

## **Библиотеки в условиях местного самоуправления: отражение в региональном библиотечном законодательстве**

Е. И. Борисова, старший научный сотрудник, Российская национальная библиотека

**Кардинальные изменения в системе библиотечного обслуживания населения России произошли в соответствии с нормами ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», согласно которым реформировалось административно-территориальное деление государства, а также распределились властные полномочия и бюджеты федерального, регионального и муниципальных уровней. Установленная законом «двухуровневая» модель местного самоуправления (первый уровень: сельские и городские поселения, второй уровень – муниципальные районы или городские округа) нарушила традиционный централизованный порядок организации библиотечного обслуживания, основой которого являлась административная структура муниципальных образований. В новых условиях полномочия по организации библиотечного обслуживания населения были закреплены за органами местного самоуправления. По закону муниципальные образования получили полную организационную и финансовую самостоятельность в обеспечении населения библиотечными услугами.**

В результате Федеральный Закон № 131 создал правовые условия, при которых неизбежным стало изменение сложившейся системы библиотечного обслуживания населения. Наибольшее беспокойство и тревогу профессионалов вполне оправданно вызвала проблема: нарушения целостной структуры как эффективной формы межбиблиотечного взаимодействия. Вопрос о преимуществах и недостатках ЦБС является дискуссионным, о чем свидетельствуют многочисленные публикации последних лет. Однако обеспечение библиотечного обслуживания жителей по принципу экономически и организационно оправдано и статьи ФЗ № 131 предоставили правовые возможности для нескольких вариантов обеспечения деятельности на основе межбиблиотечного взаимодействия.

так, нормами ФЗ №131 были заложены предпосылки для появления различных новых форм (или моделей) организации библиотечного обслуживания населения России.

Очевидно, что любая новая модель библиотечного обслуживания должна приниматься с учетом требований оптимизации библиотечной сети; соблюдения прав граждан и способствовать повышению качества библиотечного обслуживания населения на всех административно-территориальных уровнях.

Согласно ст. 72 Конституции России субъектам РФ предоставляется право регулировать частные вопросы культуры, в том числе конкретные формы организации библиотечного обслуживания, поэтому региональные власти правомочны развивать (уточнять и детализировать) положения Федерального закона № 131, касающиеся библиотек, в библиотечном законодательстве субъекта РФ. Основой для законотворческой работы может стать «Модельный стандарт деятельности публичных библиотек», носящий рекомендательный характер, но по сути являющийся ориентиром для разработки правовых норм региональных законов.

Заметим, что уже к 2000 году преобладающее большинство регионов России имели законы о библиотечном деле, регулирующие общие вопросы организации библиотечного обслуживания населения на определенной территории. Однако число регионов, использовавших библиотечные законы в качестве механизма для реализации статей ФЗ № 131, незначительно. Как правило, изменения вносились в тексты законодательных актов после того, как нормы ФЗ № 131 исполнялись на местах.

Однако существуют примеры юридически грамотного отношения властей к неоднозначным формулировкам ФЗ № 131, среди которых Томская и Московские области. В

тексте закона Томской области представлен весь спектр вариантов сохранения централизации, отражена направленность реформ на самостоятельное определение моделей организации библиотечного обслуживания на местах без угрозы принципу ее системности. Так, статья 6 этого закона так и называется «Централизованная библиотечная система и центральные библиотеки», в которой предлагается на выбор либо создание ЦБС как самостоятельных юридических лиц, имеющих филиалы в пределах муниципального образования – муниципального района либо как объединения библиотек, являющихся самостоятельными юридическими лицами (межмуниципальное объединение). Кроме того, четко сформулированы основные функции центральной районной и, соответственно, межпоселенческой библиотеки.

На уровне Закона Московской области установлена возможность сохранения ЦБС. Общедоступным муниципальным библиотекам не только предоставлена возможность выходить из ЦБС, но и по совместному решению учредителей или на основании соглашения оставаться в районных. По Закону в качестве межпоселенческих библиотек могут быть сохранены центральные районные библиотеки, выделяемые учредителями из числа муниципальных библиотек административного центра муниципального района и призванные, помимо обслуживания населения, формировать наиболее полное собрание документов в пределах обслуживаемой территории, осуществлять функции методического обеспечения, объединения и координации деятельности всех библиотек района. Введена статья 8 «Организация взаимодействия общедоступных библиотек в Московской области», в которой выделен блок вопросов (в частности комплектование фондов, обмен опытом, защита прав и интересов пользователей и работников) являющийся объектом совместных усилий муниципальных библиотек Московской области.

, наконец, в Закон введено понятие социального библиотечного минимума. Он определен как совокупность обязательных к исполнению в Московской области минимальных требований и норм по ресурсному обеспечению и территориальному размещению общедоступных библиотек, которые гарантируются органами государственной власти. Предполагается, что этот минимум будет использоваться при решении проблем развития и упорядочения библиотечной сети и оптимизации библиотечной работы. По авторитетному мнению библиотечных специалистов с помощью Закона ход административной реформы в Московской области для библиотечной сети, пока происходит без ощутимых потерь. Более того, это один из тех регионов, где в основном, сохранена сеть библиотек (на 1 января 2007 года – 1377 библиотек, объединенных в 62 ЦБС).

Процесс трансформации регионального библиотечного законодательства в связи с переходом к местному самоуправлению на основе исполнения норм ФЗ № 131 еще набирает ход. В качестве примера приведем уже принятые: Закон Алтайского края « О библиотечном деле в Алтайском крае», закон Архангельской области « О библиотеках и

## **ВСЕРОССИЙСКИЙ ФОРУМ ПУБЛИЧНЫХ БИБЛИОТЕК ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ РБА, 2008, № 47 39**

библиотечном деле в Архангельской области», Закон Брянской области « О библиотечном деле в области» и ряд других, регулирующих проблемы муниципальных библиотек в условиях местного самоуправления.

Анализируя содержание и структуру этих законов, можно выделить наиболее значимые вопросы, урегулирование которых на региональном уровне является гарантией обеспечения прав граждан на библиотечное обслуживание, их доступа к информации, знаниям и культуре:

- понятие и функции муниципальных библиотек разных уровней;
- определение статуса межпоселенческой библиотеки;

□ роль и значение ЦБС как структурного образования, объединяющего библиотеки на добровольных началах;

□ требования к территориальному размещению общественных библиотек;

□ координация в области создания и совместного использования ресурсов библиотек, расположенных на территории района;

□ сбор статистических данных о деятельности библиотек поселений;

□ разграничение компетенций между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления с конкретными формулировками их полномочий по отношению к библиотекам.

Относительно последней проблемы интерес представляет опыт Курганской области, принявшей в 2005 году специальный Закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований области отдельными государственными полномочиями в области библиотечного дела». Этот документ, свидетельствующий о том, что библиотечная отрасль в Курганской области является социально значимой, регулирует финансовые отношения, делегируя органам местного самоуправления обязанности по выплате ежемесячных надбавок библиотечным работникам за общий стаж работы, дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет. Органам местного самоуправления вменяются в обязанность использовать средства строго по назначению и предоставлять финансовым органам информацию и документы о своей работе. Органы государственной власти, обеспечивающие осуществление органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, также имеют ряд обязанностей. В частности – оказывать методическую помощь и контролировать органы местного самоуправления. Особый смысл имеет статья закона о том, что финансовые средства для органов местного самоуправления ежегодно предусматриваются в законе Курганской области о бюджете в форме субвенций из регионального фонда компенсаций. тексту Закона приложена специальная методика расчета органами местного самоуправления муниципальных районов субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских и сельских поселений на осуществление этих полномочий. Имеются также статьи об административной ответственности за нарушение норм этого документа.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 с последующими изменениями и дополнениями в полном объеме вступает в силу с 01.01.2009. Со дня официального опубликования закона и до 01.01.2009 года установлен переходный период. Как следует из буквального прочтения текста главы 12 «Переходные положения» указанного федерального закона переходный период нужен для создания условий и подготовки необходимой базы для реализации населением права на местное самоуправление в правовых рамках определенных законом. Реализация положений ФЗ № 131 требует, прежде всего, формирования солидной базы нормативных правовых актов различных уровней: в том числе муниципальных поселений и муниципальных районов, городских округов. Без наработки этой правовой базы реализация в полной мере ФЗ № 131 окажется невозможной, что, соответственно, создаст препятствия для реализации населением права на местное самоуправление.

В связи с этим важным представляется необходимость скорейшей разработки региональной нормативной базы библиотечного дела, которая должна послужить основой для формирования документов муниципального уровня.