

(Независимый библиотечный адвокат. – 2010. - № 3. – С. 3-6)

Правовые коллизии без иллюзий

В современной ситуации содержание библиотечно-информационной деятельности в значительной степени определяют Гражданский кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, а также некоторые федеральные законы, затрудняющие обслуживание населения страны, не позволяющие библиотекам выполнять в полном объеме выполнять их социальные функции.

Среди ключевых проблем современного библиотечного дела в нашей стране – малобюджетное неритмичное финансирование с тенденцией снижения объемов в кризисный период и неоправданно жесткая правовая регламентация ряда важных аспектов жизнедеятельности библиотек. Выделим наиболее значимые «болевы точки»:

- ограничения на копирование и распространение в электронной форме хранимых в фондах библиотек документных ресурсов, на предоставление их в удобном для пользователей формате (глава 70 раздела VII Гражданского кодекса Российской Федерации «Авторское право»);
- снижение качества и оперативности комплектования библиотек в результате котировок и торгов (конкурсы, аукционы, в том числе в электронной форме), (Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 2005 № 94-ФЗ);
- затруднения во взаимодействии федеральных, региональных и муниципальных библиотек вследствие раздельного бюджетирования (в том числе в межбиблиотечном сотрудничестве, реализации комплексных

отраслевых и региональных проектов); угроза децентрализации территориальных библиотечных систем с непредсказуемыми последствиями (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 № 131-ФЗ).

Можно с полным основанием констатировать, что существующие нормативы бюджетного финансирования библиотек неадекватны потребностям их пользователей и не обеспечивают прогрессивной динамики эффективного функционирования библиотечных учреждений как информационных, образовательных и культурно-досуговых социальных институтов.

В рекомендациях Совета по государственной политике при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 05.02.2010 года особо подчеркивалось: «В условиях хронического недофинансирования деятельности общедоступных муниципальных библиотек в последнее время 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 Российской Федерации практику предоставления из федерального бюджета целевых средств на приобретение печатных изданий для фондов общедоступных библиотек при обязательном долевом участии региональных и местных бюджетов, поскольку выделение федеральных средств в 2008-2009 годах в ряде случаев привело к отказу от финансирования этой статьи расхода из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Особую актуальность в повседневной практической работе библиотек приобретают проблемы авторского права и интеллектуальной собственности, поскольку российские библиотеки в соответствии с главой 70 раздела VII Гражданского кодекса Российской Федерации «Авторское право» не имеют легитимной возможности создавать и предоставлять заинтересованным пользователям цифровые копии документов без договора с правообладателем (2 ст. 1274). Такое положение вещей делает библиотеки неэффективными в

плане обеспечения конституционных прав граждан на доступ к культурному наследию, так как они вынуждены преимущественно оперировать недостаточно мобильными бумажными носителями фондовых документов.

Назрела насущная необходимость дополнения Гражданского кодекса Российской Федерации положениями, дающими право библиотекам предоставлять пользователям электронные (цифровые) копии произведений, охраняемых авторским правом на тех же основаниях, что и источники на бумажных носителях информации. Это также станет реальным стимулом для широкого внедрения электронных книг (е-книг) и устройств для их чтения (ридеров), что объективно привлечет молодежь в библиотеки.

Что касается приобретения новых документов для библиотечного фонда, то комплектование посредством официальных конкурсных процедур снижает мобильность и ухудшает ассортимент новых поступлений. Выделение (в соответствии с действующим законодательством) в качестве единственного критерия при приобретении произведений печати как товара его низкие ценовые параметры и трактовка понятия «книга» как одноименного товара не позволяют библиотекам осуществлять адекватное комплектование и выполнять государственную задачу обеспечения гражданам доступа к информации. Представляется целесообразным вывести процедуру приобретения документных ресурсов библиотеки за рамки действия данного Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» или хотя бы не рассматривать «книгу», «периодическое издание», «продолжающееся издание», «изоиздание», «нотное издание» и тому подобное в качестве одноименного товара. Это даст возможность дифференцировать приобретение документов в фонд библиотеки и поставить во главу угла не экономичность, а эффективность использования бюджетных средств. Библиотекам важно вновь получить право самостоятельно выбирать источники комплектования фондов, что значительно повысит профессионализм и рациональность реализации этого одного из ключевых аспектов их деятельности.

Относительно организации библиотечного обслуживания населения на местах, следует сказать, что в последние годы наблюдается разрушение эффективно функционирующей системы библиотечного обслуживания населения, деформируется организационная структура библиотек, распадается показавшая свою успешность централизованная система библиотечного обслуживания пользователей, формирования документных фондов и справочно-поискового аппарата, инновационно-методической поддержки библиотек. В муниципальных образованиях нередко происходит сокращение числа библиотек из-за отсутствия средств на их содержание и комплектование; известны случаи слияния библиотек с клубными учреждениями. Нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» жестко разграничивают бюджетные полномочия. Вследствие этого субъекты РФ и муниципальные образования не могут полноценно взаимодействовать и ресурсно поддерживать библиотечное дело на конкретных территориях, в том числе совместно инвестировать средства и развивать материальную базу библиотек различных уровней. То же относится и к федеральной бюджетной поддержке разноуровневых библиотек, когда даже при наличии свободных средств у центральных органов управления культуры отсутствуют правовые основания хотя бы частично нивелировать территориальное неравенство в библиотечном обслуживании. Такое положение требует изменения и корректировки («микширования») отдельных правоустанавливающих норм, в частности с помощью отраслевых региональных законов, например, это удалось реализовать в Законе города Москвы «О библиотечно-информационном обслуживании населения города Москвы» от 23.09.2009 года № 36. Важно также принятие подзаконных нормативно-правовых актов к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – социальных нормативов организации сети библиотек, а также нормативов, касающихся библиотечного персонала и обслуживания пользователей, оно позволит гарантировать соответствующие минимальные стандарты постановки

библиотечно-информационной деятельности. В настоящее время имеются только рекомендательные документы Российской библиотечной ассоциации, принятые на общественно-профессиональном уровне, - «Базовые нормы организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных библиотек муниципальных образований» и «Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки».

В этом же ряду проблем — предусмотренное действующим Налоговым кодексом Российской Федерации разграничение налогообложения на федеральное, региональное и местное по отношению к имуществу и занимаемым библиотеками земельным участкам. Данная ситуация привела к отсутствию унификации в налогооблагаемом статусе имущества бюджетных организаций (региональный налог) и относящихся к ним земельных участков (местный налог), за которые в ряде случаев с библиотек эти налоги взимаются. Такое положение недопустимо, поскольку главный библиотечный ресурс — документный фонд относится по балансовому учету к основным фондам, с которых взимается налог на имущество, и его увеличивающееся комплектование ведет к росту налогооблагаемой базы. Последнее обстоятельство не стимулирует балансодержателей (учредителей библиотек) активизировать комплектование, а, случается, приводит к необоснованному сокращению библиотечного фонда (в том числе огульному списанию книг).

Участники заседания Совета по государственной политике при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации приняли рекомендации, которые предлагаются законодательным и исполнительным органам власти и выступили с рядом инициатив. В частности, рекомендовалось в проект Федерального закона о культуре ввести понятие «социально значимая услуга». В главу 70 раздела VII Гражданского кодекса Российской Федерации «Авторское право» внести изменения, отменяющие запрет библиотекам на выдачу на дом электронных и аудиовизуальных изданий (фильмов на DVD, говорящих книг, музыкальных компакт-дисков, специальных электронных изданий). Статью 1274 Гражданского кодекса

Российской Федерации предлагалось изложить в следующей редакции: «Воспроизведение в цифровой форме правомерно введенных в гражданский оборот экземпляров печатных произведений в национальных библиотеках и центральных библиотеках субъектов Российской Федерации для пополнения и восстановления библиотечных фондов с последующим хранением электронных копий и предоставлением в стенах библиотек». Рекомендовалось вывести из-под действия Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» книжную продукцию и периодические издания, а также внести изменения о предоставлении библиотекам возможности производить закупку требуемых комплексов оборудования, имея в виду конкретного производителя и конкретные модели.

Обратим внимание, что регулирование правоотношений в области библиотечно-информационной деятельности в последние годы переместилось в зону юрисдикции кодифицированных актов: Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Кодекса Федерации об административных правонарушениях и многочисленных федеральных законов, не имеющих прямого отношения к библиотечно-информационной деятельности. В то же время эти нормы не отражены в базовом Федеральном законе «О библиотечном деле» от 29.12.1994 года № 78-ФЗ, не получили профилирования и должной интерпретации. Полагаем, что такое положение нужно устранить, приняв новый современный законодательный акт, регулирующий библиотечно-информационную деятельность в нашей стране с учетом единого российского и международного правового поля. Именно такой подход позволит гармонизировать организационно-правовые отношения в библиотечном деле и даст возможность нашим библиотекам полноценно встроиться в мировое культурное и информационно-образовательное пространство.