и подключению их к сети интернет.

Сегодня во многих регионах страны реализуются региональные (областные) целевые программы развития публичных библиотек. Источником финансирования этих программ и текущей деятельности библиотек выступают местные и областные бюджеты, а также региональные фонды совместного финансирования социальных расходов, создаваемые на основе договоров, заключаемых между региональными властями и администрациями муниципальных районов и городских округов. В рамках партнерских проектов на базе библиотек открылись новые центры, в т. ч. центры правовой информации, центры по работе с молодежью.

Новая система финансирования позволяет устанавливать надбавки к заработной плате библиотечных работников, оплачивать повышение их профессиональной квалификации, участие в библиотечных съездах, конференциях, семинарах. Труд библиотечарей отмечается наградами и премиями.

Средства федерального бюджета поступают в муниципальные библиотеки в виде грантов в рамках Федеральной целевой программы "Культура России (2006~2010 гг.)". В регионах также получает развитие система предоставления грантов на конкурсной основе для осуществления проектов развития библиотек.

Однако,

*несмотря на перечисленные успехи, достигнутые в ряде регионов страны, приходится констатировать, что в целом создание новой системы библиотечного обслуживания населения в масштабах всей страны привело скорее к снижению его уровня, обострило ряд давно существовавших проблем и подчеркнуло насущную необходимость их скорейшего решения.*

---

**Проблемная область.** Главной проблемой руководители публичных библиотек считают недостаточность финансирования текущей деятельности библиотек и развития библиотечного обслуживания. Бюджеты большинства муниципальных образований много лет не обеспечивают обновления библиотечных фондов, укрепления материально-технической базы библиотек, достойной оп-

*Реорганизации библиотечного обслуживания привлекла внимание региональных и местных властей, депутатского корпуса к проблемам публичных библиотек, следствием чего в ряде регионов стало увеличение их финансирования. Началась модернизация материально-технической базы, активизировалась работа по компьютеризации.*

## ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

латы труда библиотечных работников. Отсутствие средств на покупку современной компьютерной и копировальной техники, обеспечение доступа к ресурсам интернет лишает библиотеки возможности предоставлять услуги на уровне современных требований. В таких условиях библиотеки способны выживать, но не развиваться.

---

*Выход из создавшегося положения видится в разработке нового механизма финансирования - на долевого основе из бюджетов разных уровней.*

---

Местные бюджеты не в силах финансировать свои библиотеки на достойном уровне. Только доленое участие в финансировании библиотечного обслуживания федерального, регионального, местного бюджетов, подобно тому, как это имеет место в других странах Европы, способно решить проблему.

За образец может быть взята и модель финансирования системы образования. Она предусматривает, например, обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования "посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ" (подп. 6.1 ст. 29 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 "Об образовании"; далее - Закон № 3266-1). Почему бы гражданам России не предоставить государственные гарантии на получение библиотечного обслуживания?

Управление системой образования в Российской Федерации (гл. III Закона № 3266-1) могло бы послужить моделью для формирования вертикали управления библиотечным делом, конечно, если придать библиотечному обслуживанию населения такое же значение, как образованию. Эта вертикаль стала бы стержнем государственной (федеральной) библиотечной политики, которой вот уже полтора десятилетия нет в нашей стране. Потребность в такой политике, осуществляемой на всех уровнях власти, остро ощущается руководителями публичных библиотек.

### **Направления совершенствования законодательной базы**

В первую очередь необходимо сделать максимально дружественным правовое поле, в котором действуют общедоступные библиотеки, внося соответствующие изменения в федеральные законы и приняв новые нормативные правовые акты.

Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ "О библиотечном деле" (далее - Закон о библиотечном деле) должен быть в кратчайшие сроки приведен в соответствие с позднейшими правовыми актами, регулирующими деятельность библиотек, а также новыми реалиями библиотечного обслуживания населения. В т. ч. необходимо включить в существующий документ положения, регулирующие деятельность муниципальных библиотек, социальные права и гарантии библиотечных работников. Это как минимум, а как максимум - разработать новый закон, который был бы полноценным правовым актом, а не методическими рекомендациями для самих библиотекарей.

*За образец может быть взята модель финансирования системы образования, которая предусматривает "обеспечение государственных гарантий прав граждан" на получение образования "посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ".*

*В первую очередь необходимо сделать максимально дружественным правовое поле, в котором действуют общедоступные библиотеки, внося соответствующие изменения в федеральные законы и приняв новые нормативные правовые акты.*

## Закон № 94-ФЗ и регламентация деятельности библиотек

*Много лет в библиотечном сообществе говорится о необходимости разработать и принять федеральный закон о библиотечном фонде РФ, отразив в нем вопросы не только сохранения культурного наследия страны, но и пополнения, а также сохранения библиотечных фондов публичных библиотек. Такой закон позволил бы, наконец, вывести комплектование библиотечных фондов из-под действия одиозного Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных служб" (далее - Закон № 94-ФЗ).*

Закон № 94-ФЗ серьезно затрудняет использование бюджетных средств, выделяемых на комплектование фондов и приобретение оборудования, исключает возможность долговременного сотрудничества с фирмами - поставщиками услуг, что в конечном итоге ведет к нерациональному расходованию бюджетных средств. Процедура подготовки документации для проведения торгов порождает превосходящее все разумные пределы бумаготворчество, бюрократизирует работу органов управления, организующих торги. Ставка на обязательное понижение начальной стоимости государственного контракта, необходимость обеспечения заявки на участие в конкурсе (5% от начальной цены госконтракта) и исполнения госконтракта (до 30% от начальной цены контракта) делают невозможным участие в конкурсах государственных учреждений, а также предприятий малого и среднего бизнеса, что ведет к монополизации рынка товаров, работ и услуг. Например, уцелевшие в стране центры реставрации книги сосредоточены, главным образом, в крупных научных библиотеках, которые в силу вышеназванных причин не могут участвовать в конкурсах. Между тем потребность в ремонте и реставрации книжных фондов у малых библиотек чрезвычайно велика.

Библиотечное сообщество страны не один год бьет тревогу по поводу того, что Закон № 94-ФЗ негативно сказывается на формировании библиотечных фондов, но все попытки добиться выведения из-под действия этого Закона приобретения печатной продукции и других документов для пополнения библиотечного фонда пока ни к чему не привели.

**Трудности ведения бухгалтерского учета.** Руководители публичных библиотек сходятся в том, что результатом бюджетной реформы в стране явилось создание излишне жесткой финансово-казначейской системы, которая, в противоположность тому, ради чего она создавалась, ведет к нерациональному расходованию бюджетных средств и постоянному усложнению системы финансово-бухгалтерского учета деятельности бюджетных учреждений.

*Частое изменение правил ведения бухгалтерского учета, корректировка бюджетных обязательств, сложности с использованием системы кодов, отличающейся излишней дробностью и противоречивостью, переброска средств со статьи на статью и тому подобное усложняют бухгалтерский учет и не способствуют обретению библиотеками прав юридического лица.*

*Результатом бюджетной реформы явилось создание излишне жесткой финансово-казначейской системы, которая, в противоположность тому, ради чего она создавалась, ведет к нерациональному расходованию бюджетных средств и постоянному усложнению системы финансово-бухгалтерского учета.*

## 1! ОРГАНИЗАЦИЯ Ш УПРАВЛЕНИЕ

Наглядным примером может служить регламентация в бюджетных учреждениях так называемой предпринимательской деятельности (платных услуг), которую Налоговый кодекс РФ прямо называет "коммерческой", хотя она и не направлена на извлечение прибыли (это противоречие в важнейшем правовом акте почему-то не замечается).

Принцип возмещения в бюджет из дохода от предпринимательской деятельности всех затрат на услуги (электричество, отопление, вода, техническое обслуживание, охрана и т. п.) порождает невообразимо усложненную систему финансово-бухгалтерского учета, ведение которого оказывается не под силу публичным библиотекам. В результате библиотеки вынуждены отказываться от предоставления дополнительных платных услуг, наиболее современных и востребованных населением.

Но проблема не в том, что библиотеки лишаются дополнительного заработка. Доходы от платных услуг, как правило, ничтожны по сравнению с объемом бюджетного финансирования, однако эти услуги (например, ксерокопирование) библиотеки могут оказывать только на платной основе. Отказ от подобных услуг обедняет деятельность библиотеки, делает ее менее привлекательной для населения, наконец, менее современной. Для того чтобы подобного рода услуги сохранились, необходимо, чтобы государство осознало их социальную составляющую и освободило библиотеки от возмещения в бюджет хотя бы косвенных затрат на их оказание (возмещение прямых затрат - на бумагу, тонеры, обслуживание кассового аппарата и т. д. можно оставить). Сдача помещений в аренду для оказания социально значимых услуг, таких, например, как организация питания сотрудников и читателей, также должна осуществляться на максимально льготных условиях.

**Регламентация образовательной деятельности.** Исторически образование и библиотеки всегда шли рука об руку, поскольку невозможно представить себе обучение без чтения и использования тех ресурсов, которые накоплены и хранятся библиотеками. Особенно в нынешней ситуации, когда школьные, а порой и вузовские библиотеки располагают в лучшем случае учебниками и учебными пособиями. И в России, и долгое время в СССР учебные заведения и библиотеки даже относились к одному - "образовательному" ведомству. Такой порядок сохранен и сегодня, скажем, в Финляндии.

Этих соображений оказалось недостаточно разработчикам Закона № 3266-1, чтобы хотя бы упомянуть в нем библиотеку как таковую, в т. ч. школьную и вузовскую.

*Несмотря на то что согласно Закону о библиотечном деле библиотека является "образовательным учреждением", Законом № 3266-1 ей фактически отказано в праве предоставлять образовательные услуги - безвозмездно или на платной основе, в т. ч., по-видимому, в праве организовывать курсы повышения квалификации для библиотечных работников.*

Библиотека отсутствует в перечне учреждений дополнительного образования, "имеющих соответствующую лицензию" (в котором нашлось место даже для станций юных натуралистов, давно не существующих), и среди прочих учре-

*Отказ от платных услуг обедняет деятельность библиотек, делает ее менее привлекательной для населения, наконец, менее современной. Необходимо, чтобы государство осознало социальную составляющую подобного рода услуг и освободило библиотеки хотя бы от обязанности возмещения в бюджет косвенных затрат на их оказание.*

ждений и организаций, которые могут осуществлять "дополнительные образовательные программы" (п. 2 ст. 26 Закона № 3266-1). Никак не отмечена в Законе № 3266-1 роль библиотеки как основной базы самообразования. Поэтому сотрудничество библиотек с образовательными учреждениями в поддержку учебного процесса, в т. ч. детских и юношеских библиотек - со школами, в уставах библиотек стыдливо прикрывается листком "культурно-просветительской деятельности". Закон № 3266-1 постоянно дополняется и изменяется, и, наверное, Минкультуры России могло бы внести в него свои поправки, защищающие статус библиотеки как учреждения, имеющего право хотя бы на осуществление дополнительных образовательных программ.

Необходимо снять противоречия между двумя федеральными законами, регулирующими сферы образования и библиотечной деятельности, внося следующие дополнения в Закон № 3266-1:

- *во-первых*, определить место, роль и задачи учебной библиотеки в образовательном процессе, а также задачи общедоступной библиотеки в поддержку образования и самообразования (ст. 9,10 Закона № 3266-1);

*ж* *во-вторых*, включить общедоступные (публичные) библиотеки в число учреждений дополнительного образования, распространив на них право оказания образовательных услуг, платных - на основе лицензирования в соответствии с действующим законодательством (ст. 26 Закона № 3266-1).

**Регламентация соблюдения авторских прав.** Введение в действие с 1 января 2008 г. Четвертой части Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ) нарушает права граждан на свободный доступ к информации, знаниям, культурным ценностям, поскольку ограничивает возможности предоставления этого доступа общедоступными библиотеками.

---

*Новый правовой акт сужает в пользу автора и производителя сферу применения понятия "общественное достояние", доступ к которому также обеспечивается библиотеками. Наверное, это повод для обращения в Конституционный Суд РФ.*

---

ГК РФ возлагает не на издателя, а на библиотеку ответственность за возможное использование произведения в коммерческих целях путем его репродуцирования (подп. 1.2 ст. 1275). Он запрещает воспроизведение "видеозаписи аудиовизуального произведения при его публичном исполнении в месте, открытом для свободного посещения", тем самым лишает библиотеки возможности использовать аудиовизуальные материалы при проведении культурно-массовых мероприятий (п. 5 ст. 1273).

ГК РФ разрешает библиотекам изготовление в одном экземпляре копии для замены утраченного или испорченного произведения, но не в наиболее экономичной цифровой форме, не уточняя при этом, в какой именно форме следует изготавливать копии электронных изданий (п. 2 ст. 1275). Можно предвидеть, что запрет на электронное копирование приведет к оттоку читателей из библиотек, но кого это волнует, кроме самих библиотекарей?

Библиотекари единодушны в том, что законодательство об авторском праве не должно лишать библиотеки возможности в полной мере осуществлять свою главную миссию - предоставление читателям свободного доступа к инфор-

*Закж.№ 3266-1 постоянно дополняется и изменяется, и, наверное, Минкультуры России могло бы внести в него свои поправки, защищающие статус библиотеки как учреждения, имеющего право на осуществления дополнительных образовательных программ.*



## ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

мации, знаниям и культуре во всех его проявлениях. Сделать это возможно, по-видимому, лишь создав механизм выплаты вознаграждения авторам за копирование их произведений, включенных в библиотечный фонд, как это делается в других странах Европы. До той поры необходимо предоставить библиотекам режим наибольшего благоприятствования в использовании произведений библиотечного фонда при обслуживании пользователей.

**Регламентация мемориальной и музейной деятельности.** Библиотеки и библиотечные фонды исключены из сферы действия законодательства о культурном наследии. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее-Закон № 73-ФЗ) не признает объектами культурного наследия даже старейшие библиотеки страны, располагающие уникальными фондами и находящиеся в зданиях ~ памятниках истории и культуры.

Федеральным законом от 26.05.1996 № 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" (далее - Закон № 54-ФЗ) библиотекам отказано в праве иметь в своем составе музей, хотя музеи мемориальной и краеведческой направленности получили в библиотеках всех уровней и всех ведомств широчайшее распространение. Поскольку нет статуса юридического лица, то нет возможности и зарегистрировать музейную коллекцию, какой бы уникальной она ни была. Тем самым не приходится говорить о защите культурного наследия, хранящегося в библиотеках.

---

*Библиотеки заслуживают того, чтобы их роль в сохранении культурного наследия была законодательно признана. Для этого необходимо, как уже говорилось выше, разработать и принять федеральный закон о библиотечном фонде РФ, а также внести соответствующие поправки в правовые акты, регулирующие отношения в сфере культурного наследия.*

---

В Законе № 73-ФЗ следует пересмотреть и расширить понятие "объект культурного наследия", которое сегодня сводится к "объекту недвижимости", что, кстати, находится в противоречии с другими законодательными и нормативными правовыми актами сферы регулирования культурного наследия. Нужно также срочно внести в Закон № 54-ФЗ дополнение, касающееся определения статуса музея без прав юридического лица, действующего в составе бюджетных и иных учреждений и организаций. И, наконец, наладить в стране учет движимых и недвижимых памятников истории и культуры на всех уровнях власти.

**Регламентация оплаты труда.** Сегодня уровень оплаты труда работников публичных библиотек определяется региональными и местными властями и почти повсеместно он недопустимо низок. Возможно, реформирование системы оплаты, подробности которого пока малоизвестны, положительным образом скажется на решении этой проблемы. Кроме того, предоставление библиотекам статуса учреждения дополнительного образования позволило бы распространить на библиотечных работников доплаты, которые имеют работники сферы образования.

(Продолжение следует)

*Предоставление читателям свободного доступа к информации, знаниям и культуре во всех его проявлениях возможно обеспечить, лишь создав механизм выплаты вознаграждения авторам за копирование их произведений, включенных в библиотечный фонд, как это делается в других странах Европы.*

*Нужно срочно внести в Закон № 54-ФЗ дополнение, касающееся определения статуса музея без прав юридического лица, действующего в составе бюджетных и иных учреждений и организаций. И, наконец, наладить в стране учет памятников истории и культуры.*