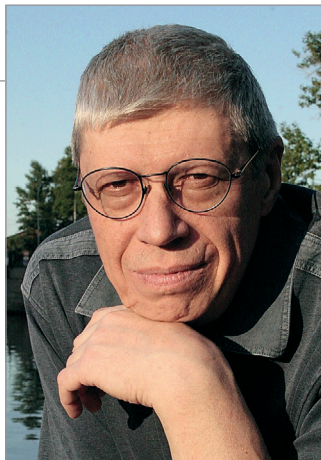


Публичная библиотека в XXI веке: выживание или развитие?



Сергей БАСОВ, заведующий научно-методическим отделом библиотековедения Российской национальной библиотеки, кандидат педагогических наук

С 1 января 2011 года вступит в силу Федеральный закон № 83 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”. Более трехсот тысяч организаций должны в течение года разобраться со своим правовым статусом. Огромная по своей трудоемкости задача! Возникает простой вопрос: с какой целью предпринята столь масштабная реформа?

Актуальность реформирования всех учреждений в нашей стране обусловлена, с одной стороны, требованием повышения результативности управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ, а с другой — необходимостью адаптации всей социальной сферы к рыночным условиям. Сегодня у бюджетных учреждений отсутствуют стимулы к повышению эффективности своей деятельности, что обусловлено в первую очередь их сметным финансированием от фактически сложившихся расходов. Примерно такой ответ дают чиновники и многие экономисты — сторонники этого закона.

Ничего не скажу про больницы, школы и театры, поразмышляю о библиотеках — они попадают в весьма сложную ситуацию в связи с принятием данного закона.

Оптимизация как азартная игра

Какой смысл вкладывается в слова “адаптация культуры к рыночным условиям”, о необходимости которой постоянно говорят высшие должностные лица? Ведь можно понимать адаптацию как учет особенностей сферы культуры в экономике, живущей по законам рынка, а можно ставить задачу по внедрению рыночных механизмов в культуру. Пояснительная записка Правительства к проекту закона ставит все на свои места. В ней прямо указано: необходимо изменить правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов. Но менять правовой статус будут всем поголовно, как же быть тем, кто не способен?

Действия властей в последние десять лет направлены только в одну сторону: государство неуклонно перекладывает расходы с бюджета на платежеспособный спрос и уменьшает объем своих социальных обязательств перед населением. Там, где рынок никаким боком не вписывается в деятельность учреждений культуры, государству приходится делать красивую мину (чаще всего в посланиях Президента РФ) при сокращении объемов финансирования. Для этого есть разнообразные способы: передавать ответственность (без денег) за культуру на уровень местной власти, разбивать на мелкие муниципальные части библиотечные системы, созданные в советское время, уменьшать государственные субсидии в связи с уменьшением населения, урезать сметы под предлогом кризиса

или тихо закрывать библиотеки для “более эффективного” использования недвижимости.

Раньше это называлось реструктуризацией сети, теперь именуется другим красивым словом: оптимизация. Критерий этой оптимизации является государственной тайной, ибо широкой публике неизвестен. Вероятно, его хранит Минэкономразвития вместе с Минфином. В результате такой “реструктуризации и оптимизации” сеть общедоступных библиотек всех ведомств за последние 20 лет уменьшилась (по различным оценкам) на 20–30 процентов.

83-й закон таков, что позволяет вести речь только о его потенциальных плюсах и минусах в сфере управления учреждениями разных типов, но не о том, насколько закон способен повлиять на финансовое обеспечение библиотечной деятельности в стране, ибо не содержит критериев для принятия решений о самих бюджетных ассигнованиях — ни по смете, ни по госзадаанию. Отмечено только, что субсидии учреждениям при переходе в новый статус останутся на уровне нынешнего года.

С точки зрения защищенности от произвольных финансовых решений властей всех уровней ни одна из предложенных правовых форм не имеет каких-либо сравнительных преимуществ. По логике закона кажется, что казенное учреждение легче защитить (сохранить), чем бюджетное, а бюджетное легче, чем автономное. Но это все потенциальные и, значит, умозрительные преимущества. О какой правовой защищенности бюджетных расходов на культуру (в отсутствие законодательно утвержденных нормативов) может идти речь, когда замминистра культуры Е. Чуковская, размышляя о бюджете культуры на 2011 год, говорит, что “формирование и утверждение бюджета — это своего рода азартная игра... Культура живет в очень скромных условиях, поэтому срезать еще больше было бы как минимум неразумно. Это, к счастью, стало понятно всем участникам процесса формирования бюджета. Главный способ убедить их сохранить бюджет — это умение манипулировать цитатами из президентских посланий (выделено мной. — С. Б.). Поскольку в этом году в Послании было о культуре хоть что-то сказано, окончательный бюджет на следующий год, думаю, будет не хуже, чем в этом” (“Культура”, № 29).

По мнению министра А. Авдеева, “на следующий год надо 130 млрд, иначе мы ничего не сделаем” (“Культура”, № 11). Вместо этого предлагается значительное сокращение финанси-

рования культуры — с 73 млрд в этом году до 58,8 млрд в следующем. Об этом говорит председатель думского Комитета по культуре Г. Ивлиев: “Уменьшение федерального бюджета культуры почти на 15 млрд рублей — недопустимая вещь. Я думаю, что это плановая ошибка, и мы будем делать все, чтобы ее исправить. Государственная поддержка культуры — существенный элемент внутренней и внешней политики страны. И мы будем стремиться к тому, чтобы этот элемент в бюджете не уменьшился” (“Культура”, № 20).

Руководству отрасли принятый закон представляется совсем не страшным. Замминистра А. Бысыгин вполне оптимистичен: “Все достаточно прозрачно и понятно, несмотря на “страшилки”, которые сопровождают эту тему... Надо сказать, что от привычки получать бюджетные деньги, пусть небольшие, но жить спокойно, надо избавляться. Хочу — уйду домой, хочу — в магазин пойду. Сейчас время другое. Нужно это отношение менять. Вообще все эти изменения и право выбора способа хозяйствования должны повысить степень свободы учреждений, уровень ответственности их руководителей...” (“Университетская книга”, № 5, 2010 г.). Зря вы, Андрей Евгеньевич, погрозили пальчиком всей отрасли.

А насчет “права выбора” ошибка вышла. Как раз 83-м законом оно и не предусмотрено: выбирать организационно-правовую форму будут учредители, директора могут только “просить”, “высказывать мнение”, “обосновывать”, “считать необходимым”, и не более того. Отметим, что почти за три года с момента принятия Закона № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях” их было создано в стране всего несколько сотен. Зато сейчас некоторые передовые регионы рапортуют о полной “автономизации” сферы культуры.

Между тем только 7 сентября Правительство распоряжением № 1505-р утвердило “Методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности”. Они разработаны для оказания помощи органам власти всех уровней. Какие же критерии предлагается использовать? Казенные и бюджетные учреждения не ограничены сферами своей деятельности, а к автономным применена формула: они могут создаваться в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

При этом казенное учреждение определяется как государственное (муниципальное), а бюджетное и автономное трактуются как некоммерческая организация. Правительство как бы устанавливает некую “дистанцию” между казенными и иными типами учреждений.

Государственная фантастика

При внимательном чтении закона становится ясно, что бюджетные и автономные учреждения по своему хозяйственному механизму практически полностью совпадают. Государственные задания, субсидии, право распоряжения внебюджетными доходами, отсутствие субсидиарной ответственности... Различия есть, но они не принципи-

альны. У автономного чуть больше свободы: не обязательно открывать счета в казначействе, пока (это очень веское слово — «пока») на него не распространяется 94-й закон о госзакупках (что важно для комплектования книжных фондов), оно обязано иметь наблюдательный совет.

Возникает вопрос: зачем создавать два почти идентичных типа учреждений? У бюджетного сохранен достаточный объем прямых контрольных функций со стороны органов власти и в то же время реализован новый финансово-экономический механизм, характерный для автономных учреждений. Какую цель преследует государство? Полагаю, что за таким решением стоит желание Правительства психологически комфортно осуществлять массовый переход на новые условия хозяйствования действующих бюджетных учреждений, как бы не меняя их типа. «Вы были бюджетными и останетесь бюджетными».

Для «бюджетности» и «автономности», то есть для самостоятельной хозяйственной деятельности, необходимо главное условие: потенциальный платежеспособный спрос населения на услуги библиотек. Откуда он возьмется в большинстве городов и сел?... Привлечь к чтению население за его же деньги — это задача из области государственной фантастики.

Кажется, что в областных центрах библиотекам есть где проявить инициативу, если предположить, что государственные задания на профильные услуги будут стабильно финансироваться по законодательно утвержденному нормативу. Но хозяйственную жилку придется развивать в основном не в рамках профильной деятельности, а в лучшем случае на ее основе: учебные курсы, кружковая работа... Я намеренно не называю услуги по копированию документов: они безвозвратно уйдут в прошлое с развитием электронных коммуникаций, как канул платный ночной абонемент. За электронными услугами библиотек есть реальное, но явно некоммерческое будущее.

«Методические рекомендации» Правительства содержат дополнительные критерии, основанные на учете экономического и управленческого потенциала учреждения. Тут-то и выясняется, что на практике именно эти критерии могут стать «определяющими». Необходимо учитывать долю внебюджетных средств в общем объеме финансового обеспечения учреждения, рост его доходов во времени и т. п. показатели. Органы власти на местах должны принять во внимание реальные возможности учреждения по «добыванию» финансовых средств собственными силами (это называется: доля профильных внебюджетных доходов). При этом критический размер такой доли не оговаривается.

Инвестиции в будущее

Что же делать? Нас гонят в фантомный «малый бизнес», а значит, за границы профессиональной деятельности. Будем учиться... петь, танцевать, проводить свадьбы или сдавать в аренду помещения? За какие услуги будут платить, такие и будем предоставлять?... А ведь их необходимо еще прописать в уставе как соответствующие основной деятельности. И не будем забывать: оказание платных услуг на базе государственного имущества чревато прокурорскими проверками!

Вывод напрашивается очевидный: платные услуги в библиотеках всех типов на основе профильной деятельности не имеют реальной коммерческой перспективы. Ни менеджмент, ни маркетинг с этим выводом не справятся. Доступ к документам и создание условий для общения людей не могут быть платными для населения. Это не досуг в его развлекательном смысле, это ежедневная работа с самосознанием нации — от

малой деревни до страны в целом. Это инвестиции в будущее, а они под силу только обществу, которое поручает решение этой задачи своему государству. Финансируя библиотеки, государство поддерживает создание культурных благ, которые стоят в одном ряду с безопасностью и экологией. Библиотека — это не только выдача книг тем, кто не может купить их в магазине, или бесплатный доступ в Интернет, это опора духовной и гражданской жизни страны. Это культурная прививка нашему обществу, растерявшему свои ценностные ориентиры.

Интеллигентно-книжники, работающие в библиотеках, становятся все более публичными, общественно значимыми, граждански ответственными, и это вселяет надежду в будущее всего библиотечного института. Они умеют не только формировать книжные фонды, создавать базы данных и обслуживать читателей. Им под силу организовать фестиваль, провести конкурс, поддержать образовательную программу, приграть кружки краеведов и любителей кактусов, выпустить книгу, сопроводить бизнес-проект и даже обеспечить победу на выборах... там, где они имеют место. Но ведь все перечисленное — это проектная деятельность, которая базируется на общем организационно-культурном потенциале библиотек и также не может осуществляться на коммерческой основе. Она требует государственного или благотворительного финансирования на конкурсной основе, под соответствующий проект. А перед проектной деятельностью все равны: и бюджетное, и автономное, и казенное. Были бы деньги на проекты!... С этим, особенно в последнее время, ой как негусто на всех уровнях нашей бюджетной системы. А социально ответственные олигархи библиотек пока не замечают.

Я выбираю казенное!

Из трех зол, извините, альтернатив, предлагаемых государством в рамках 83-го закона, я выбираю самую консервативную — как наиболее адекватную некоммерческой природе общедоступных (публичных) и специализированных библиотек (для детей и юношества, для слабо- и инвалидных и т. п.). Это казенное учреждение. Е. Чуковская в своем интервью газете «Культура» поддерживает мое мнение: «...в эту форму могли бы перейти архивы и библиотеки», хотя и с оговорками: «...все равно мы рекомендуем большинству учреждений культуры форму бюджетных учреждений нового типа...».

Из-за нескольких процентов (в лучшем случае!) гипотетического дохода и возможности очень самостоятельно распорядиться этими деньгами я не стал бы ввязываться в очередную государственную игру, призванную «сблизить» бизнес и культуру. Не будем забывать и о реально существующей («кое-где у нас порою») практике уменьшения субсидий по госзаказу на сумму заработанных учреждениями культуры средств.

Форма казенного учреждения совпадает с нынешним статусом бюджетного, за исключением того, что все доходы, получаемые от оказания платных услуг (если это право закреплено в уставе), казенные учреждения будут перечислять в доход соответствующего бюджета.

Для перехода в казенный статус региональным и местным властям необходимо до 1 декабря 2010 года принять правовые акты, на основа-



Фото Сергея ЗОНИЧЕВА, «РО сегодня»

нии которых казенные учреждения создаются путем изменения типа бюджетных учреждений, и эти нормативные акты должны содержать перечни казенных учреждений.

Представляется важным, что законодатель различает функции, осуществляемые от имени государства во имя общего блага, и услуги, удовлетворяющие потребности отдельной личности. При этом исполнение государственных (муниципальных) функций закрепляется только за казенными учреждениями, а автономные и бюджетные предназначены для оказания услуг и выполнения работ.

В силу ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам (читай: функциям) местного значения законодатель отнес комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов. Это конечно же одна из функций, которую библиотеки выполняют в интересах всего общества. А грамотно скомплектованный фонд служит основой для предоставления услуг читателям. Само наличие библиотеки в любом населенном пункте уже есть общественное благо, ибо нельзя сводить функции библиотек к удовлетворению информационных потребностей. Недальновидно уповать на Интернет и букридеры: они не отменяют потребности людей в общении и культурном обогащении...

Отмечу также, что в соответствии с 83-м законом на все органы власти распространяется статус казенных учреждений. Это не более чем нюанс, но и он может добавить уверенности в жизни библиотеки как казенного учреждения. По статусу она будет «почти своя» для органов власти.

Свой реформаторский пыл Правительство не скрывает: «Чем выше экономический и управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения, тем менее целесообразно сохранение на установленный федеральным законом переходный период финансового обеспечения данного учреждения на основе бюджетной сметы и (или) изменение его типа в целях создания казенного учреждения». Ох как не хочется государству расхотеть наш бюджет на наши же нужды.

Отсюда и самая главная проблема: необходимо, чтобы региональные и местные власти при изменении типа действующих учреждений проявляли собственную мудрость — учитывали особенности региона и социальную, некоммерческую природу библиотечной деятельности, не «загоняли» всех скопом в один тип, принимали взвешенные дифференцированные решения, опирались на мнение библиотечного сообщества.

...Что же делать, если казенное не будет «давать», как ни проси? На этот вопрос приходится ответить только так: «Тогда бы я рискнул и «взял» автономное».

Санкт-Петербург.