

Нормативная база исполнения полномочий по организации библиотечного обслуживания населения органами местного самоуправления

Ведерникова Людмила Семёновна,
заведующая отделом научно-исследовательской и методической работы.
Пермская государственная краевая универсальная библиотека им. А. М. Горького,
Пермь

Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов является полномочием и федеральных органов власти, и органов государственной власти субъекта РФ, и органов местного самоуправления.

Рассмотрим нормативно-правовую базу, закрепляющую полномочия органов местного самоуправления по организации библиотечного обслуживания населения и некоторые документы, раскрывающие их исполнение.

Для органов местного самоуправления эта норма регламентирована, прежде всего, документами Федерального уровня:

- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131 от 06.10.2003 г.). В нем закреплены полномочия всех уровней власти местного самоуправления: поселения, муниципального района, городского округа (ст.14,п.1,п.п.11; ст.15,п.1,п.п.19; ст.16,п.1,п.п.16), а именно «организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов».

- ФЗ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (№3612-1 от 09.10.1992 г.). Норма 131-ФЗ закреплена в ст.40 данного правового акта (п.1 п.п.1, п.п.5, п.п.9). «Полномочия органов местного самоуправления в области культуры». Кроме того, в законе прописаны некоторые аспекты выше названной нормы:

Ст.30 п.п.4 «...органы государственной власти, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обязаны... ...создавать условия сохранения бесплатности для населения основных услуг общедоступных библиотек».

Органами местного самоуправления, кроме того, устанавливаются льготы для учреждений культуры. (ст.52, п.2).

- ФЗ «О библиотечном деле» (78-ФЗ от 29.12.1994 г.),

В ст.4 «Виды библиотек» закон регламентирует полномочия органов местного самоуправления по учреждению муниципальных библиотек, в ст.15 «Обязанности государства по развитию библиотек» – обязанности по финансированию комплектования и обеспечению сохранности фондов муниципальных библиотек, обеспечение реализации прав граждан на библиотечное обслуживание. Кроме того, органы местного самоуправления не вправе принимать решения по ухудшению материально-технического обеспечения библиотек (п.3 ст.15).

Органам местного самоуправления муниципального района, городского округа дано право присвоения статуса центральной библиотеки на территории района, либо городского округа (ст.20,п.1).

Финансовые вопросы исполнения полномочий, вопросы создания библиотечного учреждения, управления, контроля сегодня регламентированы также Федеральным законодательством.

Некоторые функциональные обязанности по исполнению полномочий органов местного самоуправления по организации библиотечного обслуживания населения закреплены в региональном законодательстве. Например, в Законе Пермского края «О библиотечном деле в Пермском крае» (№205 от 05.03.2008):

- учреждение муниципальных библиотек (ст.1; ст.3);
- присвоение статуса центральной библиотеки (ст.1; ст.15, п.3);
- финансирование из соответствующего бюджета в соответствии с законодательством (ст.10, п.2);
- финансирование комплектования библиотечных фондов (ст.13, п.3);
- согласование Правил пользования библиотекой (ст.9);
- установление работникам библиотек ... дополнительных социальных льгот и гарантий (ст.26, п.3).

На муниципальном уровне норма по исполнению полномочий по организации библиотечного обслуживания населения закреплена в основных документах муниципальных образований:

- Устав муниципального образования
- Положение о функциональном органе исполнительной власти
- Положение об организации библиотечного обслуживания населения
- Соглашение о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения.

Во всех зарегистрированных Уставах муниципальных образований Пермского края (42 муниципальных района, 6 городских округов, 310 поселений) к вопросам местного значения отнесена «Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов и обеспечение их сохранности». Данная норма не противоречит федеральному законодательству, формально все требования соблюдены.

В действительности же, в ряде муниципальных районов (в 3-х) полномочия не исполняются (нет межпоселенческой библиотеки), либо частично её функции переданы по Соглашению другому библиотечному учреждению (в 2-х территориях).

Например, в Уставе муниципального образования «Кунгурский муниципальный район к вопросам местного значения относятся: «Организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов» (ст.12, п.2, п.п.19)..

А в перечень компетенций администрации Кунгурского муниципального района включен вопрос по организация библиотечного обслуживания поселений Кунгурского района (ст.42, п.25).

Кроме того, данное полномочие закреплено за функциональным органом исполнительной власти местного самоуправления и утверждено в Положении (либо это отдел культуры, либо отдел по социальной политике, либо управление муниципальными учреждениями и др.).

Муниципальный акт, конкретизирующий содержание, нормативы, условия для реализации полномочия по библиотечному обслуживанию – это «Положение об организации библиотечного обслуживания населения ... муниципального образования». Для его разработки Советом представительных органов местного самоуправления при Законодательном Собрании Пермского края в 2007 году был рекомендован модельный документ. Сегодня в 70% муниципальных районов, в 50% - городских округов и 20% поселениях данный правовой акт утвержден.

Например, перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере библиотечного обслуживания населения, указанный в «Положении об организации библиотечного обслуживания населения Октябрьского муниципального района» (утв. Пост. главы от 26.01.2010. №37) достаточно конкретен и понятен.

2.1. Утверждение Положения об организации библиотечного обслуживания населения Октябрьского муниципального района.

2.2. Разработка и принятие программ развития библиотечного дела, осуществление контроля за их финансированием.

2.3. Нормативное финансирование комплектования муниципальных библиотек, обеспечение сохранности их библиотечных фондов, оснащение современными техническими и программными средствами, оборудованием, необходимыми для оказания качественных услуг населению муниципального образования.

2.4. Обеспечение реализации прав граждан муниципального образования на библиотечное обслуживание и получение гарантированных законодательством бесплатных библиотечных услуг по месту жительства.

2.5. Осуществление мониторинга качества предоставления библиотечных услуг населению, заслушивание вопросов на заседаниях представительных и исполнительных органов власти.

2.6. Установление дополнительных к федеральным и региональным льготам видов и норм материальной поддержки работников муниципальных библиотек.

2.7. Утверждение и внесение изменений в нормативы потребностей в библиотечном обслуживании населения муниципального образования, формирование ежегодного муниципального задания и муниципального заказа на предоставление библиотечных услуг и т.д.

В муниципальных районах в связи с разделением полномочий между двумя уровнями власти ежегодно заключаются Соглашения о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения. По содержанию они различны. Это связано с тем, какие именно полномочия органы местного самоуправления поселения передают органам местного самоуправления муниципального района: либо в полном объеме, либо частично, например, только по комплектованию библиотечных фондов. Есть примеры, когда органы местного самоуправления муниципального района передают полномочия по комплектованию библиотечных фондов, методическому обеспечению, повышению квалификации библиотечных работников, сбору и обработке библиотечной госстатистики органам местного самоуправления одного из поселений.

В чем особенность исполнения полномочий органами местного самоуправления по организации библиотечного обслуживания населения? Конечно, в самостоятельности и ответственности за их исполнение. Сегодня ни в одном нормативном документе не раскрывается весь объем функциональных полномочий, входящих в понятие «организация библиотечного обслуживания населения». Основное внимание в муниципальных нормативных актах уделено таким вопросам, как

- определение библиотечной политики в территории;
- разработка муниципальных актов;
- формирование бюджета библиотек;
- определение методики оплаты труда (базовые оклады, стимулирующие и компенсационные выплаты, категория учреждения и др.);
- социальная поддержка библиотечных специалистов;
- исполнения федеральных, региональных, муниципальных нормативных актов.

Уровень ответственности за исполнение полномочий по организации библиотечного обслуживания не зафиксирован ни в одном нормативном документе, кроме единичных показателей оценки деятельности органов местного самоуправления (количество фонда на 1000 жителей, доля компьютеризированных библиотек и т.д.), нет и контроля за их исполнением.

Содержательные аспекты исполнения полномочий очень ярко представлены в Программах социально-экономического развития муниципальных образований, в целевых программах развития сферы культуры, библиотек, по реализации

национальной программы поддержки и развития чтения, в нормативных актах о порядке опубликования (обнародования) и вступления в силу нормативных актов муниципального образования и об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления и др.

Проведенный мониторинг показал, что в действующих программах социально-экономического развития территорий не всегда уделено должное внимание библиотекам: в 10% из них наблюдается формальное отражение библиотечных вопросов, констатация негативной ситуации и отсутствие конкретных действий по ее изменению.

В соответствии с федеральным законодательством органами местного самоуправления, осуществляющими функции учредителя библиотеки, разработан в 2011 году целый пакет документов, регламентирующий оказание услуг, её стандарт, исполнение задания на библиотечные услуги, финансовое обеспечение муниципального задания:

- Об изменении типа муниципального учреждения
- О порядке формирования муниципального задания и финансового обеспечения выполнения этого задания
 - Порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности муниципальных бюджетных учреждений
 - Порядок определения объема и условий предоставления субсидий муниципальным и бюджетным учреждением
 - Об утверждении муниципальных услуг
 - Об утверждении Сводного перечня первоочередных муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде с участием администрации района
 - Об административных регламентах предоставления муниципальных услуг
 - Об утверждении целевых показателей эффективности деятельности бюджетных учреждений
 - Договор о закреплении муниципального имущества на праве оперативного управления
 - Об утверждении особо ценного движимого и недвижимого имущества
 - Стандарт качества предоставления муниципальной услуги «Организация библиотечного обслуживания»
 - Соглашения между учредителем и бюджетным учреждением
 - Об утверждении типовых штатов и штатных нормативов численности работников и др.

Все эти документы разрабатываются самостоятельно, все они индивидуальны. Нет единства в названии муниципальной услуги по библиотечному обслуживанию, в определении показателей по предоставлению услуги. По всей вероятности, необходимы модельные документы в помощь разработке муниципальных актов по вопросам организации библиотечного обслуживания населения.