

Перспективы развития саморегулирования в библиотечной общественно-профессиональной среде

Вопросы саморегулирования, обсуждаемые вот уже в течение более десяти лет, вновь выдвинулись в центр внимания. Обусловлено это недавним принятием Федерального закона «О саморегулируемых организациях»¹ (ноябрь 2007г.). В связи с этим необходимо уточнить, как мы будем понимать саморегулирование применительно к задачам нашей статьи.

Первое значение понятия «саморегулирования» - это особый правовой статус организации, определяемый в указанном ФЗ. Так «под саморегулированием понимается самостоятельная инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой является разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил» (ст.2, пп.1 ФЗ). Однако, пункт 3 данной статьи специально оговаривает, что под субъектами профессиональной деятельности понимаются «физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами». Как известно, круг подобных видов деятельности невелик. Это сферы адвокатуры, нотариата, рынка ценных бумаг, жилищно-накопительных кооперативов и т.д. Таким образом, библиотечная профессиональная сфера или, более узко, Российская библиотечная ассоциация под действие данного закона не подпадают. Тем не менее, мы сочли необходимым привести нормы этого закона, потому как еще совсем недавно, в 2006г., по инициативе Министерства культуры и массовых коммуникаций был активно развернут процесс обсуждения проекта будущего закона именно с точки зрения его возможного применения в сфере культуры.

¹ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях"

Второе значение «саморегулирования» - более широкое и более важное для данного анализа – можно представить как описательное значение основной тенденции развития институтов гражданского общества в современных условиях. По сути это процесс, отражающий общий вектор реформирования нашего общества, отражает последовательную передачу части государственных полномочий негосударственным структурам. Теоретики государственного права называют его по-разному. Это может быть «приватизация государства», или наоборот «огосударствление общественных структур».

Особенно явно тенденция сокращения государственных полномочий, а значит и сферы ответственности, в течение последних двадцати пяти лет проявилась в культуре. Сведены к минимуму функции федеральных органов государственной и исполнительной власти. Органы власти субъектов Федерации передают полномочия на муниципальный уровень.

Ведет ли реальное сокращение полномочий государства в сфере культуры к формированию и развитию механизмов саморегулирования?

РБА, действующая с 1995г., в настоящее время зрелая общественно-профессиональная организация, объединяющая представителей практически всех субъектов РФ. В основе ее деятельности Устав, перспективный программный документ – «Приоритеты развития РБА на 2005-2010гг.»², совокупность других нормативно-рекомендательных актов. Насколько к РБА приложимы характеристики саморегулирования?

Говоря о механизмах саморегулирования, выделяют как правило следующие признаки саморегулируемой организации:

- 1.организация является некоммерческой;
- 2.формируется на основе добровольного членства;
- 3.обладает публичными (регулятивными) функциями и полномочиями в отношении своих членов и правом контроля за их соблюдением;

² Приоритеты развития РБА на 2005-2010гг..//В.Н.Зайцев. Библиотечная сфера в период преобразований: 1986-2005гг. Факты, события, люди: размышления руководителя. М.:Либерия-Бибинформ, 2006. С.186-193

4. осуществляет представительство интересов своих членов в отношениях с другими лицами.

С точки зрения ИФЛА для эффективной деятельности национальных профессиональных ассоциаций они разрабатывают³ «Конституции/Уставы, регламенты, правила и кодексы поведения/этики». РБА обладает необходимой совокупностью подобных документов.

Данные документы являются необходимым минимумом. Однако, собственно, в основе саморегулирования, развития профессионального сообщества лежит большая совокупность профессиональных актов, регулирующих определенные виды профессиональной деятельности его членов.

Перечислим основные из них:

- Кодекс профессиональной этики российского библиотекаря (1999г.)
- Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки (2001г.)
- Российские правила каталогизации (2002г.)
- Манифест Российской библиотечной ассоциации (РБА) о публичной библиотеке (2003г.)
- Руководство по краеведческой деятельности центральной библиотеки субъекта РФ (области, края) (2003г.)
- Положение о порядке принятия заявительных, нормативно-рекомендательных и регулирующих актов РБА (2003г.)
- Приоритеты развития РБА на 2005-2010 гг. (2005г.)
- Руководство по краеведческой деятельности муниципальных публичных библиотек (централизованных библиотечных систем) (2005г.)
- Российский коммуникативный формат
- Базовые нормы организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных муниципальных библиотек (2007г.)
- Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки (20 мая 2008г.)⁴

³ Разработка политики и процедур для библиотечных ассоциаций//Нормативно-правовое обеспечение деятельности общественно-профессиональных библиотечных организаций в зарубежных странах: Сборник материалов/Сост. Е.И.Кузьмин, В.Р.Фирсов. М.:Либерия, 2003. С13-16.

⁴ <http://www.rba.ru/or/od/index.html>

С нашей точки зрения данные документы реально выполняют регулирующие функции внутри сообщества. Выделим только некоторые из них: Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки, вторая редакция которого была принята в мае 2008г. на Конференции Российской библиотечной ассоциации, уже в течение многих лет активно используется при разработке планов деятельности, программ развития, других ключевых документов общедоступных библиотек России. Принципиально важно, что несмотря на свой негосударственный характер, Модельный стандарт учитывается и используется во взаимоотношениях библиотек с органами муниципальной и государственной власти в регионах. Мало того, он послужил основой для разработки аналогичных документов территориального характера в Архангельской, Иркутской, Липецкой, Магаданской областях, Красноярском крае, других регионах. Принципиально важно, что утвержденные приказом МКиМК №32 от 20.02.2008г. «...минимальные нормативы ресурсного обеспечения услуг сельских учреждений культуры» во многом опираются на данный Модельный стандарт. Велико практическое значение и «Базовых норм организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных муниципальных библиотек», особенно в условиях непрекращающегося сокращения сети общедоступных муниципальных библиотек.

Приведенные документы свидетельствуют о значительном развитии механизма саморегулирования в библиотечной профессиональной среде. Однако, в какой мере она может стать саморегулируемой? Несомненно, при ответе на этот вопрос нужно исходить из того, что сфера культуры, как обеспечивающая конституционные права граждан на доступность благ культуры и информации (ст.29 и ст.44 Конституции РФ) всегда должна оставаться в сфере ответственности государства. В этом смысле более точно необходимо говорить не о саморегулировании, а о сорегулировании, как форме партнерства общественных объединений в сфере культуры и государства. Таким образом, передача государственных функций может

носить только частичный характер. Хотя наша богатая история знает и другие примеры.

Так, например, в 1933г. Народный Комиссариат труда был объединен с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов⁵ – один из примеров радикалистского решения сорегулирующего сотрудничества.

Можно привести и современные примеры. Так Кодекс судейской этики утверждается Всероссийским съездом судей. Его соблюдение является обязательным. Нарушение же его полномочий влечет публично-правовую ответственность, в том числе и в виде прекращения полномочий судьи.

В какой-то мере попытки придания статуса обязательности внутренним общественно-профессиональным документам имели место и в библиотечной среде. Так, например, в Библиотечной ассоциации Англии еще не столь давно действовал дисциплинарный комитет, в функции которого входило вынесение вердикта о профессиональном соответствии библиотекаря, в случае нарушения им Кодекса этики. Нормы об обязательности требований профессиональных кодексов существуют и в документах профессиональных ассоциаций Венгрии, Исландии, Мексики, Нидерландов, Португалии, Словении, Хорватии⁶...

Таким образом, у нас есть все основания говорить о развитии механизмов саморегулирования в библиотечной общественно-профессиональной среде России. Однако, учитывая необходимость сохранения регулирующих функций государственных органов, правильнее говорить о взаимоотношениях сорегулирования между Российской библиотечной ассоциацией и государственными органами. Данное положение тем более справедливо, что, как мы знаем, в настоящее время Министерство культуры и Российская библиотечная ассоциация не являются единственными субъектами, участвующими в формировании политики в сфере

⁵ Собрание законов СССР. 1933. №40. Ст.238

⁶ Нормативно-правовое обеспечение деятельности общественно-профессиональных библиотечных организаций в зарубежных странах: Сборник материалов/Сост. Е.И.Кузьмин, В.Р.Фирсов. М.:Либерия, 2003. 240с.

библиотечного дела. В соответствии со своими Уставами, утвержденными Правительством РФ, принимают участие в формировании и реализации государственной библиотечной политики Российской национальная библиотека и Российская государственная библиотека. Действует Общественный Комитет содействия развитию библиотек. Вопросы развития библиотек и модернизации библиотечного обслуживания обсуждаются на Совете по культуре и искусству при Президенте РФ и в Общественной палате РФ⁷. Действуют региональные общественно-профессиональные ассоциации и общества.

И, тем не менее, с нашей точки зрения именно Российская библиотечная ассоциация может стать и становиться основным партнером государственных органов в сфере формирования и реализации политики в сфере библиотечного дела. Кстати, в уставах многих национальных ассоциаций в качестве основного направления деятельности закреплено сотрудничество с государственными органами в области формирования соответствующей политики. Это ассоциации Великобритании, Германии, Бразилии, Польши, Литвы и других.

Данное направление, как перспективное, отмечено в «[Приоритетах развития РБА на 2005-2010 гг.](#)».

Перечислим некоторые из них:

-участие в разработке государственной политики и законодательства в области библиотечного дела;

-экспертиза государственных актов (как законодательных, так и исполнительных) в области библиотечного дела;

-инициативная подготовка федеральных исполнительных актов в области библиотечного дела с обязательным их рассмотрением в Министерстве культуры;

⁷ Государственная политика в области библиотечного дела: новый этап развития: Сборник документов/Российская библиотечная ассоциация. Сост.: В.Р.Фирсов. – СПб., 2008. С.193-216.

-формирование приоритетов и участие в адресном распределении средств по Федеральным целевым программам;

-лицензирование и сертификация отдельных видов профессиональной деятельности в сфере библиотечного дела;

-сертификация и аккредитация деятельности по подготовке и переподготовке библиотечных кадров;

- создание профессиональных стандартов;

- консультирование органов государственной власти и управления по вопросам библиотечного дела;

Некоторые из этих направлений, как мы уже сказали, последовательно развиваются. Некоторые носят перспективный характер.

Дальнейшее развитие отношений партнерства РБА и МК могло бы привести к заключению соглашения о делегировании общественности конкретных полномочий и соответствующем бюджетном финансировании государственно значимых функций РБА.

В.Р.Фирсов, вице-президент РБА