

Д. М. Цукерблат

**Комплектование библиотечного фонда
в условиях несовершенства законодательства**

Рассмотрена специфика конкурсных процедур для библиотечной практики, обозначены проблемы текущего комплектования литературы.

Ключевые слова: Государственная публичная научно-техническая библиотека СО РАН, комплектование, научная литература, библиотечные фонды, законодательство, заказы, торги.

В настоящее время в России формируется модель размещения заказа на продукцию для государственных нужд, в основе которой – открытые, прозрачные и конкурентные способы размещения заказа в едином экономическом и информационном пространстве.

Согласно Федеральному закону № 94-ФЗ [1], под размещением заказа следует понимать весь алгоритм действий заказчика по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях заключения с ними государственных (муниципальных) контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Законодатель закрепил два способа размещения заказов: путём проведения торгов и без их проведения. К торгам относятся такие процедуры размещения заказа, как конкурс, аукцион, аукцион в электронной форме. К процедурам, осуществляемым без проведения торгов, относятся: запрос котировок, размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) или на товарных биржах. Иначе говоря, Закон (Статья 55) устанавливает исчерпывающий перечень случаев, когда возможно избежать проведения сложной процедуры торгов и заказ может быть размещён у единственного поставщика. Теперь этот перечень расширен от 6 случаев, предусмотренных ранее, до 33.

Законодатель имел в виду, что индивидуально-определённые вещи не могут быть предметом закупки по запросу котировок. То есть «уникальный», единственный в своём роде реферативный журнал «Изобретения стран мира» (этот РЖ издаёт и распространяет на бумажном и машиночитаемом носителях Информационно-издательский центр «Патент») закупать по запросу котировок нельзя.

Поправка к Статье 55, п. 19 Федерального закона № 94 позволила библиотекам покупать издания без конкурсных процедур непосредственно в единственных источниках. В настоящее время этот пункт нуждается в пояснении и развитии в связи с появлением на информационном рынке продукции агрегаторов – создателей поисковых и пользовательских систем к коллекциям цифрового контента при условии легального приобретения ими права на использование цифровых версий книг и журналов. Результатом их деятельности является новый продукт – систематизированная цифровая коллекция, обеспечивающая поисковые потребности и пользовательские сервисы.

К наиболее распространённым случаям размещения заказа без проведения торгов относится закупка на сумму, не превышающую установленного Центральным банком РФ предельного размера расчётов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, предусмотренной пунктом 14.1 части 2 Статьи 55 Закона. Заказчик вправе заключать договор без проведения торгов, если сумма закупки не превышает 400 тыс. р. и закупаются одноимённые товары один раз в календарный квартал [2].

Контракт – способ размещения заказа, когда предметом закупки может быть только вещь,

определённая родовыми признаками, поставить которую может более чем один поставщик. Такого рода нормы закреплены в Законе для того, чтобы соблюдался один из принципов размещения заказа – конкуренция. Без конкуренции не будет и снижения цены, а значит, бюджетные деньги будут израсходованы неэффективно.

Однако введение конкурсных процедур значительно осложнило процесс текущего комплектования литературы в библиотечной практике.

Если раньше комплектующие подразделения библиотек сами определяли наиболее надёжных, проверенных годами сотрудничества партнёров по подписной кампании, то теперь победителем конкурса может оказаться агентство или фирма, репутация и деловые качества которых только декларируются в их конкурсной документации.

Такое крупное учреждение, как ГПНТБ СО РАН с её миллионными заказами на подписку периодики, является весьма привлекательным объектом для частных подписных агентств, во множестве возникших в последнее десятилетие. Некоторые из них, как показала практика, выставляют на конкурс продукцию по необоснованно заниженным ценам, вызывающим сомнения в серьёзности намерений и возможностей конкурсантов. Имеются примеры, когда агентства-победители оказывались в дальнейшем несостоятельными партнёрами и оставляли библиотеки без периодики на весь контрактный период [3].

Труднее стало работать по котированным контрактам после исключения из закона № 94-ФЗ (п. 6 ст. 9) нормы, дающей право заказчику по договорённости с поставщиком заменять товары (не более чем на 10%). В настоящее время замена издания означает нарушение контракта. Но если заказ делается на большую сумму, то замена – обычное дело. Объективных причин, по которым необходимо вернуться к прежним условиям замены, немало. Например, за то время, пока готовился и размещался заказ, издание распродали или появилось новое, более интересное. Могла быть допущена технологическая ошибка при составлении списка. Ситуация бывает ещё более сложной, когда замена навязывается поставщиком [4].

К сожалению, Закон содержит только детальную регламентацию процедур размещения заказа и не охватывает его начальную и конечную стадии, что на практике вызывает целый ряд проблем. Так, например, нет единого порядка определения начальной (максимальной) цены контракта. Для решения этой проблемы, на мой взгляд, следует, во-первых, разработать единую методику определения начальной цены контракта, во-вторых, установить премирование сотрудников заказчика, которые её правильно определили и по результатам торгов сэкономили бюджетные средства. Предлагаю осуществлять премирование в соотношении 50/50, т.е. половина сэкономленных средств переходит заказчику, другая половина – в бюджет соответствующего уровня.

В настоящее время законодатель действует по принципу «нарушение – наказание», устанавливая императивные нормы в области закупок и существенные административные штрафы за их неисполнение. Введение системы премирования за осуществлённую заказчиком экономию значительно повысит не только эффективность торгов, но и желание заказчика соблюдать закон. Кроме того, на стадии исполнения контракта существует целый ряд практических проблем, связанных с его расторжением. Так, в случае, если поставщик по контракту отказывается поставлять продукцию, заказчик вынужден расторгнуть с ним контракт. Закон содержит норму, согласно которой расторжение контракта возможно исключительно по соглашению сторон или по решению суда.

Расторжение контракта по соглашению сторон на практике бывает затруднительным, так как очень сложно «уговорить» отказавшегося от выполнения контракта поставщика не только подписать соглашение о его расторжении, но даже явиться в суд. Судебный порядок

расторжения контракта слишком затратен по времени, и порой из-за сжатых сроков поставки, а соответственно сроков действия контракта, заказчик просто не успевает обратиться в суд с иском о расторжении контракта. Заключить новый контракт с другим контрагентом заказчик не может, так как в соответствии с бюджетным законодательством он вправе заключать контракт в пределах доведённых до него лимитов бюджетных обязательств, а на данные лимиты у него уже есть нерасторгнутый контракт. Таким образом, заказчик остаётся зажатым в тиски законодательства.

Для преодоления существующего несовершенства законодательства необходимо внести изменения в порядок расторжения государственного контракта, предусмотрев возможность одностороннего его расторжения заказчиком в связи с неисполнением его поставщиком. К случаям, когда поставщики не удовлетворяют именно библиотеку, относится, прежде всего, несоблюдение сроков и точности поставок. Это отрицательно сказывается на качестве не только фонда, но и всей работы библиотек, так как задержки в поступлении актуальных изданий – это двойная угроза: не получил нужную ценную книгу сейчас – проблематично её впоследствии найти; нет актуальных новинок – не будет читателей.

Считаю необходимым остановиться ещё на одном значимом для академической библиотечной среде обстоятельстве. На мой взгляд, в России нет развитого и активно функционирующего рынка научной литературы, которому присуща конкуренция. Это обусловлено целым рядом факторов, воздействующих на особенности издания и распространения научной и специальной литературы.

По данным Российской книжной палаты, в последние годы в России ежегодно издаётся более 120 тыс. названий книг, но до сих пор не сложилась система полного, оперативного и достоверного информирования о предложениях издательств ни по видам изданий, ни по тематике и цене. При таких условиях любые библиотеки России оказываются в крайне затруднительном положении при составлении технического задания для конкурсной процедуры в виде списка профильных для своего фонда названий.

Для академических библиотек ситуация осложняется ещё и тем, что в центре их внимания находятся сугубо научные и специальные издания, которые из-за своей низкой тиражности (от 50 до 300 экз.) являются дефицитными. Малый тираж научных изданий, их редкие переиздания и краткость периода распространения требуют оперативных действий библиотек по их розыску и приобретению. Однако из-за длительности и сложности конкурсных процедур поступление таких книг в фонды проблематично.

Заключение прямых контрактов с издательствами как владельцами исключительных прав на издание – достаточно трудоёмкая операция. Научную литературу в России могут издавать вузы (около 900), НИИ (около 400), различные ведомства, специализированные издательства (около 200). Кроме того, не все организации могут иметь исключительные права на распространение всех выпущенных ими изданий и предоставить библиотекам соответствующие гарантийные письма, чего требуют от библиотек контролирующие органы.

Научная литература из-за малого тиража и полиграфической сложности (формулы, картография, графические изображения и пр.) намного дороже иных изданий. Российский рынок имеет слабое оптовое звено, специализирующееся на поставке научной литературы: издающая среда многочисленна, но малы объёмы, отпускные цены высокие, а темпы реализации низкие. В таких условиях требуется создание специальной системы контактов со специфической средой. Научный книжный рынок российской провинции заметно ограничен, так как частная книжная торговля в основном ориентирована на массовый спрос и дешёвые издания.

Сомнительно само присутствие библиотек среди участников рынка, поскольку их интересы

здесь очень специфичны. Во-первых, для любого читающего человека очевидно, что книги и журналы, приобретаемые для библиотек как правило в небольшой экзemplярности (1–2 экзemplяра), невозможно рассматривать как одноимённые товары. Книги не могут являться «аналогичными по техническим и функциональным характеристикам», поскольку каждая из них предназначена для разного использования и обладает разными смысловыми характеристиками [5].

Аукционы, диктующие единственный критерий при приобретении товара (книги), и трактовка понятия *книга* как одноимённого товара не позволяют библиотекам осуществлять комплектование, адекватное потребностям общества и государственным задачам по обеспечению доступа к информации. Необходимо исключить понятие *книга* из перечня одноименных товаров. Либо признать одноимённым товаром книги одного выпуска (тиража).

Процедуры, предусмотренные Федеральным законом № 94, приводят к подавлению активности библиотечного сообщества, дальнейшему оскудению культурной среды российских регионов и обеднению библиотечных фондов. Следовательно, необходимо вывести текущее комплектование библиотек из правовой зоны конкурсных процедур.

В будущем планируется создание федеральной контрактной системы, которая будет охватывать все стадии размещения заказа – от стадии планирования и определения начальной (максимальной) цены контракта до исполнения контракта, но, на мой взгляд, благотворного влияния на комплектование библиотек новая система закупок не окажет, поскольку тенденции развития книжного рынка научной литературы в России пока не меняются.

Рассмотренные негативные явления – следствие игнорирования авторами Закона особенностей библиотечных технологий. Они лишают библиотеки возможности полностью использовать преимущества конкурсной подписки, которые, несомненно, имеются. Торги стимулируют агентства к снижению стоимости подписки, расширению перечня услуг, к более интенсивному использованию новых технологий, облегчающих, пожалуй, один из самых трудоёмких процессов крупной научной библиотеки – комплектование фонда.

Список источников

1. **Федеральный закон** от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
2. **Федеральный закон** от 7.12.2011 № 418-ФЗ «О внесении изменений в ст. 311 и 35 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
3. **Вихрева Г. М.** Газеты в фонде крупной универсальной библиотеки (вопросы комплектования и использования) / Г. М. Вихрева // Роль библиотеки в формировании регионального социально-культурного пространства : сб. науч. тр. – Новосибирск, 2009. – С. 140–142.
4. **Преснова М. Э.** Комплектование на практике: «закон и порядок»? Практические аспекты комплектования общедоступных библиотек в рамках закона / М. Э. Преснова // Унив. кн. – 2009. – № 8. – С. 47.
5. **Шрайберг Я. Л.** Авторское право и библиотеки в новой цифровой эпохе: введение в проблему / Я. Л. Шрайберг // Библиотека и закон. – 2011. – № 31. – С. 173–177.
6. **Гражданский кодекс Российской Федерации.** – Москва : Статут, 2011. – 685 с.