

ДОКЛАДЫ И СООБЩЕНИЯ

Публичные библиотеки России и реформирование бюджетных отношений

*Ю. А. Гриханов,
руководитель Центра мониторинга
отечественной культуры,
Академия переподготовки работников
искусства, культуры и туризма*

Для библиотечного обслуживания населения России серьезным испытанием становятся масштабные административные и бюджетные реформы, проводимые с 2003 г.

Их содержание определяют следующие нормативные правовые акты:

- Указ Президента РФ от 09.03.04 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в редакции Указа Президента РФ от 20.05.04 № 649);

- Федеральный закон РФ от 04.07.03 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон РФ № 131 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 95);

- Федеральный закон РФ от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в редакции Федерального закона от 12.08.04 № 99-ФЗ (далее – Закон № 131), а также изменения и дополнения к нему, внесенные ФЗ от 23.12.2005 г. № 199.

В справке к заседанию коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ 28 марта 2005 г. по вопросу «О государственной политике развития библиотечного дела в Российской Федерации» (март 2005 г.) отмечено: «В последние 20 лет количество библиотек постоянно сокращается, в основном за счет закрытия научно-технических и профсоюзных библиотек. Введение в действие Федерального закона РФ № 131... делает реальной угрозу утраты половины сети муниципальных (и, прежде всего, сельских) библиотек».

Таковы уже наблюдаемые в отдельных регионах и вполне возможные в других прямые следствия резкого разграничения полномочий в области культуры между сельскими и городскими поселениями, городскими округами, с одной стороны, и муниципальными районами, с другой.

Конечно, надо разграничить общий замысел реформ и неудачные формулировки некоторых статей Закона № 131. По замыслу его создателей, закон в целом решает важные социальные задачи и способствует формированию гражданского общества в России. Как позитивное отмечается то обстоятельство, что собственность, поступления от части налогов, а также полномочия по расхо-

дованию бюджетных средств передаются соответствующим муниципальным образованиям, то есть селу, городу, району. Значит, точнее могут учитываться нужды и потребности местных сообществ, в частности, в организации культуры, поскольку эти полномочия будут осуществлять сами жители через решения органов местного самоуправления. Сам принцип – муниципальное сообщество каждого уровня оплачивает строго определенный набор полномочий – верен. Например, у городского округа 35 полномочий, сверх которых никто не властен возложить на город какие бы то ни было другие обязательства.

Разделение бюджетов, по идее законодателей, поможет снизить уровень коррупции, так как в небольших по численности населения муниципальных поселениях и районах легче повысить контроль за расходованием бюджетных средств.

К сожалению, все эти благие замыслы терпят крах, сталкиваясь с реальным положением дел в муниципальных образованиях. Во-первых, в их бюджетах нет средств на покрытие расходов на предписанный круг полномочий. Во-вторых, возведенные «китайские стены» между ячейками общества разного уровня (поселение, район, городской округ, субъект РФ) буквально обрубают жизненно важные информационные и хозяйственные связи в целостных общественных организациях, которые складывались десятилетиями, если не столетиями, и которые не замыкаются муниципальными границами. В числе таких организаций назовем хотя бы только интересующие нас централизованные библиотечные системы и другие виды межмуниципальных библиотечных объединений. Основная доля их ресурсов (всех видов – от информационных до кадровых) и выполняемых функций централизована на уровне района, а периферийные подразделения размещены в поселениях по всей его территории. И эти подразделения – поселенческие библиотеки – ведут обслуживание населения, потребляя централизованные ресурсы муниципального района: единый библиотечный фонд, единый каталог, единую справочно-библиографическую службу, единую систему повышения квалификации, методической помощи и подбора кадров. Без опоры на них в поселениях можно лишь создать видимость библиотечного обслуживания.

В-третьих, не сложилось еще чаемое всеми гражданское общество, которое должно самостоятельно распоряжаться общественными ресурсами и строго контролировать органы самоуправления, избранные не по нынешнему критерию – за кого громче агитируют, а на основе взвешивания деловых, интеллектуальных и моральных качеств каждого претендента на «должность». До этого надо расти.

В то же время отсутствие в механизмах реформ сдерживающих рычагов позволяют определить ее как «третий этап приватизации», так как мало что может помешать главам поселений распоряжаться имуществом и людьми в меру своей грамотности и совести. В печати уже приводились примеры – от анекдотических, когда глава администрации поставил хореографа руководить хором, до драматических – замены директора Дома культуры, имеющего высшее образование, 30-летний стаж, и почетное звание «Заслуженный работник культуры РФ» человеком без специального образования.

А уж раздел собственности между муниципалитетами разных уровней – прямой удар по сетевой организации культуры, что губительно для нее, когда село, как правило, имеет нищенский бюджет.

Наряду с этим библиотекари должны самокритично признать, что многочисленные библиотечные проекты и программы последних лет не всегда соотносились с реальными потребностями населения, поскольку «фактически отсутствовал социальный заказ на библиотечные услуги». Новая ситуация побуждает освободиться от ничем не оправданной эйфории. В этом плане можно воспринимать закон как своеобразный вызов времени.

Не возникает сомнений и в том, что реформа заставит библиотеки проявлять большую социальную активность, энергичнее налаживать партнерские связи, больше внимания уделять созданию положительного имиджа в местном сообществе.

И все-таки, главным профессиональным лейтмотивом отношения библиотечной общественности к отдельным статьям Закона № 131 о местном самоуправлении является ощущение их крайней опасности для библиотек. Реформа, которая «обрушилась на библиотеки», воспринимается как сильнейший удар по сложившейся системе обслуживания населения книгой.

При этом надо признать недостаточную социальную активность профессиональных общественных объединений, и прежде всего – Российской библиотечной ассоциации, неумение наших руководителей с цифрами и фактами в руках доказать федеральным и местным властям необходимость библиотек для решения актуальных политических, экономических и культурных задач. Мы редко даем отпор выступлениям в СМИ, когда публикуются явно необъективные, даже оскорбительные утверждения, что ныне снизилась общественная значимость библиотек, что они лишь один из «инструментов массовой культуры» и т. д.

Следствия, вытекающие из рассматриваемого закона, вызывают колоссальную обеспокоенность у профессионалов.

Во-первых, передача нынешних библиотек-филиалов ЦБС и центральных районных библиотек в муниципальную собственность ставит под сомнение само сохранение в России централизованных систем, объединяющих публичные библиотеки, дробит единые фонды.

Во-вторых, разграничение бюджетов всех видов (федерального, регионального, муниципального районного, городского округа, городского и сельского поселения) обрекает на нищенское существование массу библиотек низового звена, в особенности, – сельских, резко снижает возможности их комплектования, использования межбиблиотечного абонементов, развития материально-технической базы, кадрового обеспечения.

В-третьих, создана законодательная база для закрытия библиотек, так как теперь их судьба целиком передается на усмотрение местной власти.

В-четвертых, страдают интересы читателей: затрудняется или становится невозможным доступ жителя села и даже небольшого города к отсутствующим в местной библиотеке источникам информации; с большой вероятностью, может быть предельно сокращен ассортимент библиотечных услуг; стимулируется переход на платное обслуживание, платные методические услуги и др.

В-пятых, включение «выпадающих» из ЦБС сельских библиотек в социально-культурные комплексы осложняет положение библиотекаря: вновь встают, казалось бы, решенные вопросы о круге его обязанностей, должностном статусе, размерах оплаты труда и т.п.

Перечисленные проблемы не локальны, они касаются всей страны, ведь речь идет о публичных библиотеках, которые обслуживают народ России в прямом смысле этого слова, так как нет других учреждений культуры, приближенных настолько к каждому населенному пункту. Острота ситуации такова, что, как сказала на заседании «круглого стола» в редакции журнала «Библиотека» представительница одного из сельских районов, «закон всколыхнул нашу общественность, и мы думаем, что нам сделать, чтобы библиотеки на селе и в районе остались жить».

Руководители отрасли в центре и на местах относятся к надвинувшимся серьезным переменам по-разному, образуя по своим позициям 4 характерные группы:

1. Еще не имеют представления о грядущей реформе;
2. Располагают необходимой информацией, но ничего не предпринимают, надеясь, что руководство района (области, страны) выправит огрехи;
3. При полной капитуляции перед финансовыми органами реагируют сетованиями и разговорами о том, как в очередной раз обидели культуру;
4. Занимают активную позицию, вырабатывают адекватную стратегию поведения.

Признаки растерянности перед происходящими изменениями показало Всероссийское совещание руководителей федеральных и региональных библиотек по теме «Библиотечная политика России: стратегия, проекты, партнеры», где не удалось принять итоговый документ, поскольку, по словам *В.Р. Фирсова*, участники совещания отметили, что в нем недостаточно четко сформулирована позиция библиотек относительно отрицательных последствий, обусловленных принятием ФЗ № 122 и № 131.

Прошедшие в мае 2005 и 2006 гг. ежегодные сессии Конференции Российской библиотечной ассоциации также не смогли дать принципиальную оценку явных ошибок в проводимых реформах, несмотря на то, что в профессиональной литературе были предложены вполне реальные направления их устранения:

1. Внести необходимые изменения в Закон № 131:

- уточнить формулировки расходных полномочий органов местного самоуправления в области культуры;

- передать от сельских поселений муниципальным районам расходные полномочия по осуществлению центральными районными библиотеками централизованных функций обеспечения межпоселенческих библиотечных объединений.

2. Активно работать с законодательными органами субъектов РФ на предмет соответствующих уточнений в региональных законах.

3. Использовать механизм наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями субъекта РФ с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов (через принятие закона субъекта РФ).

4. Разрабатывать в регионах договоры (соглашения):

- разграничивающие полномочия между органами власти разного уровня;

- обеспечивающие совместное (кооперированное) развитие и использование учреждений культуры;

- позволяющие передавать осуществление части полномочий органу власти местного самоуправления.

Ясно, что сброс организации библиотечного обслуживания на бюджеты сельских поселений, в которых нет средств, означает закрытие тысяч библиотек. Некоторые специалисты видят спасение в том, чтобы закрепить учреждения культуры, расположенные в сельской местности, в собственности муниципального района.

Опасности вполне реальны, но их можно устранить.

На Всероссийском совещании руководителей федеральных и региональных библиотек в ноябре 2005 г. сообщалось, к каким катастрофическим последствиям уже привело экспериментальное введение в действие упомянутых статей Закона № 131 в Новосибирской области, которая вошла в группу так называемых пилотных регионов.

До начала эксперимента все 900 с лишним публичных библиотек области (в том числе 342 сельских) входили в ЦБС, обладающие едиными каталогами, системой информационной и методической работы, мощными фондами – несколько сотен тысяч томов на каждую. Одни только сельские ЦБС предоставляли читателям около 8 млн. томов – по 11 книг на душу населения. И вот слишком буквальное прочтение пресловутой формулировки о бибколлекторе породило такие чудеса чиновничьей фантазии, что Новосибирск, бывший в 2004 г. Библиотечной столицей России,

впору объявлять территорией культурного бедствия.

В Барабинском районе ликвидировали ЦБС и заодно заменили Центральную районную библиотеку Бибколлектором, а сельские филиалы передали муниципалитетам поселений. Может быть, Барабинская земля так богата, что разлученные сельские учреждения культуры станут процветать сами и обеспечат щедрыми заказами на литературу новоявленное чудо – книготорговое предприятие (бибколлектор), какого отродясь в районах не бывало? Хотелось бы верить, но как же трудно будет организовать в разобщенных структурах внутрисистемную циркуляцию фондов, современные компьютерные технологии и многое другое.

Еще 9 районов (Болотнинский, Венгеровский, Каргатский, Краснозерский и другие) предложили компромиссное решение: разрубили живые организмы ЦБС на три самостоятельных учреждения – поселенческую библиотеку (ПБ), районный коллектор (РК) и сельские библиотеки (СБ), отданные в собственность и на усмотрение поселенческих администраций. Получилась для всех форменная головоломка.

ПБ оставили ее книжный фонд и отдел обслуживания, чтобы жители райцентра могли получать книги, но отрезали все остальные подразделения.

РК получил задачи книгоснабжения учреждений района и ряд функций, которые никогда не выполняли книготорговые предприятия – он призван организовывать кинопрокат, информационную и научно-методическую деятельность.

СБ, лишенные связи с «маточным» центральным звеном и его информационными ресурсами, утратили также и часть прежней функциональной самостоятельности, так как их включили в социально-культурные комплексы, где преобладают заботы о развлечении народа и развитии клубной самодеятельности.

Подобную вивисекцию, да и вариант Барабинского района, нельзя назвать иначе как разрушением системных связей. Каждое звено выглядит уродливо. Районный коллектор – невероятный монстр, у которого на хиллом тельце (закупочный фонд книг и кинофильмов) 4 головы: отдел комплектования и обработки литературы, отдел кинопроката, информационно-библиографический и методический отделы.

Первые два подразделения хотя бы теоретически могут получить какую-то материальную базу деятельности, если поселения найдут деньги на закупку книг, их обработку и на киноуслуги. Однако информационная работа, производство библиографических пособий заведомо невозможны без опоры на справочно-библиографический аппарат и богатый фонд источников. Разве что авторы проекта уповают на виртуальные мировые ресурсы Интернета, но тогда надо оснастить бибколлектор весьма дорогими электронными коммуникациями с каждым учреждением района, да при этом, как говорил Чапаев в одноименном фильме, «языки надо знать», что надлежит понимать как в прямом, так и в переносном смысле.

Столь же сомнительна эффективная методическая помощь от четвертой «головой» бибколлектора в отрыве от практической организации обслуживания читателей, которая осталась в поселенческой библиотеке. Видимо, предполагается, что методисты наберутся знаний из пособий и будут учить библиотекарей. Между тем профессионалы знают, что перед практиками «сдюжит» не всякий профессор вуза культуры, и что хороший методист – это, прежде всего, сам практик-универсал.

В двух других районах области рассказали ЦБС, но сохранили центральные районные библиотеки в роли юридических лиц, что оставляет возможность заключить договоры с сельскими библиотеками на выполнение для них прежних централизованных процессов. Зато еще в двух районах резко понизили статус ЦБС, включив их в состав социально-культурных комплексов, что уже вызвало неизбежные требования к библиотекарям выделить время от работы с книгами на организацию кружков и самодеятельности.

Словом, что ни район, то новые причуды, причем никак не назовешь их сколько-нибудь разумными. Вся надежда на то, что эти, прямо скажем, разрушительные для всей культуры эксперименты скоро будут отменены вслед за исправлением законодательных огрехов и здравым толкованием всей системы законов.

К счастью, Государственная дума уже исправила самые неудачные формулировки Закона № 131, приняв 23.12.2005 Федеральный закон № 199, благодаря чему пункт 11 статьи 14 (о полномочиях администраций поселений) теперь гласит:

«11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения;».

Сходным образом определены полномочия органов местного самоуправления городских округов, а пункт 19, в котором прежде районная библиотека подменялась услугами библиотечного коллектора, заменен более толковой формулировкой:

«19) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов».

Крайне важно, чтобы методические центры и органы культуры в кратчайшие сроки довели смысл вновь принятого акта до глав муниципалитетов, которые поторопились упразднить ЦБС во имя создания нелепых бибколлекторов, которые, получается, теперь противозаконны. Этот казус – лишнее подтверждение истины, что в нашей стране не следует бежать впереди паровоза, не подумав о последствиях. Государственная Дума как будто специально преподала урок здравомыслия чиновникам, напомнив поговорку: поспешишь – людей насмешишь.

Однако и новые формулировки указанного закона не гарантируют главного условия для полноценного информационного и библиотечного обслуживания в сельской местности – сохранения единых распределенных ресурсов, что обеспечиваются лишь ЦБС и подобные им структуры.

Профессиональное сообщество и власти некоторых регионов на деле доказали, что огрехи федерального парламента можно и нужно исправлять актами местного значения. Просто местные законодатели вспомнили, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся, согласно статье 72 Конституции России, лишь «общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта», а конкретные формы организации того же библиотечного обслуживания – определено частный вопрос. На этот счет пункт 4 статьи 76 Конституции РФ содержит четкую норму: «Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов».

Законодательное собрание Тверской области в соответствии со своими конституционными полномочиями приняло 29 ноября 2005 г. областной Закон «О решении органами местного самоуправления Тверской области отдельных вопросов местного значения вновь образованных поселений Тверской области», в котором к полномочиям администраций районов отнесена «...организация библиотечного обслуживания», а в полномочиях муниципалитетов поселений данная функция опущена. Региональный законодатель, таким образом, снял упоминание бибколлектора, понимая его нелепость в районном центре, что подтвердила, как отмечено выше, месяцем позже Государственная Дума Федерального собрания. Второе решение – исключение библиотечного обслуживания из числа полномочий поселений, видимо, имеет целью оставить финансирование ЦБС из бюджета района и тем самым сохранить их целостность. Жизнеспособность этой модели должны подтвердить экономисты и праведы, так как она вызывает вопросы о том, в чьей собственности будут находиться помещения филиалов, об ответственности местных властей за их содержание, оплату коммунальных услуг и т. д.

Иным образом осуществили свое право регулировать частные вопросы культуры законодатели Томской области, принявшие 11.08.2005 г. новую редакцию областного Закона «О библиотечном деле и обязательном экземпляре документов в Томской области». В нем умело приведены в стройную систему разбросанные в разных актах федерального законодательства формулировки, которые утверждают принцип сетевой организации библиотечного обслуживания, и тактично скорректированы недостаточно продуманные положения, сбивающие с толку местных чиновников. Полный текст Закона можно найти на сайте Томской областной библиотеки, поэтому в качестве примера точного развития федеральных правовых актов достаточно фрагмента одной из статей:

«Статья 6. Централизованная библиотечная система и центральные библиотеки муниципальных образований».

1. Централизованная библиотечная система (ЦБС) – основное структурное образование, объединяющее на добровольных началах библиотеки (и их филиалы) на территориях муниципальных образований.

2. На территории Томской области могут создаваться централизованные библиотечные системы как самостоятельные юридические лица, имеющие филиалы в пределах муниципального образования – муниципального района (межпоселенческая библиотека, межпоселенческая централизованная библиотечная система) и как объединения библиотек, являющихся самостоятельными юридическими лицами (иные межмуниципальные объединения, организации).

3. Органы местного самоуправления поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, могут присваивать ведущей универсальной библиотеке соответствующего поселения статус центральной районной библиотеки.

Органы местного самоуправления городских округов могут присваивать ведущей универсальной библиотеке соответствующего поселения статус центральной городской библиотеки.

Органы местного самоуправления муниципальных районов могут присваивать ведущей универсальной библиотеке соответствующего муниципального района статус центральной межпоселенческой библиотеки.

4. Центральная (районная, городская, межпоселенческая) библиотека обязана формировать, хранить и предоставлять пользователям библиотек полное универсальное собрание документов в пределах обслуживаемой территории, организовывать взаимное использование библиотечных ресурсов и оказывать методическую помощь библиотекам.

Основными функциями центральной районной и межпоселенческой библиотеки являются:

- библиотечное обслуживание поселений муниципального района;

- комплектование библиотечного фонда (выполнение функций библиотечного коллектора) на основе соглашений с органами местного самоуправления в порядке, предусмотренном действующим законодательством...»

Поистине виртуозная юридическая работа: нет ни одного противоречия федеральным законам (даже пресловутый библиотечный коллектор не забыт, если он кому-то дорог), вместе с тем дан весь спектр вариантов сохранения централизации, то-есть, отражена направленность реформ на самостоятельное определение форм организации культуры на местах без угрозы самому принципу ее системности.

Обидно, что не все регионы воспользовались таким же правом самостоятельного законодательного регулирования сугубо местных вопросов культуры с учетом своих интересов, традиций и условий. Есть даже попытки отмены региональных библиотечных законов, опираясь на два мотива: часть норм дублирует федеральные, а часть не соответствует им.

Есть и другие пути преодоления разрушительной тенденции ФЗ № 131. Один из вариантов, опробованный в Пермской области, – преобразование ЦБС в Объединение муниципальных библиотек (ОМБ), которое возглавляет, как и прежде, центральная районная библиотека, а в состав входят сельские, поселковые, городские, в том числе – детские библиотеки. ОМБ имеет статус юридического лица как муниципальное учреждение культуры. В составе ОМБ функционирует и Центральная детская библиотека, организующая для всего объединения обслуживание детей и связанную с этим методическую деятельность.

Другой вариант – межпоселенческая библиотека, предусмотренная статьей 50 (п. 12) того же Закона № 131. Постановлением Правительства Ставропольского края, например, образована Новосельская межпоселенческая библиотека как правопреемница бывшей ЦБС этого района. Реорганизованное районное муниципальное учреждение культуры (юридическое лицо) включает Центральную библиотеку и структурные подразделения, в том числе – филиалы в селах. Оно финансируется из консолидированного бюджета района.

Еще одна модель предложена в Новгородской области – Межпоселенческая районная библиотека становится просто фондохранилищем, которое обслуживает поселенческие библиотеки. В этом случае обслуживание жителей районного центра обеспечивает городская библиотека (или объединение городских библиотек).

Подобная организация принята в США, где районная библиотека не имеет своих читателей, выполняя функции агентства для окрестных библиотек: обеспечивает комплектование их фондов, депозитарное хранение, МБА и электронную доставку запрашиваемых материалов, поддержку локальной вычислительной сети, включая бесплатный доступ в Интернет и т.д.

Как возможный вариант оптимизации сети описаны эпизодические примеры объединения сельской муниципальной библиотеки со школьной при условии наличия в школе достаточно просторного помещения, отдельного входа для читателей и кооперации денежных, материальных и прочих ресурсов. Нарушение этих требований и формальное размещение публичной библиотеки в школе, может быть, даст некоторую экономию средств, но в целом приведет к негативным последствиям, так как лишит местное население, кроме школьников, доступа к информации и книгам.

Пособие РБА «Организация библиотечного обслуживания населения муниципальных образований в условиях реформ» (СПб., 2005) с одобрением упоминает примеры «решений об объединении организаций социокультурной сферы в культурно-образовательные (...социально-культурные и т.п.) комплексы». При этом наряду с библиотеками перечисляются практически все структуры социокультурной сферы, включая даже теплицы и хлебопекарни. Но даже беглое описание отнесенных к этой категории проектов показывает, что по сути никакого объединения

между ними нет, если не считать самой общей координации планов работы, а в отдельных случаях – размещения в одном здании. Видимо, следует тщательно изучить целесообразность слияния разных по природе деятельности учреждений, чтобы не погубить их. Во всяком случае, организации, соседствующие в одном здании, совсем не обязательно именовать единными комплексами.

В последнюю очередь назовем вариант учреждения самостоятельных поселенческих библиотек, но они могут быть успешными только в крупных муниципальных образованиях, имеющих достаточно богатые доходы.

Учитывая сложность и неоднозначность последствий административной реформы, Минкультуры России направило в субъекты РФ циркулярное письмо от 01.03.05 № 4-01-16/05 «О рекомендациях по обеспечению деятельности органов управления культуры муниципального образования в связи с вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона РФ от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ключевые положения которого целесообразно привести.

В основе письма Министра культуры – рассмотрение новых правовых норм в свете конституционных прав граждан России:

– «Конституцией Российской Федерации в статье 44 установлено государственное регулирование рынка культурных благ, которое направлено на обеспечение прав, свобод и обязанностей в сфере культуры.

Конституцией установлено:

– право граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры;

– право на доступ к культурным ценностям.

В соответствии с действующим законодательством, культурными благами признаются условия и услуги, предоставляемые организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей (ст. 3 Федерального закона «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09.10.1992 № 3612-1 с последующими изменениями (далее – Федеральный закон № 3612-1).

Законодательные и иные правовые акты субъектов Российской Федерации, прямо или косвенно касающиеся вопросов культуры, должны соответствовать данным Основам. В случае возникновения разногласий действуют нормы настоящих Основ (ст. 2 Федерального закона № 3612-1).

.... Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями происходит на основании закона субъекта Федерации. Пунктом 3 статьи 19 предусмотрено, что отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Федерации. Фи-

нансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет передаваемых местным бюджетам субвенций их соответствующих бюджетов. Из сказанного следует, что весь комплекс действий, направленный на обеспечение культурной деятельности и на предоставление жителям муниципального района услуг культуры, может быть исполнен на законном основании.

Расходы на содержание всей сети учреждений, обслуживающих интересы муниципального района по обеспечению услуг культуры, могут быть предусмотрены в составе финансовой помощи субъекта Федерации муниципальному району, а также могут быть предусмотрены непосредственно в бюджете муниципального района; или покрытие некоторых расходов культурной деятельности, осуществляемой в порядке вопросов совместного ведения, может происходить за счет субвенций поселений.

Исходя из общего правила, заключающегося в том, что учреждения культуры, расположенные в муниципальном районе, по своей функциональной сущности решают вопросы межпоселенческого характера, согласно ст. 2 решение вопросов районных учреждений культуры может быть отнесено к вопросам совместного ведения. Законодатель предусмотрел механизм регулирования вопросов, находящихся в совместном ведении в ст. 8 п. 4 Федерального закона № 131-ФЗ, который заключается в следующем: в целях объединения финансовых средств, материальных и других ресурсов, для решения вопросов, находящихся в совместном ведении, могут быть образованы межмуниципальные организации в соответствии с правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

В статье 15 п. 3 Федерального закона № 131-ФЗ сказано, что органы местного самоуправления муниципального района вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований и не исключенные из их компетенции другими федеральными законами и законами субъектов Федерации, при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации). Таким образом, отсутствие перечня полномочий по вопросам культуры на уровне муниципального района, представляется проблемой, которая вполне может быть урегулирована на основании федерального законодательства, а также при помощи предусмотренных в Федеральном законе № 131-ФЗ механизмов принятия решений местными органами власти.

Главной задачей текущего момента для учреждений культуры, действующих в качестве межпоселенческих, является перерегистрация уставных документов. Учредителям организаций культуры необходимо провести инвентаризацию сети, с

тем чтобы определиться, какие сетевые единицы отойдут к юрисдикции поселений, а какие учреждения культуры станут выполнять функции межпоселенческого характера. На основании итогов инвентаризации представительными органами местного самоуправления должны быть приняты решения об объеме и структуре услуг в сфере культуры.

Таким образом, основные выводы по итогам дискуссии в профессиональной печати, показанные в данном обзоре, подкреплены официальной позицией Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ как центрального органа исполнительной власти отрасли.

Быть или не быть ЦБС ?

Объективно *буквальное прочтение* Закона № 131 ведет к разрушению централизованных библиотечных систем, которые, бесспорно, стали наилучшей формой общественного информационного и культурного обслуживания, и нуждаются лишь в дальнейшем развитии. К счастью, законодатели оставили несколько возможностей принять меры к сохранению ЦБС, если не в прежней форме, то в модифицированных. Возникло несколько вариантов решения этой задачи.

Первый вариант заключается в том, что глава сельского поселения передает часть полномочий по библиотечному обслуживанию районной библиотеке вместе с соответствующим бюджетом. Об этом он заключает договор с главой муниципального района. Здания и оборудование библиотек-филиалов передаются местными администрациями в бессрочное безвозмездное пользование муниципальному району на все время пребывания в этих зданиях названных библиотек. Финансирование деятельности муниципальных учреждений культуры (в данном случае – библиотек) осуществляется за счет средств бюджета муниципального района (в соответствии со ст. 120 Гражданского кодекса РФ) и субвенций, получаемых от администраций поселений. Бухгалтерское обслуживание производится через централизованную бухгалтерию отдела культуры районной администрации или центральной библиотеки. Такой вариант организации библиотечной сети в настоящее время реализуется в Белгородской области, где утверждены губернатором необходимые рекомендации (см. их отражение в схеме 1). Сходный механизм апробирован в Пермской области, где также приняты рекомендации местным органам власти.

В описываемых случаях центральная библиотека аккумулирует средства из районного бюджета, из бюджета поселений, а также – дотации и субвенции из бюджета региона. За счет этих поступлений обеспечиваются: комплектование и использование единого книжного фонда, формирование материально-технической базы библиотек, методическое их обеспечение, библиотечное обслуживание населения. Иными словами, объединение выполняет все прежние функции ЦБС, но под другим наименованием: в Белгородской области – муниципальное уч-

реждение культуры (МУК), Центральная библиотека... района».

Аналогичная модель еще в 2005 г. была принята в Ставропольском крае, но с иным наименованием – межпоселенческая центральная библиотека муниципального района (с филиалами в поселениях).

Отметим, что библиотеки на местах сохраняют статус филиалов лишь до тех пор, пока Закон № 131 не реализуется в полном объеме. Когда консолидированный бюджет муниципального района дифференцируется на районный и поселенческие, филиалы станут библиотеками поселений. Взаимодействуя с районной властью на условиях договора, глава поселенческой администрации имеет право на его расторжение, если его не устраивает качество обслуживания и методической помощи, обеспечиваемое районной библиотечной системой (в статусе МУК или каком-либо ином). Ведь Закон гласит:

«Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений» (ст. 15, пункт 4).

Другой вариант сложился в Воскресенском районе Орловской области. Здесь создано межрайонное объединение библиотек, где, по условиям договоров между муниципальным районом и поселениями, филиалы на местах стали отделами центральной библиотеки. От глав администраций поселений требуется лишь предоставление помещений этим отделам. Финансирование их работы взял на себя район. Однако такая схема носит временный характер, поскольку в ней совмещены юридические формы, на которых строятся две различные системы местного самоуправления – прежняя и новая. Если филиалы являются отделами межпоселенческой библиотеки, то поселения не имеют права бесплатно предоставлять им помещения: они могут только сдавать их в аренду. Если же, по закону № 131-ФЗ, филиалы перейдут в собственность поселений, то муниципальный район будет не вправе содержать их за счет своего

бюджета без субвенций от местных администраций.

Очевидно, что это модель переходного периода и, скорее всего, ориентирована на постепенное приближение к белгородской.

Третий вариант – создание районного агентства, возглавляющего объединение поселенческих библиотек. В законе имеется еще один вопрос, требующий специального решения. Библиотеки могут находиться в собственности поселений и городских округов (ст. 50, пункты 2, 7; 4), межпоселенческие библиотеки – в собственности муниципальных районов. Естественнее всего, если межпоселенческой, то есть ведущей в районе библиотекой станет нынешняя центральная библиотека ЦБС. Однако в этом случае, как ни парадоксально, она не получит финансирования на обслуживание населения бывшего райцентра, ныне – городского округа. Поэтому в ходе раздела собственности центральную библиотеку может забрать себе городской округ. Муниципальному району придется заново создавать для себя межпоселенческую библиотеку.

В некоторых районных центрах образованы городской округ и муниципальный район. И вся социальная сфера разделилась на городскую и сельскую. При этом и без того скудные средства тратятся на удвоение организационных структур и учреждений. Появились районный ЗАГС и городской ЗАГС, районный архив и городской архив. То же происходит и в библиотечном деле. Прежде район добровольно финансировал комплектование и методическую службу сельских библиотек, переводя деньги на счет ЦРБ. Сегодня мы рады оставить все как есть, но не имеем права. Округ и район разделили полномочия, и даже соглашение о совместном использовании части финансовых средств заключить не могут.

Возникли и причудливые разновидности межпоселенческой библиотеки, поскольку законодательная формулировка совершенно бессодержательна.

1. Администратор без штата и ресурсов: глава района назначает директора межпоселенческой библиотеки, который заключает договор с библиотекой городского округа на ее услуги по комплектованию сельских библиотек и повышению квалификации их кадров. Фактически она будет выполнять все функции бывшей центральной библиотеки ЦБС.

2. Организуется административная надстройка ЦБС, но нет центральной библиотеки. Фонд ушел в городскую библиотеку. А в ЦБС есть директор, есть методист, есть библиограф, которые осуществляют свои традиционные функции. Таким образом, образуется бюрократическая (назовем ее так) модель районного библиотечного объединения, отвечающая требованиям закона. Его возглавляет некое агентство ЦБС, имеющее небольшой штат узких специалистов (методист, библиограф, автоматизатор и др.). Они выполняют свои профессиональные функции по отношению к библиотекам поселений на основе договоров с администрациями этих поселений. Это агентство

обеспечивает комплектование библиотек поселений, повышение квалификации и т. д. Вряд ли оно будет делать это самостоятельно, скорее всего – на договорной основе вместе с библиотекой городского округа (бывшей ЦРБ), с региональной УНБ и т.д. Ради полного согласия с законом, как видно по Новосибирской области, созданную структуру официально назвали «библиотечным коллектором», что представляет собой формальность, так как комплектование не является единственной ее функцией. Территориально сотрудники межпоселенческой ЦБС часто размещаются в бывшей центральной районной библиотеке. Это дает им определенные удобства в профессиональном плане, но по новому закону район обязан платить городскому округу за использование принадлежащих ему помещений.

Четвертый вариант – это включение руководства районного объединения библиотек в штат отдела культуры районной администрации. Тогда библиотечная сеть будет выглядеть более аморфно (без официального директора), но суть дела от этого не изменится. Ясно, что и в том, и в другом случае ЦБС удастся сохранить. В то же время, некоторые ее функции ослабевают или даже утрачиваются. Неизбежными становятся требующие времени, сил и средств заключение разнообразных договоров и соглашений, перекладка денежных сумм с одних счетов на другие с соответствующими потерями (налоги, оплата банковских услуг и т. п.).

Пятой моделью является объединение нескольких библиотек в единую сеть без участия бывшей ЦРБ. Таких примеров немного. Обращение к данной модели целесообразно, когда на данной территории имеется библиотека-лидер, способная выполнять необходимые функции по руководству сетью. Это может быть библиотека близлежащего города, не являющегося районным центром. Такому объединению придется преодолеть не меньшие юридические и финансовые барьеры, чем переименованной и преобразованной в соответствии с законодательством прежней ЦБС. Впрочем, положение новой системы облегчается, если изначально в нее входят только сильные и благополучные библиотеки.

Редакция журнала «Библиотека» в феврале 2006 г. провела «круглый стол» по вопросам, вызванным административными реформами, на котором выступили представители библиотек всех уровней – от федеральных до сельских. Их мнения, за редкими исключениями, совпали. Лейтмотивом оказалась мысль о том, что реформы угрожают самому принципу системности библиотечного обслуживания, и эту угрозу надо устранять возможными обходными решениями.

Участники «круглого стола» рассмотрели и единственный вариант, прямо вытекающий из закона № 131-ФЗ: библиотека, учрежденная администрацией поселения, является собственностью последней, ею же финансируется и не входит ни в какие системы. В ходе осуществления реформы многие филиалы ЦБС превратились в такие библиотеки. Их

материальное положение в разных регионах различно.

Приведем два противоположных по оценкам высказывания коллег.

«Район у нас дотационный, и если те крохи, которые выделяются на культуру, разделить между сельскими поселениями, то останутся сущие копейки. А проблем на селе очень много, и сами местные администрации не в силах обеспечить поддержание жизненно важных учреждений».

«В нашей области есть очень богатый район, где добывают железную руду, и глава его настаивает на передаче всех предусмотренных полномочий сельским поселениям. Там очень хороший бюджет, из которого восемь процентов тратятся на культуру. Библиотеки здесь ежегодно ремонтируют, модернизируют. Их, конечно, не закроют, и никто ничего не потеряет».

Мы видим, что децентрализация, при определенных условиях, не мешает библиотекам на местах выжить. Правда, забыты плюсы единых ресурсов ЦБС и не вполне понятно, что именно выиграют бывшие филиалы, получив самостоятельность. Отметим, прежде всего, что эта самостоятельность будет весьма относительной. Библиотеки окажутся в муниципальной собственности поселений. Права юридического лица приобретут лишь крупнейшие из них, поскольку для этого надо самостоятельно вести финансовую деятельность и содержать бухгалтерию, а это проблематично для учреждения, имеющего в лучшем случае двух-трех сотрудников. (Статус юридического лица в России оформили даже не все ЦБС). Как просто и точно сказала на заседании в РГДБ одна из его участниц, «юридическим лицом будет само сельское поселение, а у него в структуре – баня, больница, амбулатория и библиотека».

Глава местной администрации, будучи обязан организовать библиотечное обслуживание населения, имеет право вообще закрыть в поселении библиотеку, заключив договор с региональной УНБ о приезде библиобуса (1–2 раза в месяц) или, договорившись с частным лицом, обладающим хорошим книжным собранием, об организации книговыдачи на дому.

Ясно и то, что изолированная маленькая библиотека будет испытывать сложности с комплектованием, не обеспечит повышения квалификации сотрудников, вряд ли справится с библиографической обработкой поступлений. «Сельские библиотеки одиноки без комплектования, а главное – без обработки, потому что это – узкая специализация, и библиотекарь на селе ею не владеет», – отмечала на «круглом столе» коллега из района. Поэтому уже сейчас нередки случаи, когда администрации поселений вступают в договорные отношения с районными библиотеками по поводу библиографического и методического обеспечения своих учреждений, формирования их фондов, использования межбиблиотечного абонементов.

Наряду с закрытием бывших филиалов (прецеденты – налицо), немало случаев слияния библиотек с другими учреждениями на селе. Практикуются два подхода. Первый предпола-

гает объединение публичной и школьной библиотек.

Приведем типичные высказывания руководителей, испытавших некоторые варианты объединения учреждений на местах:

1. С позиций хозяйственника оспаривать такое предложение очень сложно. Допустим в селе была построена прекрасная школа – со спортивным залом, с бассейном, со множеством классных помещений. Но тогда в населенном пункте проживали две тысячи человек, а теперь осталось пятьсот, и в школе всего восемьдесят учеников. Через дорогу – дом культуры. Он отапливается, освещается, туда приходят пять человек вечером и десять днем. Глава администрации решает разместить публичную библиотеку и дом культуры в школе, и он абсолютно прав. Тут и спорить не о чем!

2. Наше условие – чтобы библиотека имела отдельный вход. Крыша пусть будет общей, но надо, чтобы ученики и взрослые читатели не мешали друг другу, и тогда можно работать нормально.

3. В некоторых населенных пунктах в школу переместили сельскую библиотеку, но сохранили и школьную. Это сделано, чтобы сельская библиотека финансировалась напрямую из муниципального бюджета. Иначе директор школы ее разорит, так как деньги у него пойдут на другие цели.

Заметим, что перемещение библиотеки в школьное здание порождает немало проблем. Не меньше их и в случае реализации второго подхода – включения библиотек на местах в состав муниципальных досуговых центров.

Если говорить просто о размещении библиотеки по соседству с досуговыми и иными учреждениями, то в этом ничего нового нет: тысячи городских и сельских библиотек-филиалов по всей стране занимают помещения в домах культуры. Но закон № 131-ФЗ создал принципиально новую правовую ситуацию. Если раньше эти библиотеки входили в состав ЦБС и имели руководство в райцентрах, то ныне их статус – поселенческий. Либо такая библиотека подчиняется непосредственно главе сельской администрации, и он вынужден лично заниматься ее делами, которые обычно считает маловажными; либо глава превращает библиотеку в структурное подразделение досугового центра и подчиняет его заведующему. Опыт свидетельствует, что в результате обычным становится отвлечение библиотекаря от основной работы на подготовку разнообразных внебиблиотечных мероприятий для участия в художественной самодеятельности, работе кружков, для выполнения отдельных административных поручений и проч. В редакции специализированных изданий приходят письма с просьбами объяснить, имеет ли право руководитель досугового центра привлекать библиотекаря к выполнению непрофильных заданий. Укажем, что органы местного самоуправления обладают достаточно широкими полномочиями по определению статуса и обязанностей сотрудников муниципальных учреждений, так как утверждают их уставы. Но все их решения должны, конечно, располагаться в пределах требований федерального трудового законодательства и его региональных интерпретаций.

Прогноз развития ситуации в ближайшие годы.

Реформирование бюджетных отношений сильно осложнило положение публичных библиотек России. Возможно, в будущем перемены в их статусе и дадут какие-то позитивные результаты. Однако в настоящее время очевидны лишь минусы, и не случайно только за один год (с 2003-го по 2004-й) число сельских библиотек в России сократилось более чем на 700 единиц (было 37 935, осталось 37 100). Сокращение продолжается, и большинство специалистов напрямую связывает это явление с муниципальной реформой. Долг профессионального библиотечного сообщества, читателей и друзей библиотек – не допустить обвальной ликвидации библиотечных учреждений на местах.

Чрезвычайно важно при этом, чтобы продолжалась реализация основных федеральных библиотечных программ – создания модельных сельских библиотек, развитие компьютерной библиотечно-информационной сети «ЛИБНЕТ», корпоративной каталогизации, обеспечения со-

хранности фондов. За последние годы библиотекари, опираясь на поддержку государственных органов управления, общественных организаций, отечественных и зарубежных партнеров, добились впечатляющих успехов. Сейчас располагают компьютерами не только большинство районных библиотек, но и 5% сельских.

Следующим этапом развития библиотечной сети страны, в соответствии с логикой протекающих в информационной среде инновационных процессов, является реальное включение всей совокупности сельских библиотек в общенациональную (а значит, и международную) автоматизированную библиотечную систему. Именно эта система призвана стать основой единого мирового информационного пространства, обеспечение доступа к которому является условием построения «общества знаний», то есть – цивилизации будущего. Необходимо сделать все возможное, чтобы административные пертурбации и перераспределение финансовых потоков не оставили Россию на обочине века информации.

Актуальные задачи реализации реформы местного самоуправления

*А. А. Александров,
начальник управления администрации
Губернатора Свердловской области*

Муниципальное управление – важнейший элемент государственно-правового устройства России. Местное самоуправление является самым близким к населению уровнем власти. На основе его работы люди судят о власти в целом. Именно органы местного самоуправления сосредотачивают основную долю ответственности за коммунальное хозяйство, транспорт, земельную политику, именно на них лежит бремя содержания многих больниц, школ, детских садов. Все это – важнейшие для людей сферы, с работой которых они сталкиваются ежедневно. Именно они составляют такое важнейшее понятие, как качество жизни.

Особо возрастает роль местного самоуправления сегодня, в условиях реализации президентских национальных проектов. Из 4-х национальных проектов, по крайней мере, три имеют прямое отношение к муниципальному управлению: здравоохранение, образование, обеспечение людей жильем. Это прямая функция муниципалитетов. Да и четвертый проект – подъем сельского хозяйства – будет непосредственно зависеть от эффективности работы на местах. Поэтому от того, насколько грамотно будет выстроена работа в территориях, зависит реализация национальных проектов. Национальные проекты станут надежным индикатором эффективности осуществленных преобразований.

Стратегия реформы местного самоуправления предопределена всей новейшей историей муни-

ципального развития России. В функционировании системы местного самоуправления накопилось очень много недостатков, и их требовалось исправить.

Вспомним, как у нас было много лет. Функции органов власти различного уровня дублировались, один уровень власти вынужден был финансировать решения, принимаемые на другом уровне. Как отметил Президент РФ В.В. Путин, в первые годы реформ на органы местного самоуправления «повесили» чрезвычайно затратные функции (коммунальное хозяйство, больницы, школы, транспорт), зачастую не обеспечив это необходимыми средствами. При этом почти все муниципалитеты оказались дотационными. До реформы в России было 12,5 тысяч муниципальных образований, из них донорами являлись только 400, а остальные 12 с лишним тысяч существовали на деньги бюджетов субъектов Федерации. При этом часто отсутствовало стимулирование территорий. Если они работали плохо, им прибавляли дотации. А если хорошо – урезали.

Неправильно будет говорить, что старая система местного самоуправления была выстроена на ошибочных принципах. Нет, она была продуктом своего времени. Она выполнила свою главную роль – обеспечила переход от административной модели государственного устройства к той, которая характерна для демократического общества. В ней было и очень много хорошего, она вырастила прекрасные кадры, на которые органы государственной власти и поныне опираются в своей территориальной политике. Но время не стоит на месте. Ситуация изменилась, и то, с чем мы мирились ранее, потребовало улучшения и модернизации.

В этой связи реформа местного самоуправления оправдана и своевременна. Ее стратегический курс правилен. И он уже принес свои первые плоды. Так, благодаря реформе удалось лучше разграничить полномочия между органами власти. Введен важный принцип, с которым я полностью солидарен: каждый уровень власти оплачивает только свои решения; исключена ситуация, когда закон принят на одном уровне, а оплачивать его должен кто-то другой.

Новый закон о местном самоуправлении выступил как своего рода кодекс муниципального управления. По своему объему он втрое больше, чем прежний, «154-й» закон о местном самоуправлении. И дело, конечно, не в объеме, а в том, что в новом законе четко прописаны многие процедурные аспекты, которые ранее оставались неурегулированными, отдавались на откуп местной системе правотворчества, которая зачастую была противоречива, а то и вовсе не содержала необходимых норм.

Сильная сторона нового закона – существенное расширение механизмов непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. В законе детально прописаны местный референдум, местные выборы, проведение сходов и собраний граждан, работа органов территориального общественного самоуправления и т.д. Это очень важно: ведь местное самоуправление – это именно САМО-управление, управление самими людьми своей жизнью.

Закон расширил возможности для применения инновационных схем управления территориями. Так, раньше фактически нигде городом не управлял профессиональный управляющий, «сити-менеджер». Сейчас эта модель все чаще принимается на вооружение в муниципалитетах. Она позволяет деполитизировать местное самоуправление. При ней не политик и не политикан руководят городом, а профессионал, который делом доказал свое знание законодательства и муниципальной экономики. Эта модель позволяет лучше наладить взаимодействие органов местного самоуправления с губернаторами, т.к. у главы области есть реальные рычаги влияния на замещение «сити-менеджером» своей должности. К этой модели уже перешли многие крупные города – Тюмень, Курган, Ижевск и др.

Реализация реформы в Свердловской области прошла в строгом соответствии с требованиями законодательства. Сразу после принятия закона у нас был утвержден план мероприятий по его реализации, который неуклонно выполнялся.

Первое, что было сделано – как и требовал закон – органы власти области до 1 января 2005 года установили статусы всех муниципальных образований и утвердили их границы. В области были образованы городские округа, муниципальные районы, поселения. Всего возникло 93 муниципальных образования. Статусом городского округа были наделены 67 МО, муниципального района – 5 МО. В составе районов создано 5 городских и 16 сельских поселений.

До 1 июля уставы муниципальных образований были приведены в соответствие с новым законом о местном самоуправлении. Для этого областные органы власти организовали цикл семинаров на местах, где разъясняли представителям муниципалитетов механизм преобразований. Органами государственной власти области были подготовлены модельные уставы для всех типов муниципальных образований.

В соответствии с законом областные органы власти назначили выборы во всех вновь образованных поселениях, и эти выборы осенью 2005 года провели. В результате на местах был полностью сформирован кадровый состав, необходимый для осуществления местного самоуправления в новых условиях.

В соответствии с требованиями закона была организована работа по передаче собственности соответственно от области – муниципальным образованиям и от муниципальных образований – области. Известно, что во многих регионах этот процесс вызвал большие конфликты и так и не осуществлен. В Свердловской области проблем с передачей собственности не было, за исключением, пожалуй, только одной территории. В области заранее приняли соответствующее постановление Правительства, определяющее порядок данной работы, дали соответствующие поручения отраслевым министерствам. В результате вся работа была качественно организована: главы муниципалитетов совместно с министерством госимущества и профильными ведомствами наладили конструктивную работу.

Большая работа была проведена по формированию новой системы межбюджетных отношений. В соответствии с ФЗ-131 в Свердловской области был принят областной закон «О предоставлении отдельных видов межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов». Областные органы власти определили порядок функционирования фондов финансовой поддержки городских округов, муниципальных районов и поселений; был установлен правовой режим функционирования фонда муниципального развития, фонда софинансирования социальных расходов, фонда компенсаций. В развитие этих законов был принят ряд постановлений областного правительства, в т.ч. постановление о порядке отбора муниципальных образований для долевого финансирования их программ из областного фонда муниципального развития. Таким образом, в соответствии с требованиями реформы финансовая система области подверглась существенному реформированию.

Были ли особенности в реализации реформы в Свердловской области? Да, были.

Первая особенность вытекала из того, что область – один из крупнейших промышленных регионов России. Мы занимаем 3-е место в стране по объемам промышленного производства и 2-е место по производству высокотехнологичной продукции. Накопленный регионом опыт управления позволяет поддерживать темпы роста эко-

номики, которые в последние годы превышают общероссийские. У нас разработан стратегический документ – «Схема развития и размещения производительных сил до 2015 года». Согласно этой схеме, мы уверенно выполняем задачу, поставленную Президентом о двукратном росте ВВП к 2010 году. Более того, к этому времени у нас рост производства будет даже выше – в 2,2 раза, а к 2015 году мы обеспечим 3-кратное увеличение объемов регионального продукта.

Такая промышленная специфика нашего региона наложила отпечаток и на его территориальную организацию. Нам нужно уделять особое внимание городам с высокой концентрацией промышленного производства (по области такая концентрация в 4 раза выше общероссийской). Поэтому у нас большинство муниципальных образований стали городскими округами, что соответствует индустриальной специфике Среднего Урала. Кроме того, мы сохранили в области систему управленческих округов – это уровень государственного управления в территориях. На территории области созданы управленческие округа, которые помогают координировать развитие муниципалитетов и области. К слову, наши управленческие округа в чем-то аналогичны федеральным округам, которые создал Президент для координации развития субъектов Федерации, хотя сделано нами это было еще за много лет до этого.

Свердловская область – опорный промышленный край России. Органы власти области несут ответственность перед Президентом за наш промышленный потенциал и за то, чтобы все цели, выдвинутые главой государства, были достигнуты. В территориальном аспекте мы также учитывали, с какой спецификой должна осуществляться реформа, чтобы создать максимально благоприятные условия для развития уральской индустрии.

Вторая особенность реформы в нашей области – отсутствие конфликтов и противоречий. Известно, что в ряде субъектов Федерации реформа породила ожесточенные столкновения на информационном и политическом полях. У нас этого не было, все работали вместе, рука об руку. Исполнительная и законодательная власть были едины в своем курсе реализации реформы. Конечно, при столь масштабной реформе невозможно было избежать отдельных ситуаций, при которых, как говорят, «искрило». Так, определенными сложностями сопровождался процесс передачи имущества от города Екатеринбурга в областную собственность, как того требует новый закон. Но это исключение. А правилом была четкая совместная реализация концепции реформы в соответствии с федеральной и областной стратегией.

Третья особенность – интенсивное формирование новой правовой базы в соответствии с требованиями реформы. Причем органы власти области организовали динамичный процесс нормотворческой работы не только в рамках ФЗ-131. Как известно, во взаимосвязи с данным законом были приняты новые Жилищный и Градостро-

ительный кодексы, внесены изменения в Бюджетный, Налоговый, Земельный кодексы и иные правовые акты. Органами власти области были составлены графики исполнения этих документов. Каждое профильное министерство контролировало свой участок и во взаимодействии с депутатским корпусом вносило необходимые законопроекты.

Четвертая особенность – постоянное внимание обучению персонала. С учетом того, что изменилась почти вся правовая база, потребовалось провести цикл семинаров. В правительстве области работают департамент государственно-правовой работы и территориальное управление, которые периодически организуют учебу, как в областном центре, так и с выездом в территории. Активную работу проводит комиссия по реформе местного самоуправления Областной Думы. При содействии Уральского научного фонда организованы высокопрофессиональные семинары по наиболее проблемным аспектам реализации реформы: финансовым, имущественным, земельным, градостроительным. На семинары в гости приезжали делегации из Ханты-Мансийского АО, Ямало-Ненецкого АО, Тюменской, Челябинской, Курганской областей, республик Татарстан, Башкортостан, Удмуртия. Проведены встречи руководителей области с ректоратом Уральской Академии государственной службы (причем в феврале 2006 года в них приняли участие и представители федеральных органов государственной власти, а также Российской Академии госслужбы), по результатам которых программы учебных курсов были максимально адаптированы к переобучению муниципальных кадров требованиям реформы.

В целом, реформа местного самоуправления уже стала реальностью. Но в ее осуществлении остается ряд проблем.

Первое. Межбюджетные отношения. Требуют дальнейшего совершенствования методики формирования фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Коль скоро в перспективе мы должны отказаться от использования доходов и расходов прошлых лет при их расчете, нужно разработать максимально эффективный механизм определения их налогового потенциала. Нужно наладить и соответствующий механизм поступления информации: методики, по которым работали налоговые органы, не обеспечивают полной информационной картины на поселенческом уровне.

Нужно сообща искать подходы к дальнейшему стимулированию эффективной работы территорий. Непосредственно в ФЗ-131 они не прописаны. Наоборот, заложенное в законе понятие «отрицательного трансферта» порой настораживает муниципалитеты, которые опасаются, что будут вынуждены отдавать деньги наверх.

Второе. Разграничение имущества и формирование муниципальной собственности. Как известно, по закону требуется завершить передачу имущества до 1 января 2008 года. Оставшееся непрофильное имущество муниципалитеты до 1

января 2009 года должны перепрофилировать или продать. Здесь тоже нужно разобраться с некоторыми вопросами. Представители ряда муниципалитетов говорят, и обоснованно, о нецелесообразности новой волны приватизации, исключения из муниципальной собственности имущества, способного приносить доход в муниципальную казну. Скажем, продал муниципалитет недвижимость, которую ранее сдавал в аренду какому-либо акционерному обществу. Разовые деньги от приватизации быстро уйдут, а иных доходов город или район больше не получают. Арендной платы не станет. Вместо нее будет налог, но это уже будет налог на имущество организаций, который зачисляется не в местный бюджет.

Третье. Нужно четко прояснить ситуацию с налогом на недвижимость. В будущем этот налог заменит два местных – налог на землю и налог на имущество физических лиц, а также один региональный – налог на имущество организаций. В Государственной Думе в первом чтении принят соответствующий закон. Сейчас ожидания этого налога неоднозначны. С одной стороны, он должен принести дополнительные поступления в местные бюджеты, т.к. будет исчисляться не с остаточной, а с кадастровой стоимости имущества. В пояснительной записке к законопроекту написано, что поступления могут вырасти в разы. Но за счет кого? Неужели опять будем оплачивать реформы за счет людей?

Четвертое. Коммунальное хозяйство. Коммунальные фонды по всей России крайне устарели: степень износа достигает 70%. Как реформа местного самоуправления будет увязана с коммунальной реформой и за счет чего нам все-таки удастся изменить облик ЖКХ?

Пятое. Земельная политика в МО. Принципы землеотводов под строительство, в частности, жилищное, реформированы. Приходят аукционы. Это хорошо: будет гарантирована прозрачность сделок. Однако муниципалитеты ставят вопросы: они должны полностью за свой счет очистить предполагаемый для строительства земельный участок, отселить жильцов, провести межевание и все землеустроительные работы. Потом потраченные деньги должны вернуться в ходе аукциона. Но откуда их взять на первом этапе? Ведь у многих городов и районов нет средств даже на текущие нужды.

Шестое. Новая градостроительная документация. Новый Градостроительный кодекс требует от муниципальных образований принять большое количество правовых актов: документы территориального планирования, правила землепользования и застройки, документы по планировке территорий, градостроительные регламенты и т.д. Их разработка обходится в миллионы рублей. И дело не только в деньгах: на муниципальном уровне часто нет и кадров, готовых выполнить данную работу.

Седьмое. Муниципальная служба. Закон о государственной гражданской службе новый, а закон о муниципальной службе старый – он был

принят еще в 1998 году. Когда будет новый закон? В стране принята концепция административной реформы, утвержден план ее реализации на 2006–2008 годы. Реализовывать административную реформу в условиях старого закона – нонсенс.

Восьмое. Положение закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Там сосредоточен буквально весь цвет высокотехнологического и кадрового потенциала отечественной науки, и в частности, уральской. Необходимо сберечь этот ценнейший ресурс. Нужно продумать меры по усилению поддержки ЗАТО.

Подводя итоги, нужно сказать, что, в целом, реформа стала фактом. Несмотря на объективные трудности, и Федерация, и регионы проделали свою часть пути, и стратегические положения ФЗ-131 уже реализованы.

Проблем в реализации реформы хватает: финансовых, имущественных, кадровых и т.д. Точки над «i» расставит переходный период в реализации ФЗ-131: как известно, в полном объеме закон вступает в силу с 1 января 2009 года. До этого времени все переходные мероприятия должны быть завершены.

Свердловская область по многим показателям является одним из лидеров России. Во всем мире известны уральская металлургия, уральское машиностроение, уральская наука. Мы принимаем у себя одну из крупнейших в России Выставок вооружений, проводим Экономический форум, строим уникальные социальные объекты, опережающими темпами выполняем задачу, поставленную Президентом, о двукратном повышении ВВП. В этом году съезд партии «Единая Россия» пройдет именно у нас, в Екатеринбурге. Думаю, Свердловская область имеет все основания рассматривать себя и как опорный регион России в деле формирования новой системы местного самоуправления. В феврале 2006 года к нам в Екатеринбург приезжала представительная делегация Комитета по местному самоуправлению Государственной Думы, и ее визит подтвердил данный вывод. В области готовятся и реализуются инновационные технологии реализации реформы, опыт которых полезен и для других регионов Урала и России в целом.

Муниципальные библиотеки в контексте реформ

*Н.В. Зуева,
первый заместитель Министра культуры
Челябинской области*

Надеюсь, не будет преувеличением сказать, что Челябинская область позиционируется в библиотечном сообществе России, как регион с четко выраженным приоритетом в сфере культуры – всемерного содействия развитию библиотечного дела. Хорошей иллюстрацией к заявленному является сохранение сети библиотек; меры социальной поддержки библиотечных работников; ежегодное увеличение финансирования на нужды комплектования, причем тон задает Правительство и Губернатор области, на условиях софинансирования только в 2005 году приобретено более 750 тысяч книг. Последовательная работа в этом направлении приносит свои плоды: сейчас можно говорить, что сформировано библиотечное ядро (все библиотеки имеют современную справочную и энциклопедическую литературу, хороший набор художественной литературы, год детского чтения вытравил положение дел с комплектованием детской литературой). Сотрудничество с некоммерческим фондом «Пушкинская библиотека» дает возможность приобретать на льготных условиях лучшую литературу, выпущенную в течение года. Каждая библиотечная система области получила комплекты книг 5-го этапа «Сельской библиотеки» и «Внеклассного чтения».

Техническая оснащенность библиотек области постоянно совершенствуется. Число компьютеров увеличилось на 25%, всего их 445, причем 154 из них – для читателей. Все централизованные библиотечные системы имеют правовые базы данных, центральные библиотеки городов и районов имеют выход в Интернет (не только через спутниковые терминалы, но и через выделенные каналы), что позволило значительно продвинуться в создании единой региональной библиотечной компьютерной сети.

Число читателей, пользующихся услугами библиотек области также повысилось, по итогам 2005 года оно составило более 1 млн человек, практически каждый третий житель Челябинской области является читателем наших библиотек. Это говорит, в первую очередь, о востребованности библиотек и о достаточно высоком качестве библиотечных (информационных) услуг, предоставляемых населению.

Одно из ключевых направлений работы министерства культуры, органов культуры муниципальных образований – подготовка к реализации в полном объеме положений Федерального закона ФЗ-131.

В связи с этим поставлена задача – сохранить накопленный потенциал культуры, сложившиеся

десятилетиями традиции, а изменения, происходящие в связи с принятием нового законодательства, должны давать новые возможности для совершенствования работы.

Что реально сделано в помощь муниципальным органам культуры?

В муниципальные образования направлены методические рекомендации по применению закона с пакетом приложений: соглашения о передаче полномочий (аналогичный пакет направлен от ЗСО). Подготовлены модельные нормативные акты: о расходных обязательствах муниципального бюджета, восемь вариантов Уставов и Положений муниципальных учреждений. С учетом рекомендаций РБА, методики Евгения Алексеевича Фенелюнова, практики ведущих библиотек России, разработаны модельные показатели деятельности библиотек. На их основе проведен анализ состояния библиотечного обслуживания населения. Используется такая форма как управленческое консультирование, Дни министерства в муниципальных образованиях, ход работы по реализации закона рассматривался на заседании коллегии министерства.

Каждый по-своему преодолевает сложности, возникшие с разграничением полномочий в связи с принятием ФЗ-131, ФЗ-184, ФЗ-199. Мы последовали рекомендациям Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ и сохранили централизованные библиотечные системы. В результате перераспределения полномочий имеем 50 субъектов библиотечного дела, вместо 42 ЦБС. Ставим задачей привести в соответствие с требованиями законодательства нормативные документы по всем учреждениям.

Это об административно-правовой составляющей реформы, гораздо сложнее обстоят дела с экономической.

В Посланиях Президента России красной нитью проходит мысль о качестве предоставляемых населению услуг. Что обеспечивает качество? Прежде всего, состояние сети учреждений и их материально-техническая база.

Учреждения, нуждающиеся в капитальном ремонте (а у нас их до 10% от сети), или не отапливаемые в зимнее время, имеющие устаревшее оборудование, в принципе не могут оказать услуг необходимого качества. Поэтому совершенствование МТБ – ключевое направление во всех программных документах регионального и муниципального уровня. Ежегодно для ремонта учреждений культуры распоряжением Губернатора выделяются средства, в этом году – 38 миллионов рублей, приоритет библиотекам и сельским клубам.

Анализ состояния дел выявил ряд проблем:

1. В РФ на одну библиотеку приходится 3 тысячи жителей, в Челябинской области – 4,2 тысячи. С одной стороны, напрашивается вывод, что библиотек в области не хватает, но согласно методике

нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, стационарная библиотека открывается в населенных пунктах с числом жителей 500 человек, в области действует более 60 библиотек в населенных пунктах, где в настоящее время живет меньшее количество людей. И работают эти «сверхнормативные» библиотеки, успешно выполняя другие показатели: книговыдача, мероприятия, охват населения и т.д. Продумана схема расширения зон обслуживания, никакой оптимизации в привычном для финансистов понимании этого слова не допускается.

2. Нагрузка на одного библиотекаря по сельским библиотекам – от 270 до 520 читателей. Необходимо рассмотреть все резервы расширения читательской аудитории и только в последнюю очередь пересмотреть штатные расписания.

3. Состояние фондов. Эта тема практически неисчерпаемая, несмотря на большую работу по обновлению фондов, темпы роста отстают от желаемого, факт прошлого года – 5%.

4. Информатизация библиотек. Расширение возможностей библиотек за счет освоения оцифрованной информации – работа на перспективу. Нельзя сказать, что все центральные библиотеки, имеющие выход в Интернет, научились быть навигаторами в этом необъятном пространстве. Есть проблемы технического порядка, мы пришли к выводу о необходимости создания региональной службы технической поддержки для реализации сложных технических проектов, таких как Комсат. В 2005 году начата работа по созданию модельных сельских библиотек – ко дню библиотек будут открыты две: в с. Селезьян Еткульского района и с. Черноборка Чесменского района, в плане этого года – еще 3. Каждая из них получила оргтехнику на 60 тысяч рублей и книг на 100 тысяч рублей, за счет средств муниципалитетов сделаны ремонты, приобретена мебель. Это еще один пример партнерских отношений с «Пушкинской библиотекой». Мы продвигаемся по пути дальнейшей компьютеризации, планируем открывать не менее 5 модельных библиотек ежегодно, формировать электронные базы данных, расширять фонды на электронных носителях, а главное – обучать кадры.

5. Содержание деятельности библиотек. Социокультурная ситуация, сложившаяся в стране, привела к снижению авторитета печатного слова, вытеснению книги на периферию общественного сознания. Как следствие – снижение образовательного, общекультурного уровня россиян, девальвация общечеловеческих ценностей, нарушение процесса передачи достижений цивилизации.

В значительной степени названные проблемы обусловлены ослаблением библиотек как центров чтения. В числе важнейших факторов, негативно влияющих на содержание и качество чтения – недостаточный уровень переосмысления идеологии и функций библиотечных учреждений в изменившихся условиях.

После проведения Года детского чтения, Года театра, (нынешний – Год музеев) еще раз убедились, что реализация таких проектов дает возможность сосредоточиться на выделенном направлении, привлечь к его обсуждению самые широкие слои: от потребителей услуг культуры до руководителей, принимающих решения о стратегии развития города или района. Каждый из реализованных проектов задает новый импульс развитию культуры, формирует пакет «главных дел» не только учреждений культуры, но общественных организаций, средств массовой информации, руководителей разных ведомств и разных уровней власти. В то же время задается новая планка понимания проблемы самими работниками культуры – не проведение разовых мероприятий или акций, а генерирование идей и координация работы по их реализации.

Приветствуем идею проведения года чтения в России, уверены, что подобные проекты своевременны, а их успех обеспечен инициативой и профессионализмом лидеров библиотечного сообщества нашей страны.

Несколько иллюстраций к Проекту по поддержке чтения на Южном Урале «*Читающий Урал – настоящая Россия*», который разрабатывается совместно с учеными ЧГАКИ и явится вкладом Челябинской области в реализацию национального проекта по образованию, отвечая установкам Президента, Госдумы, ведущих партий и общественных организаций РФ на возрождение интеллектуального, духовного потенциала нации.

Намеченный региональный проект соответствует основным параметрам общероссийской национальной программы «Чтение» и предвещает ее принятие к исполнению на федеральном уровне. Проект приводит в систему многоаспектную работу по организации, стимулированию и поддержке чтения в Челябинской области, закрепляет ее достижения, обозначает приоритеты и намечает перспективы соответствующей деятельности на ближайшие 2–3 года.

Цель Проекта – всемерная поддержка, стимулирование читательской деятельности жителей Южного Урала на основе раскрытия богатейшего потенциала книги и чтения, информационных ресурсов библиотек области, создания максимально благоприятных условий для получения социально ценной книжно-журнальной продукции во временное или постоянное пользование, оптимизации системы информирования о литературе.

Основные задачи Проекта раскрыты в следующих блоках:

I Блок «Организационно-административная деятельность».

Девиз: «*Урал Южный – Урал книжный*»

1. Принятие мер, направленных на поддержку регионального книгоиздания, выпуск социально ценной литературы на Южном Урале. Разработка регионального модуля программы книгоиздания.

2. Укрепление основных институтов организации чтения – муниципальных и школьных библиотек (повышение материальной заинтересованности библиотечных работников, обновление

книжного фонда, ремонт библиотек, оснащение их компьютерной и копировально-множительной техникой, сохранение действующей и дальнейшее развитие библиотечной сети).

3. Разработка долговременной концепции стимулирования и поддержки детско-юношеского чтения в Челябинской области на основе признания приоритетности названной группы читателей.

4. Придание научного статуса Челябинской областной детской и Челябинской областной юношеской библиотекам, с соответствующим методическим и кадровым обеспечением.

5. Разработка и реализация мер, нацеленных на воспроизводство и закрепление библиотечных кадров.

6. Поддержка творчества местных писателей и поэтов (*Р. Валева, Р. Дышаленковой, Н. Шилова, Н. Ягодинцевой*, и др.) посредством издания и распространения написанных ими произведений; содействие их вхождению в литературное пространство России.

7. Улучшение качества библиотечно-библиографического обслуживания людей с ограниченными возможностями, разработка системы мер по поддержке их чтения, повышению доступности печатной продукции.

8. Разработка системы мер по поддержке чтения в учреждениях, работающих с социально неблагополучными детьми.

9. Поддержка чтения в местах заключения.

II Блок «Социальное партнерство»

Девиз: «*Мы вместе – книжная сила*»

1. Активизация социального партнерства в сфере поддержки чтения:

– органов исполнительной и законодательной власти Челябинской области;

– учреждений, связанных с изданием, распространением печатной продукции, стимулированием читательской активности, использованием книги в образовательно-воспитательной деятельности;

– СМИ;

– образовательных учреждений, осуществляющих подготовку и переподготовку специалистов книжного дела, педагогов и социальных работников;

– центров детского развития;

– музеев;

– театров;

– экскурсионных бюро;

– религиозных учреждений;

– общественных организаций, партий;

– национально-культурных центров;

– органов, работающих с социально неблагополучными детьми;

– учреждений лишения свободы;

– структур бизнеса.

2. Создание «Южноуральского книжного союза» с целью развития партнерского взаимодействия в сфере книжного дела и формирования региональной книжной стратегии на Южном Урале.

III Блок «Профессиональное сознание»

Девиз: «*Читатель – центр книжной Вселенной*»

1. Повышение образовательного уровня специалистов книжного дела – разработка предложений по усилению их читателеведческой подготовки, внесению в образовательный стандарт 3-го поколения квалификации «Специалист по детско-юношескому чтению». Реализация различных форм профессионального образования участников проекта: курсов повышения квалификации, системы накопительных семинаров и т. д.

2. Внедрение идеологии читателецентризма в профессиональное сознание специалистов книжного дела: признание приоритетности читателя в книжном деле, главенства его интересов при решении вопросов об издании той или иной литературы, о формах, условиях обслуживания в библиотеках и книжных магазинах, определении часов их работы; выявление степени его удовлетворенности посредством регулярного мониторинга читательского спроса, организации обратной связи путем создания читательских форумов на сайтах библиотек и крупных книготорговых учреждений и т. д.

3. Формирование новой идеологии книжной торговли в духе «ориентации на клиента» на основе лучших традиций мировой и отечественной культуры и осознания специфичности книги как товара в единстве его материальной и духовной ценности.

IV Блок «Содержательная работа по поддержке чтения»

Девиз: «*Время читать!*»

1. Развитие инновационных форм стимулирования читательской активности с использованием достижений отечественного и зарубежного опыта, а также возможностей новейших информационных технологий.

2. Организация экспертирования и пропаганды лучшей литературы среди населения посредством выступлений в СМИ, разработки библиографических пособий малых форм, в том числе – в Интернете, проведения циклов лекций для читателей, в детских библиотеках – для родителей.

3. Содействие развитию чтения в семьях посредством создания соответствующей библиотечно-информационной среды, совершенствования деятельности библиотек семейного чтения, организации лекториев и практикумов для родителей, проведения в библиотечных и книготорговых учреждениях мероприятий, предусматривающих совместное участие родителей и детей.

4. Проведение крупных акций, направленных на поддержку чтения и пропаганду книги (фестивалей книги, благотворительных марафонов, книжных ярмарок, читательских праздников, литературных юбилеев) с использованием наиболее престижных площадок области: театров, дворцов, площадей, стадионов: Кировска, ПКЮ, горсад им. А.С. Пушкина в Челябинске и т. д.

5. Активизация читательской деятельности путем создания Интернет-общения на сайтах биб-

лиотек и иных институтов книжного дела (создание виртуальных читательских клубов, проведение виртуальных читательских конференций, создание читательских форумов). Проведение соответствующего конкурса среди библиотек.

V Блок «Научно-исследовательская работа»

Девиз: «Южный Урал – мастерская чтения»

1. Объединение научных усилий в разработке проблем чтения путем проведения форумов, конференций, семинаров различного уровня.

2. Издание материалов читателеведческих исследований, научных, научно-практических, учебно-методических, библиографических и методико-библиографических работ по проблемам чтения.

3. Активизация исследовательской деятельности Центров чтения при ЧОУНБ, ЧОЮБ, ЧОДБ и ЧГАКИ в направлении изучения различных аспектов чтения взрослых, детей и юношества. Организация регулярного мониторинга читательской деятельности.

4. Участие в форумах, конференциях, круглых столах и иных акциях научного характера международного, всероссийского и регионального уровней. Установление научных контактов на долговременной основе с Русским институтом чтения, Межрегиональным институтом чтения и

Международным институтом чтения. Установление и развитие международных контактов в соответствующем направлении.

VI Блок «PR-деятельность»

Девиз: «Вселенная книги – Вселенная разума»

1. Создание позитивного имиджа Проекта в СМИ, во властных структурах, у общественных организаций и населения области.

2. Освещение замысла, реализации и хода Проекта в центральных и региональных СМИ.

3. Проведение пресс-конференций, посвященных Проекту.

4. Пропаганда достижений Проекта в СМИ.

5. Использование Проекта для создания позитивного имиджа Челябинской области.

Анонсируя завтрашний день библиотечного дела Челябинской области, хочу пригласить к сотрудничеству и объединению усилий всех понимающих меру нашей ответственности перед страной, понимающих ценность дела, которому мы служим.

В заключение хочу сказать, что каждый из нас согласен с Президентом, по словам которого «Культура – богатство ничуть не меньшее, чем нефть, золото, платина или газ». Это богатство хранить и приумножать – наша задача.

Некоторые итоги реорганизации библиотечной сети

*М.Н. Тищенко,
доцент Санкт-Петербургского
государственного университета
культуры и искусств*

Последствия вступления в силу Федерального закона о местном самоуправлении № 131 – в настоящее время тема № 1 для муниципальных библиотек. С начала 2006 г. произошли и продолжают происходить кардинальные изменения в привычной, складывавшейся несколько десятилетий системе управления библиотечным делом, в первую очередь, на низовом уровне. Реорганизация (главным образом, децентрализация) библиотечной сети стала реальностью, теми условиями, в которых библиотекам предстоит существовать далее.

ФЗ – 131, ввиду невозможности его введения одновременно на всей территории России по социально-экономическим, демографическим, административным причинам, с 01.01.06 г. начал действовать полностью в 43 субъектах РФ, в 26 субъектах вступает в силу с 01.01.07 (в Тверской, Нижегородской областях, Краснодарском крае и др.), а остальные субъекты отложили его введение в силу до 01.01.09 г. (в частности, в Дальневосточном и Сибирском Федеральных округах). В некоторых территориях ФЗ стал «опробоваться» уже с 01.01.05 г. (в Ставропольском крае, Тюменской области).

О том, какие недостатки имеет указанный закон, написано и сказано немало и правоведами, и политологами, и другими специалистами, в том числе библиотечными работниками. Некоторые поправки в него внесены в соответствии с ФЗ № 199 от 31.12.05 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (в частности, отменено положение об организации библиотечного коллектора в муниципальном районе), но дополнительных поправок относительно библиотек в ближайшее время ожидать не приходится, поэтому каждая отдельно взятая библиотека вынуждена развивать деятельность, исходя из сложившейся местной ситуации.

Ныне положение библиотечной сети выглядит по-разному в разных субъектах РФ, и даже на территории одного и того же субъекта. Органы местного самоуправления действуют по своему усмотрению, решая судьбу той или иной библиотеки, нередко проявляя волонтаризм, степень которого, в принципе, должна ограничиваться региональными нормативно-правовыми актами по вопросам культуры и, конечно, волеизъявлением местного населения. Однако, последнее нередко довольно пассивно в решении вопросов культуры, а библиотечное законодательство хотя и существует, но насколько оно действенно? К сожалению, муниципальная власть мало ориентируется на библиотечные правовые акты – региональные и, тем более, федеральные, которые для нее, в сущ-

ности, определяющего характера не имеют. Муниципальные библиотеки, отстаивая свои права и интересы перед властными структурами, могут апеллировать только к ФЗ - 131 и Уставу МО, если он составлен соответствующим образом. Поэтому в регионах процесс организации библиотечного обслуживания согласно указанному закону носит не только объективный (то есть в соответствии со статьями закона), но и субъективный (в зависимости от *интерпретации* этих статей) характер. Это может отражаться и в Уставе МО, где, в частности, определяются вопросы местного значения, относящиеся к ведению данного МО (и здесь важна трактовка вопросов культуры), а, кроме того, формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. В таком случае установленный регламент будет определять возможности влияния местного населения на культурную политику.

В целом можно сказать, что, несмотря на единый характер ФЗ – 131 для всех субъектов РФ, его правоприменительная практика в разных регионах имеет отличия. К сожалению, практически отсутствуют и подзаконные правовые акты, регулирующие библиотечную деятельность в изменившихся условиях. Руководителям библиотек, органов управления культурой настоятельно требуется пакет нормативно-правовой документации для децентрализованных библиотечных систем, новых организационных форм библиотечных учреждений, комбинированных учреждений культуры (библиотечно-музейные объединения, сельские культурные, муниципальные досуговые и иные центры); в частности, типовые договоры, соглашения о передаче полномочий, уставы, модельные стандарты, методики муниципального заказа и др. В ряде регионов уже разработаны некоторые необходимые документы, которые могут быть использованы в качестве образцов теми, кто только приступает к их созданию.

Итак, муниципальная библиотечная сеть реорганизуется повсеместно, за исключением тех территорий, где отложено вступление в силу ФЗ – 131 (например, Мордовия, Нижегородская область, Сахалин, Ямало-Ненецкий АО и др.). Реорганизация происходит вследствие передачи полномочий по организации библиотечного обслуживания разным видам муниципальных образований (поселениям, муниципальным районам, городским округам) в связи с разделением муниципальных бюджетов разных уровней.

Наиболее существенные трансформации претерпевают районные ЦБС, поскольку входящие в их состав филиалы находятся на территориях, принадлежащих разным МО. Городские ЦБС оказались в более благоприятном положении, так как находятся в собственности одного учредителя.

Библиотечная практика сегодня приводит к созданию разнообразных форм библиотечных учреждений.

Современные организационно-правовые формы муниципальных библиотек

Варианты районных ЦБС

1. ЦБС фактически сохраняется в прежнем виде, изменяя название, например: МУК «Дедовичская центральная районная библиотека», МУК «Пушкиногорская ЦРБ» с филиалами (Псковская область). Самый распространенный вариант – переименование в Межпоселенческую библиотеку ... района. Встречается и такая форма, как объединение. Например, ЦРБ реорганизована в межпоселенческое с филиалами (МУ «Локнянское межпоселенческое библиотечное объединение» (Псковская область)).

2. ЦБС объединяется с другими учреждениями культуры, например, МУК «Информационно-культурный центр Великолукского района», МУ «Библиотечно-музейное объединение Куньинского района Псковской области», МУК Невельского района «Культура и досуг» (Псковская область).

3. ЦБС сокращается до 3–4 библиотек, образуя своего рода мини-ЦБС (Ленинградская, Челябинская области, Чувашия и др.). В этом случае библиотеки договариваются о полной или частичной централизации функций и/или средств. Они должны решить вопрос о присвоении одной из библиотек статуса центральной, которая будет выполнять ряд функций для всего объединения в силу своих кадровых, материально-технических и иных возможностей (каталогизация, доставка литературы, ведение СБА, повышение квалификации кадров и др.), либо о разделении этих функций между библиотеками, если для этого есть условия.

В любом варианте реорганизации ЦБС, даже если она сохраняет все сетевые единицы, а только переименовывается, речь идет о возникновении **межмуниципального объединения**, поскольку сельские филиалы находятся в собственности разных МО.

Варианты ЦРБ

В том случае, если ЦБС полностью расформирована, то на базе бывшей ЦРБ возникает:

1. *Межпоселенческая библиотека*. Например, ЦРБ получила статус межпоселенческой ЦБ, став структурным подразделением вновь созданного муниципального учреждения под названием «Информационно-ресурсный центр культуры и архивного дела Шумерлинского района» (Чувашия), но может быть и вариант самостоятельной межпоселенческой библиотеки без филиалов.

Создание межпоселенческой библиотеки возможно при условии понимания муниципальными властями поселений необходимости поддержания на должном уровне библиотечного обслуживания всего населения района и готовности финансировать большое муниципальное учреждение. Разумеется, решающая роль в постановке перед органами местного самоуправления данного вопроса и продвижении его принадлежит только самим библиотечным работникам.

2. *Районный организационно-методический центр (РОМЦ)* (Алтайский, Краснодарский края).

3. *Коллектор*. Созданы на базе ОКИО ЦРБ расформированной ЦБС (Краснодарский край, Чувашия).

Самостоятельные библиотеки

Появились и такие формы существования муниципальных библиотек, как было до централизации (Вологодская, Кировская области и др.). Гарантией их жизнеспособности может быть только поддержка со стороны органов местного самоуправления и местного населения. Самостоятельные библиотеки, как и ЦБС, обладают правами юридического лица.

Библиотека – структурное подразделение учреждения культуры

Сельские филиалы расформированных ЦБС в большинстве случаев входят в состав культурно-спортивного комплекса, сельского культурного комплекса, центра культуры и досуга и т.п. К сожалению, не всегда объединение библиотеки, в том числе, сельской или детской с клубным учреждением бывает благоприятным для первой, а напротив, вызывает ухудшение ее положения, так как финансовые и материальные средства, и даже ставка библиотекаря «перетекают» в распоряжение клуба. Подобных примеров много, так, в Тверской области в 12 районах действуют учреждения культуры с функциями библиотеки и Дома культуры, в которых библиотекарями являются культурные организаторы. Аналогичная практика имеется в Алтайском крае и других регионах.

Нельзя не сказать о том, что кроме вышеперечисленных, уже реализованных организационных форм библиотек, ФЗ – 131 предусмотрено создание и других, в частности, межмуниципальных хозяйственных обществ, закрытых акционерных обществ (ЗАО), обществ с ограниченной ответственностью (ООО), муниципальных автономных некоммерческих организаций (МАНО), хотя, конечно, в настоящее время преобразование муниципальной библиотеки в подобное, финансово самостоятельное и состоятельное, предприятие выглядит нереальным.

Независимо от того, как проведена реорганизация библиотечной сети на той или иной территории, в любом случае возникают новые взаимоотношения между библиотеками и их учредителями, требующие определения их принципов и основ, и, соответственно, юридического оформления. Они отражаются в учредительном документе – Уставе библиотеки – юридического лица, либо в Положении о библиотеке, являющейся структурным подразделением какого-либо учреждения (культурно-спортивный комплекс, муниципальный досуговый комплекс, ЦБС и др.), или объединившейся с другим учреждением культуры (библиотечно-музейное объединение). В этих правовых актах тщательно прорабатываются вопросы управления библиотекой, принципов ее бюджетного обеспечения, включая гарантированные статьи расходов (коммунальные затраты и оплата труда) и негарантированные (затраты на развитие, то есть обновление ресурсной базы, в первую очередь, комплектование); режи-

ма имущества, прав и ответственности, трудовых отношений, учета и отчетности, реорганизации и др., без ущемления интересов и прав библиотеки. Кроме того, принимаются и другие нормативные акты – постановления глав администраций МО по отдельным вопросам, например, о принципах оплаты труда работников культуры. Это особенно важно, поскольку изменение статуса библиотеки может привести к переходу ее в другую категорию по оплате труда сотрудников, требует пересмотра штатного расписания, ставок.

Необходимо помнить и о том, что ЦБС, реорганизованным в межмуниципальные объединения, требуется достижение соглашений по вопросам осуществления культурной деятельности, носящей межпоселенческий характер. К этим вопросам относятся районные культурные мероприятия, в которых участвуют библиотеки разных МО, методическая и практическая помощь сельским библиотекам со стороны межпоселенческой центральной библиотеки, поддержка районной системы повышения квалификации библиотекарей и др. К тому же необходимо учесть формы собственности поселений на объекты недвижимого имущества, переданного ЦБС в пользование. Таким образом, межмуниципальное библиотечное учреждение может осуществлять свою деятельность на основе двусторонних Соглашений между муниципальным районом и поселениями о передаче полномочий по организации библиотечного обслуживания населения района на основе субвенций и совместного пользования недвижимым и движимым имуществом библиотек, входящим в объединение.

Проблемы муниципальных библиотек, возникшие в результате реорганизации, к сожалению, не ограничиваются только правовой стороной их деятельности. Сотрудники расформированных ЦБС выражают озабоченность возможным разрушением профессиональных связей, районной системы повышения квалификации, прекращением методической помощи со стороны ЦБ. Областные библиотеки обеспокоены неопределенностью методики государственного статистического учета новых форм библиотечных учреждений, особенно вошедших в культурные комплексы, объединившихся с клубами и т.п.

Таким образом, период тревожных ожиданий решения своей дальнейшей судьбы для многих муниципальных библиотек России прошел, теперь они заняты организацией деятельности в новых ролях. Библиотеки тех субъектов РФ, у которых все еще впереди, могут использовать их опыт, чтобы пройти аналогичный путь с меньшими потерями, ведь не секрет, что сокращение библиотечной сети России продолжается. Болезненный процесс адаптации библиотечной сети к требованиям ФЗ – 131 привел к рождению новых, разнообразных форм библиотечных учреждений, как можно надеяться, наиболее оптимальных для той социально-экономической среды, в которой они развивают свою деятельность. Время покажет их преимущества или недостатки по сравнению с типовыми, ставшими такими привычными нам, ЦБС.

Сохранить культуру на селе (сельские библиотеки в условиях реформы)

*Е.К. Высоцкая,
старший научный сотрудник
научно-методического отдела,
Российская национальная библиотека*

Наверное, будет излишним снова, в который раз, говорить о значении сельской библиотеки для местного сообщества. «Библиотека на селе – не только часть той кровеносной системы образования, науки и культуры, обеспечивающей доступ к накопленным общественным интеллектуальным и культурным богатствам самых широких слоев населения»¹, но и информационный центр, место общения, творческого досуга, а для мелких и мельчайших деревень, аулов, поселков – и пункт социальной помощи. Однако в связи с внедрением положений целого ряда принятых в последнее время законов (прежде всего ФЗ – 131) само существование значительного числа таких библиотек становится проблематичным. Именно поэтому необходимо принять все меры для сохранения сети сельских библиотек, которые в силу своей незащищенности нуждаются в приоритетном внимании РБА, региональных методических центров и администраций сельских поселений.

В качестве основных предложений, внесенных участниками совместного заседания секций сельских и сельскохозяйственных библиотек XI Конференции РБА, можно рассматривать следующие.

1. Не допустить необоснованного сокращения сети сельских библиотек в связи с разграничением полномочий власти по ФЗ – 131. А при выборе децентрализации сети (если это неизбежно) прилагать все усилия для выбора наиболее «сберегающих библиотеки» форм.

Даже из материалов данного выпуска видно, как по-разному решается этот вопрос в различных условиях: где-то (например, Челябинская область) вопросы сети решаются более или менее безболезненно, в основном сохраняются централизованные системы; в других же (к сожалению, таких большинство) эти вопросы решаются сложно (например, Пермская и Брянская области), часть СБ просто закрывается, часть – объединяется в СКДЦ с не совсем понятным статусом, судьба иных еще неизвестна. Практика показала, что при внедрении ФЗ – 131 возникает целый ряд модификаций организации сети библиотек на территории муниципального района. Так, в Ставрополье удалось полностью сохранить ЦРБ с их межпоселенческими функциями и единым библиотечным фондом на уровне района. В Челябинской области из 41 сохранилось 39 ЦБС, в Тверской – из 37 сохранилось 36, в Новосибирской области – 17 ЦБС. Примеры можно продолжать.

Как вариант следует рассматривать и пере-

именование ЦБС в «Муниципальное межпоселенческое учреждение культуры» (МУК ЦБС или МУК ЦРБ). Так, в Псковской области образовались 21 МУК ЦБС и МУ ЦРБ. Однако следует заметить, что еще до принятия ФЗ – 131, в 2002–2003 гг. некоторые ЦБС переименовывались в «Муниципальное учреждение культуры ЦБС», «Муниципальную организацию культуры – ЦБС», и «Объединение муниципальных библиотек». Представляется, что этим ЦБС легче было входить в новые условия. Еще один вариант – это когда ЦБС сохраняется, но (иногда) теряет (или не приобретает) статус самостоятельного юридического лица, потому что входит в социально-культурный центр наряду с Домом культуры или музеем. Имеется вариант, когда ЦБС распадается, но ЦБ сохраняет статус центральной по отношению к входившим ранее в нее БФ. Существует также вариант, когда ЦБС сохраняется, но филиалы получают статус «Территориальных структурных подразделений отдела обслуживания ЦРБ».

Достаточно распространен также вариант создания так называемых «Мини-ЦБС». Это когда отделяются ЦРБ, ЦРДБ и БФ, находящиеся на территории райцентра (среди них могут оказаться и ДФ и ЮФ), и к ним могут присоединяться те СФ, которые после пересмотра границ муниципальных образований стали относиться к райцентру. Такой вариант имеется, например, в Ленинградской области (г. Сланцы, Подпорожье, Лодейное поле). В этом случае все остальные СФ отпадают, а ЦБ практически полностью сохраняют свои штаты: и МБО, и ОКиО, и даже отдел ВСО (либо передвижной).

А вот судьба отделившихся СФ еще не везде определена, и это тревожит больше всего. Во всяком случае, в Ленинградской области уже убрали в СФ по 0,25 ставки уборщиц, вменив это в прямые обязанности библиотекаря (без всякой доплаты). В бывшей Каргатской ЦБС (Новосибирская область), где также создана «Мини-ЦБС», ликвидированы ОКиО и МО, и СФ остались без всякой помощи. А бывшие СФ Венгеровской ЦБС не приобрели ни одной книги. В Новосибирской же области имеется один пример (Барабинский район), когда ЦБС не сохранилась ни в полном (МУК), ни в урезанном («мини») виде: вместо ЦРБ в райцентре создан коллектор, а СФ переданы в поселенческие муниципалитеты.

Переданные в сельские поселения СФ обычно включаются в муниципальные (сельские) досуговые центры. Чаще всего они объединяются с клубами или ДК (опыт деятельности КСК или СКК в России есть). Но есть примеры, когда СБ объединена с ДК и бассейном, или с клубом и баней, или с автохозяйством. В Западнодвинской

¹ Миронов С. Информационные запросы граждан и национальные проекты // Библиотека. – 2006. – № 1. – С. 4–6.

ЦБС (Тверская область) 12 СФ объединены с ДК в единые учреждения культуры с функциями библиотеки и ДК, и там работают культурные организаторы. Представляется, что на уровне поселения возможен вариант объединения сельской и школьной библиотек. При этом хотелось бы заметить, что к этому варианту у многих достаточно критическое отношение, с чем можно не согласиться: при рациональном решении размещения библиотек этот вариант представляется весьма привлекательным. В Псковской области одна ЦБС реорганизована в «Музейное объединение» (куда вошли ЦРБ с филиалами и музей), а в 3-х районах организованы «Библиотечно-культурные центры» (БКЦ), в которых полностью сохранена сеть, а директор ЦБ стал заместителем директора БКЦ.

Директор Новосибирской ОБ *Н.А. Бредихина*, рассказывая о вариантах реорганизации сети библиотек области, особо отмечает еще один вариант: «Централизованная библиотечная система распалась на поселенческую библиотеку (порой зарегистрирована как центральная), сельские библиотеки и районный коллектор. Так как структура поселенческой библиотеки включает в себя только отделы обслуживания, коллектор, наряду с функцией комплектования, решает в данном варианте не свойственные ему задачи, а именно – методические и информационные. Сельские учреждения в данной модели, как правило, входят в социально-культурные центры поселений. Мы считаем, что эта модель самая неудачная и не проработанная до конца. Именно поэтому здесь часто возникают недоразумения (пример – Болотнинский район с его ЦБС, включающей только центральную и детскую библиотеки). Сложно представить, каким образом библиотечный коллектор может осуществлять информационные функции без справочно-библиографического аппарата библиотеки. Отдел кино, который по данной модели включен в структуру библиотечного коллектива, вообще не имеет никакого отношения к библиотечному обслуживанию и т.д.»²

Есть еще один весьма проблематичный вариант. Причем эта проблема всех тех РЦБС, в которых ЦРБ расположены в достаточно крупных городах, имеющих свою (городскую) сеть ГБ, входящих в ЦБС. Такая проблема, например, остро встала в г. Выборге (Ленинградская область). Город обслуживают ЦГБ им. Аалто и 3 ГФ. ЦБС объединяла ЦРБ и 45 СФ. Сейчас ЦРБ переводят на уровень «Городского поселения», и она может быть либо превращена в ГФ (что повлечет сокращение штатов), либо вообще ликвидирована. Но ЦРБ обслуживала как МЦ 45 библиотек. И если даже от нее отделятся (создав «Мини-ЦБС») несколько населенных пунктов – все равно останется около трех десятков мелких СФ, судьба которых пока не ясна. Похожие проблемы – во многих райцентрах России. В Чувашии такой вариант решен иначе: здесь создали «Информационно-ресурсный центр культуры и архивного дела Шумерлинского района» (куда вошли РЦБС и ГЦБС), где ЦРБ получила статус межпоселенческой ЦБ.

Вообще, когда говорят о реорганизации сети, то закрытие мелких БФ или библиотечных пунктов не рассматривают как катастрофу, объясняя все оттоком населения. В «Модельном стандарте...» также говорится о «небольших поселениях с числом жителей менее 300». Однако в РФ много тысяч сельских поселений имеют менее 100 человек жителей. Так, по данным исследования «Библиотеки российского села»³ (данные 2003 г.) в Выборгском районе (Ленинградская область) одна СБ обслуживала 3 нп с населением 625 человек; в Выгоничском районе (Брянская область) одна СБ обслуживала 3 нп с населением 198 человек, а другая – 3 нп с населением 38 человек; в Шахунском районе (Нижегородская область) СБ обслуживала 6 нп с населением 398 человек; в Печорском районе (Псковская область) в зоне обслуживания одной СБ – 8 нп с населением 128 человек, а другой – 32 нп с населением 785 человек... Примеры можно продолжать бесконечно. Среднее число населенных пунктов на одну СБ в Псковской области достигало 40, в Краснодарском крае – 35, в Читинской, Тверской и Новгородской областях – 26. Но в том же «Модельном стандарте...» говорится: «При создании или сохранении библиотеки (в небольших поселениях с числом жителей менее 300) учитываются... интересы и потребности местных жителей в библиотечном обслуживании, наличие других социокультурных учреждений, уровень развития транспортных сообщений, коммуникаций...» и далее: «Размещение публичной библиотеки осуществляется... по времени не более 20–30 мин., за которые местный житель может добраться до библиотеки...».⁴ Между тем расстояния до СБ составляют, например, в Брянской области до 50 км, а в Нижегородской – от 20 до 170 км. Транспортное же обеспечение и телефонизация действовавших ЦБС не выдерживали никакой критики. Поэтому представляется очень правильным решение сохранить бывшие СФ, работавшие на 0,5–0,25 ставки (например, Челябинская область).

Как свидетельствует практика, только централизованная межпоселенческая система позволяет сохранить сеть действующих библиотек и оптимизировать ее. Во всех остальных случаях возникает целый ряд проблем:

□ проблема «раздела» книжных фондов. В большинстве случаев фонды делятся по факту (что имеется на данный момент в СФ, то за ними и остается). Но что делать с фондом ВСО (или ООиИЕФ), если сеть децентрализовалась, а отдел существует? И что делать с отделом ВСО? Имеются случаи, когда при децентрализации он ликвидируется. Неясно, как осуществлять проверку и передачу фондов СФ и ряд других вопросов;

□ проблему комплектования библиотечных

² Бредихина Н. А. В условиях административных изменений: теория и практика // Библиотека. – 2005. № 11. – С. 10–11

³ Отчет об исследовании «Библиотеки российского села» // <http://www.rba.ru/or/comitet/26/report2004/start1.php>.

⁴ Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки / РБА. СПб. 2000. С. 9.

фондов, включая подписку на периодические издания, можно рассматривать с разных сторон. С одной стороны отсутствует финансирование, либо оно явно недостаточно (причем так недостаточно, что библиотекаря Крещенской СБ Убинского района Новосибирской области Администрация предлагает «сделать выдачу книг – платной»); с другой – в организации самого процесса комплектования, как отмечает *Н.А. Бредихина*, «много нерешенных вопросов. Кто будет заниматься комплектованием центральной библиотеки, когда все специалисты по комплектованию перешли в библиотечный коллектор? Если это будет делать коллектор, то на какой базе? Передача фонда влечет за собой необходимость принципиально новой системы учета, как его организовать? Перечень проблем можно продолжить»:⁵

□ что делать с единой справочной службой, аппаратом, в частности, с краеведческим аппаратом? Будет ли ЦРБ расписывать все источники о районе? Что станет со справочным аппаратом в СБ? Как будет отделившиеся СБ снабжаться библиографическими материалами, которые раньше они получали от ЦРБ?

□ что станет с методической службой?

□ сложнее стало решать задачи переподготовки кадров, При проведении семинаров встает вопрос, кого учить: сотрудников библиотечного коллектора или ресурсных центров (вроде бы находящихся на нашем поле деятельности), или библиотеки. При этом центральные библиотеки ЦБС и библиотеки, входящие в муниципальный центр культуры поселения (бывший райцентр) имеют сегодня разные функции...». Как будут решаться вопросы учета и отчетности отделившихся и вошедших в СКК, КСК и т.п. СБ?

В районах, где созданы библиотечные коллекторы, нет четкого разграничения функциональных обязанностей коллектора и бывшей центральной библиотеки, не оформлены их отношения и документально. До сих пор неизвестно, кто будет делать сводный, статистический и информационный отчеты, составлять план работы библиотек района. Актуальной стала проблема подчиненности (появилось много вышестоящих начальников; директора центров не всегда компетентны в вопросах библиотечного дела).

В тех случаях, когда СБ входит в СКК (КСК), возникают вопросы статуса библиотеки, уточнения должностных обязанностей библиотекаря (которых часто заменяют лицами с клубным образом – чтобы они умели петь и плясать), установления режима работы библиотек. В июле 2005 г. Новосибирская ОНБ провела мониторинг деятельности библиотечных учреждений в условиях внедрения ФЗ 131–03. Кроме вышеуказанных проблем выявились и некоторые другие, в частности, ухудшение статуса материального положения библиотечных работников в учреждениях, не носящих название «библиотека», так как в муниципальных досуговых центрах не учитываются образование, стаж и т. д. В связи с этим необходимо:

2. Предложить Совету РБА выступить с инициативой разработки Государственного стандарта на предоставление библиотечных услуг населению.

Работники разных библиотек отмечают, что совершенно необходимы отраслевые нормативы; государственные стандарты на обеспечение библиотек книжными фондами, периодикой, компьютерной техникой; хотя бы примерные штатные расписания (ведь к настоящему времени нет ничего кроме «Временных типовых штатов ЦБС», утвержденных МК СССР в 1979 г.). Во многих регионах к настоящему моменту уже разработаны территориальные нормативы. Так, в Карелии разработаны «Критерии расчета нормативов и стоимости библиотечных услуг общедоступных [публичных] библиотек Республики Карелия», а в Перми – «Основные нормативные показатели по организации библиотечной деятельности в Пермском районе». Библиотечная услуга как единица учета объемных показателей деятельности (Пермская область). В Уставах районных (межпоселенческих) библиотек предлагаются перечни услуг (видов деятельности), оказываемых библиотекой (сетью библиотек), которые являются обязательными и которые подлежат обязательному финансированию; есть среди них документы с высокой полнотой видов деятельности, в которых подробно расписаны функции всех подразделений Межпоселенческой библиотеки: не только библиотек-филиалов, но и методического отдела, информационно-библиографического, отдела организации и использования единого фонда, вне-стационарного и межбиблиотечного обслуживания.

Однако не всегда подобные документы, утвержденные на уровне субъекта РФ, и даже «Модельный стандарт деятельности Публичной библиотеки», утвержденный РБА, рассматривается местными Администрациями как обязательный. Поэтому необходим соответствующий стандарт, утвержденный (или рекомендованный) Министерством культуры и массовых коммуникаций.

3. Просить Совет РБА организовать широкое общественное обсуждение первых результатов внедрения ФЗ–131 и направить обобщающие материалы в Комитет Государственной Думы по культуре и в общероссийские СМИ.

Прежде всего, должны активизировать свою работу в этом направлении профессиональные издания. Несомненно, что в последний год практически во всех основных журналах («Библиотека», «Библиополе», «Библиотечное дело» и др.) этим проблемам придается первостепенное значение. Хотелось бы, чтобы информация, поступающая с мест, появлялась на их страницах более оперативно, чтобы были созданы такие рубрики, например, как «ФЗ–131 в действии: вести с мест». Но в первую очередь для этого необходимо, чтобы сами работники библиотек были более активны,

⁵ Бредихина Н. А. В условиях административных изменений: теория и практика // Библиотека. – 2005. № 11. – С. 11.

чтобы больше писали о модификациях реорганизации сети, о возникающих проблемах и путях их решения.

К предыдущему предложению прямо относится следующее.

4. На страницах не только профессиональных, но и общероссийских периодических изданий оперативно отражать ход реализации ФЗ–131, точку зрения на эти процессы властных структур разного уровня, а также юристов, экономистов и, конечно, представителей Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ.

ФЗ–131 отличается тем, что в нем расширены формы участия самого населения в решении вопросов местного значения: это и местные референдумы, и местные выборы, и проведение сходов и собраний граждан, и создание органов территориального общественного самоуправления. Работники сельских библиотек часто являются депутатами местных Советов, руководителями различных общественных организаций; они тесно связаны со всеми учреждениями и организациями, с администрациями своих поселений, что, несомненно, должно помочь им лоббировать интересы жителей в библиотечном обслуживании. Поэтому в качестве одной из задач предлагается:

5. Формировать общественное мнение в поддержку сельских библиотек как наиболее приближенных к жителям и выступающих гарантом равного доступа населения к информации, образованию, культуре.

Повторяем, что в этом плане многое зависит от активной позиции самих сельских библиотечкарей.

Перед Центральными библиотеками субъектов РФ также стоят серьезные задачи по сохранению сети СБ, а это во многом зависит от точности анализа проделанной работы, состояния сельских библиотек, – как оставшихся в составе районной системы, так и отделившихся. В этом плане можно отметить Национальную библиотеку Чувашской Республики, которая распространила в районных библиотеках специальный вопросник (см. *Приложение, с. 91*).

Как видно из материалов выпуска, интересный план действий наметила Брянская ОУНБ (см. ст. *С. И. Бондаревой, с.30*): здесь и Деловая встреча с главами муниципальных образований в ОБ, и определение концепции методической деятельности ОБ в новых условиях, и переобучение методистов ЦРБ и межпоселенческих библиотек, и активизация работы по информированию сельской и районной власти о сложившемся положении в библиотечном обслуживании конкретных территорий.

В настоящее время необходимы новые подходы к методической деятельности библиотек, сохранение «вертикали» взаимоотношений методических центров разных уровней, уточнение задач функций методических центров районного звена в складывающейся системе библиотек каждой конкретной территории. Особенно возрастает значение аналитической функции методических

центров, а также разработки нормативной и регламентирующей документации. В связи с этим от участников Конференции РБА поступило предложение:

6. Просить РНБ взять на себя обязанности координатора по вопросам дальнейшего развития методической службы и по разработке проектов нормативной и регламентирующей документации.

Практика показывает, что вновь вводимая административная реформа уже достаточно болезненно скажется во многих территориях на судьбе библиотек, прежде всего сельских: «...на основании мониторинга, проведенного МК РФ, прогнозируется разрушение почти 60% учреждений культуры»⁶. Однако представляется (подчеркиваем еще раз), что серьезная и целеустремленная работа Центральными библиотеками субъектов РФ, региональных министерств (департаментов) культуры, привлечение к работе грамотных юристов, консолидация усилий всех библиотек регионального уровня (научных, детских, юношеских, библиотек для слепых), активная позиция самих муниципальных библиотек и привлечение общественности помогут сохранить сеть. Как пишет директор ЦГБ г. Можги: «Мы считаем, что за свои права надо бороться и нужно научиться их отстаивать»⁷.

Но, как отмечает *Ю.А. Гриханов*, – «Не возникает сомнений в том, что реформа заставит библиотеки проявлять большую социальную активность, энергичнее налаживать партнерские связи, больше внимания уделять созданию положительного имиджа в местном сообществе» (см. наст. выпуск, с. 6). Главное, что необходимо помнить всем, кто занимается реформированием – это соблюдение конституционного права любого гражданина и жителя России, вне зависимости от места его проживания (будь то многомиллионный мегаполис, областной центр, маленькая деревня, далекий горный аул или глухая лесная заимка) на равный и свободный доступ к информации и знаниям.

⁶ Стельмах В. Кому нужны библиотеки в современной России? // Вестник общественного мнения. – 2005. № 5. – С. 38.

⁷ Библиотека. – 2006. № 1. – С. 11.

Управление библиотечной отраслью Пермской области в условиях реформы местного самоуправления (по состоянию на 1.03.06 г.)

*Л.С. Ведерникова,
заведующий отделом научно-исследователь-
ской и методической работы, Пермская об-
ластная универсальная научная библиотека*

Практически весь год муниципальные библиотечные системы (ОМБ), неуверенность в завтрашнем дне не способствовала эффективной деятельности. В течение 2005 года был предпринят ряд мер по укреплению позиций централизованных библиотечных систем: Департаментом культуры и искусства разработаны «Рекомендации органам местного самоуправления по введению в действие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позиция департамента культуры и искусства доведена до глав и заместителей глав администраций во время совещаний, в письмах за подписью заместителя губернатора О. Б. Ощепкова. Состоялись встречи с главами, либо с заместителями глав администраций Чусовского, Ординского, Осинского районов по результатам диагностического обследования, следовательно, шел разговор и о перспективах ЦБС. В адрес председателя Законодательного Собрания Пермской области Н.А. Девяткина были направлены обращения директора ПОУБ им. А.М. Горького А.Ф. Старовойтова и Резолюция НПК «Библиотека. Информация. Гражданское общество» (октябрь 2005 г.) с обоснованием необходимости сохранения единого учреждения культуры – ЦБС и, соответственно, единого информационного пространства. Ответ был подготовлен специалистами управления аналитической и законодательной деятельности ЗС.

Однако территории оказались не готовыми к введению в действие ФЗ–131 в плане организации библиотечного обслуживания населения. К тому же бюджет на содержание библиотек на 2006 год был сформирован по поселениям, это оказалось камнем преткновения по сохранению действующих объединений муниципальных библиотек (ЦБС) в некоторых территориях.

Поэтому, несмотря на разговоры об отсутствии реформы в отрасли культуры, в реальности первые шаги реформы местного самоуправления в ряде территорий свидетельствуют о разрушении сформировавшейся в течение последних 30 лет системы библиотечного обслуживания населения, разделении библиотек на «наши» и «ваши», иногда – на «ничьи», о субъективизме и амбициях вновь избранных представительных и исполнительных

органов, а не о создании условий по предоставлению жителю качественной библиотечной услуги.

В течение ноября-декабря 2005 и января 2006 года библиотеки буквально «лихорадило». В каждой территории было собственное «прочтение» ФЗ–131 руководителями органов местного самоуправления, соответственно и «свое» решение об организации библиотечного обслуживания населения. Пока есть семь вариантов структуры библиотечного обслуживания населения в муниципальном районе: ЦБС; межпоселенческая библиотека (бывшие ЦБ и ЦДБ) и библиотеки поселений; межпоселенческая библиотека (без ЦДБ), ЦДБ и филиалы-библиотеки поселений; все библиотеки – библиотеки поселений, нет межпоселенческой библиотеки; библиотеки поселений – юридические лица; библиотеки поселений в структуре других учреждений; статус библиотек-поселений не определен.

Не был разработан механизм передачи библиотек на поселения в ряде территорий и управления в целом библиотекой (кадры, имущество, процессы комплектования и обработки, методическое обеспечение деятельности библиотек, информационное обеспечение запросов населения и др.). Устных решений в каждой территории принималось не одно, в течение недели их могло быть несколько. Все это дестабилизировало деятельность библиотек.

Руководители ряда ЦБС смогли доказать результатами деятельности необходимость сохранения единого учреждения культуры, а руководители органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений пришли к единому решению. ЦБС (ОМБ) в 2006 году будут функционировать в 21 территории (52%). Правовые акты, принятые в этих территориях, свидетельствуют о логичности и последовательности действий по передаче полномочий. Однако в ряде территорий решения по реорганизации библиотечного обслуживания были не всегда правомерны:

□ в связи с ликвидацией структуры управления учреждениями культуры на уровне муниципального района (отдела, управления либо комитета по культуре) ликвидации подлежали и подведомственные учреждения, соответственно – централизованные библиотечные системы. 1 ноября 2005 года получены уведомления об увольнениях в Пермской районной, Суксунской, Александровской, Усольской ЦБС;

□ при отсутствии нормативного акта о реорганизации ЦБС и передачи полномочий по библиотечному обслуживанию на уровень поселения библиотекари сельских библиотек писали заявления об увольнении из ЦБС и приеме на работу в администрацию поселения;

□ нарушена статья 136 Трудового Кодекса

РФ о труде: о своевременной оплате труда за декабрь, январь (Ординский, Чернушинский, Чердынский районы);

□ при отсутствии Устава поселения сельские и городские библиотеки оказались в их подчинении;

□ в большинстве территорий не заключены соглашения между двумя уровнями власти по вопросам организации библиотечного обслуживания (в итоге неразбериха, не продуманы процессы комплектования и обработки, повышения квалификации и др.);

□ не решен вопрос о статусе переданных на поселения библиотек.

На 1.03.06. в ведении поселений оказалось 346 муниципальных библиотек (46%). В восьми территориях работники библиотек пока в штате администрации поселения, в некоторых – библиотеки в структуре информационно-досуговых центров, не являющихся в ряде случаев юридическими лицами. Эти варианты не способствуют развитию библиотеки как информационного и образовательного центра. Возникает вопрос о правомерности определения ответственности за сохранность фонда в досуговом центре. Пока планируется создание в поселениях только 45 библиотечных учреждений как юридических лиц (это 80 библиотек).

Органы местного самоуправления второго уровня (муниципальный район) в 6 территориях сняли с себя ответственность за полномочия по библиотечному обслуживанию межпоселенческими библиотеками (ст. 15 п.19 ФЗ–131) (Оханский, Суксунский, Частинский, Чайковский, Осинский, Александровский районы).

При этом бывшим центральным библиотекам приходится выполнять функции районного уровня. В Куединском районе отдел обслуживания – на бюджете поселения, сотрудники отдела комплектования и методического отдела переведены во вновь созданное учреждение – культурно-спортивный комплекс. К сожалению, примеры выделения отделов обслуживания в самостоятельное учреждение могут иметь место.

Реформа уже оказала негативное влияние на формирование информационных ресурсов муниципальных библиотек: поступление новых документов в 2005 году в сравнении с 2004 годом уменьшилось на 174 тыс. экз., т.к. средства:

□ не выделены по областным целевым программам, на «платный» обязательный экземпляр,

□ не были централизованы на бюджете департамента культуры и искусства,

□ уменьшены на подписку (например, в Осинском районе оформлена подписка только на 1 квартал 2006 года, в Добрянском районе второй год не выделяются средства на подписку на второе полугодие).

Опыт Чайковской районной ЦБС свидетельствует, что объединение финансовых средств на комплектование и подписку в 2005 году положительно сказалось на объемах поступлений новых документов (до этого средства были переданы в

сельские администрации): 2004 – 2409 экз., 2005 – 3451 экз.

На 2006 год неясна ситуация по финансированию приобретения документов в территориях, где прошла реорганизация библиотечного обслуживания: например, в Чернушинском районе на 24 сельских библиотеки планируется 23 тыс. руб., на 21 библиотеку – 23 тыс. руб. в Сивинском районе, на 31 библиотеку – 50 тыс. руб. в Куединском районе. Не утвержден бюджет на комплектование в Оханском районе. Выделение средств в подпункту будет решаться в процессе бюджетирования в Куединском, в Нытвенском районах.

В Бардымском и Горнозаводском районах утверждены нормативы расходования средств на комплектование на одного жителя: 16 руб. и 18–40 руб. Объем этих затрат прописан в Соглашениях.

Передача библиотек на поселения при неразработанности нормативных документов по оплате труда (на региональном и муниципальном уровне) способствовала ухудшению материального положения работников библиотек. Библиотеки поселений оказались вне группы по оплате труда, соответственно были понижены разряды по оплате труда их руководителям. Нет нормативных документов по отнесению к группе по оплате труда на вновь создаваемые центры, комплексы (информационно-досуговые, культурно-спортивные) в структуре которых оказались библиотеки. Для ЦБС пока действует Приказ управления культуры администрации Пермской области от 15.11.96. №159 «Об утверждении основных показателей по отнесению культурно-просветительных организаций к группам по оплате труда». Снята доплата из надтарифного фонда библиотечным специалистам сельских библиотек Чайковского района.

Есть уже прецеденты. В Оханском районе на время отопительного сезона закрыта Казанская сельская библиотека в связи с отсутствием средств в поселении на ремонт отопительной системы, в более худшие помещения переведены библиотеки Чайковского района.

Реорганизация ОМБ повлекла сокращение штатов, прежде всего в центральных библиотеках.

В 2005 году в 10 территориях была нарушена статья Закона Пермской области «О библиотечном деле» о доплатах из надтарифного фонда: в Суксунском и Кишертском районах надтарифный фонд был использован не по назначению, при нормативе – не менее 15% в Осинском он составил 0,4%, в Оханском – 2,8%, в Б-Сосновском – 3% и т.д. На 2006 год доплаты из надтарифного фонда не предусмотрены в Оханском и Суксунском районах. Возникли проблемы с определением доплат руководителям вновь созданных объединений, учредителем которых является администрация муниципального района, и нерегулярностью их выплаты.

За эти три месяца были разработаны все учредительные документы на создаваемые учреждения культуры (при несвоевременности их регистрации нарушался график оплаты труда).

В связи с тем, что понятие «Межпоселенческая библиотека» не раскрыто в Законе и других нормативных документах, руководители органов местного самоуправления вольны его трактовать по-своему – библиотека, обслуживающая население поселений, не имеющих своих библиотек. В сложной ситуации оказались центральные библиотеки г. Чайковского, переданные на уровень Чайковского городского и Фокинского сельского поселений: им не доверили выполнять функции межпоселенческой библиотеки, а для создаваемого вновь подобного учреждения культуры необходимы средства, не предусмотренные в бюджете, поэтому бюджет действующих библиотек будет явно сокращен.

Не все руководители органов местного самоуправления понимают, что такое «единый библиотечный фонд», «единое информационное пространство», поэтому, когда будут решаться имущественные вопросы, проблем будет еще больше. Уже идут разговоры об изъятии компьютеров, кассовых аппаратов из бывших центральных библиотек, ныне переданных на поселение.

При сокращении отделов организации и использования единого фонда возникает проблема обеспечения доступности информационных ресурсов жителям района: каждая библиотека в течение года из фондов центральной районной, центральной детской или библиотек-филиалов получала дополнительно 300–400 экз. документов во временное пользование.

Возникают вопросы:

□ Как работать областными библиотеками с территориями, где нет структуры, ответственной за библиотечное обслуживание муниципального района?

□ Почему публичный центр правовой информации, созданный на средства областного бюджета

та и бюджета муниципального района оказался в подчинении поселения?

□ почему нарушена ст. 15 п.19 ФЗ – 131, ст. 20 ФЗ–78 в редакции ФЗ–122 от 22.08.04 «О библиотечном деле»?

Возникли проблемы в ходе определения межбюджетных отношений: в бюджетах библиотек поселений или в бюджете межпоселенческой библиотеки не заложены средства на обработку, доставку литературы, содержание автотранспорта и др.

Таким образом, неопределенность юридического статуса муниципальных библиотек, неразработанность механизма передачи полномочий по библиотечному обслуживанию населения поселений и межпоселенческими библиотеками оказали негативное влияние на состояние библиотечной отрасли в регионе, отдельные примеры свидетельствуют о правовой безграмотности руководителей органов местного самоуправления, о нежелании заниматься вопросами библиотечного обслуживания. Надо отдать должное руководителям некоторых муниципальных районов, признавшим ошибки и уже отозвавшим принятые документы.

И если ситуация не изменится к лучшему, то население Пермской области не получит доступ к социально значимой информации через сеть общедоступных (муниципальных) библиотек и развивающихся на их базе центров правовой экологической и деловой информации.

Надеемся, что основанием для определения политики управления библиотечной отраслью в территории будут приоритеты развития библиотек, закрепленные в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), а не амбиции отдельных руководителей.

Роль методических центров в укреплении статуса сельской библиотеки в условиях административной реформы

*С.И. Бондарева,
заведующий научно-методическим отделом
Брянской областной универсальной научной
библиотеки им. Ф. И. Тютчева*

Административная реформа по ФЗ–131 внесла существенные изменения в построение библиотечной сети и нашего региона. Как и многие другие области, мы прошли через сложности и трудности

Коротко о сети библиотек Брянской области на сегодня. У нас из 32 ЦБС – 66% (21) сохранили свои функции как централизованные библиотечные системы; 16% (5) ЦБС распались. Среди них самые сильные ЦБС – Жуковка, Унеча; 12% (4) ЦБС не сохранились как юридические лица, вошли в состав отдела культуры,

культурно-досуговый центры; по двум ЦБС (6%) не приняты решения, библиотеки пока работают как ЦБС.

Сегодняшняя ситуация нестабильна, т.к. передача полномочий «на район» на год предполагает ежегодное возвращение к решению вопроса о статусе ЦБС или других созданных библиотек, как и при избрании новой власти. Создается реальная угроза существованию библиотек как самостоятельных учреждений. А это значит – продолжение процесса разделения ресурсов, единой справочной службы, снижения эффективности методической работы, т.е. ухудшение статуса библиотеки и библиотекаря, снижение категории библиотеки, уменьшение финансирования, уменьшение названий периодики и количества книг, ухудше-

ние состава кадров, изменения в содержании работы, ориентация только на досуг.

Возможно, что наши **предположения** пессимистичны, но они основаны на анализе сложившейся сегодня обстановки. Мы имеем нестабильную сеть. Вместо упорядоченной, единой сети ЦБС, система управления которой была отлажена за 30 лет, получили «лоскутное одеяло» из разнотипных библиотек – от самостоятельной сельской библиотеки со статусом юридического лица и библиотеки, не имеющей статуса, центральной сельской библиотеки поселения до библиотеки как структурного подразделения КДЦ или отдела культуры.

Сохранившиеся ЦБС и межпоселенческие библиотеки, библиотеки в структуре отделов культуры с функциями ЦБС **не имеют** изначально узаконенных функций на сеть (комплектования, методическая, книгообмена и др.), которые должны быть оговорены в договорных документах между поселенческой библиотекой и ЦБ. Как показал первый опыт, у некоторых ЦБ в Уставе прописаны либо функция комплектования, либо методическая, что определялось финансовой или управленческой политикой местной власти.

Трудности объясняются не отрегулированными финансовыми отношениями между структурами власти. На практике в некоторых районах зарплату директору, методистам, комплектователям платят из районного бюджета, а отделам обслуживания – из городского округа (Климово, которая функционирует как ЦБС). Во многих библиотеках с начала года остро встал вопрос о финансировании комплектования и, в первую очередь, подписки, средства на которую предусматривались в районных бюджетах по районным программам (например, клетнянские библиотеки не получили 178 тыс. рублей на подписку). Во многих сельских библиотеках подписка была сокращена до минимума (1–2 газеты). Сегодня процесс развивается так, как не предусматривалось при принятии документов по разграничению полномочий, например, в Комаричах сельские библиотеки отданы на поселения, сокращения сети не произошло, но на местах началась активная работа по объединению клубов и библиотек в создаваемых поселенческих КДЦ.

Как нам представляется, ситуация с сетью библиотек в муниципальных образованиях в свете бюджетной реформы еще более усугубится, т.к. малые библиотеки на рынке культурно-досуговых услуг экономическим субъектом не будут, развивать платные услуги и привлекать спонсоров для них проблематично. Следовательно – оптимизации сети в процессе реализации ФЗ–131 пока не получилось, ожидание, что из реформы она выйдет более окрепшей, не оправдывается.

Направить действия в районах по пути оптимизации библиотечной сети не удалось, хотя областным методическим центром на местах была проведена работа по ее реконструкции, были даны предложения. Власти, естественно, начали с вопросов собственности. Произошло то, о чем было

сказано выше. И сейчас на вопросы оптимизации сети методические службы активно повлиять не смогут.

В этот период, как мы считаем, должна быть активизирована деятельность методических центров, но эта служба на местах разрушается (многие детские библиотеки перешли в ведение городских поселений без методических функций, методические службы бывших ЦБ начинают работать в новых условиях, требующих определения функций и полномочий методиста). Это касается и областной методической службы. Ситуация усугубляется тем, что Закон о библиотечном деле в Брянской области в новой редакции еще не принят и его продвижение идет очень трудно.

Методические мероприятия по повышению квалификации должны в настоящее время финансироваться из местного бюджета. Но как показали 5 месяцев работы, средства на командировочные расходы на местах не заложены в бюджеты. В течение этого времени методическая работа на местах идет по инерции.

За прошедшие 5 месяцев мы предприняли некоторые шаги для стабилизации положения библиотек.

В результате изучения материалов ленинградских, московских коллег нами был разработан и направлен документ «Показатели по отнесению библиотек к группам по оплате труда» по количественным и качественным критериям. Была выделена группа поселенческих библиотек. Этими показателями на местах пользуются и некоторые центральные библиотеки, которые смогли повысить группу по оплате труда.

Мы организовали и провели курсы повышения квалификации по 72- часовой программе для руководителей учреждений культуры вновь созданных муниципальных образований. Обучили новых руководителей 13 центральных поселенческих библиотек – баз для дальнейшего обучения кадров на местах. Провели семинар для специалистов отделов комплектования и обработки по вопросам комплектования, а также передачи фондов и каталогов в новых условиях. Планируется обучение группы руководителей самостоятельных сельских библиотек и специалистов ООИЕФ в рамках курсов повышения квалификации. Для изучения положения на местах с марта месяца организованы выезды в составе комплексных групп, аналитическая справка по итогам выездов доводится до руководства области.

В этих условиях мы определили для себя два главных направления в качестве приоритетов.

Первое направление – выстраивание новых отношений с властными структурами, особенно поселенческими администрациями, на которые мы практически не выходили напрямую, в том числе с администрацией районных КДЦ, в состав которых вошли библиотеки. Новыми для нас объектами методического воздействия являются 140 самостоятельных сельских библиотек. На коллегию Управления культуры по итогам года были приглашены руководители поселений. Используя

свой многолетний опыт по организации Деловых встреч с главами районов, мы планируем провести в июне встречу с главами муниципальных образований в областной библиотеке.

Второе направление – выработка новых подходов к методической деятельности библиотек:

□ определение концепции методической деятельности на данном этапе, построение, по сути дела, новых горизонтальных профессиональных связей и сохранение методической вертикали на новых основах, так как на областной методический центр сегодня выходят новые типы библиотек (поселенческие, межпоселенческие, библиотеки в КДЦ, библиотеки в структуре отделов культуры).

□ организация переобучения методистов ЦБС и межпоселенческих библиотек, заведующих 140 самостоятельными библиотеками поселений методами управления, методам комплектования и др.

□ усиление аналитической работы по информированию сельской и районной власти о сложившемся положении в библиотечном обслуживании.

Нам очень полезно было изучить материалы не только коллег из Ставрополя, Карелии, Новосибирска, Твери, Ленинградской, Московской областей и специалистов РНБ, но и юристов и других специалистов на сайте LIBRARY. RU. Это давало пищу для размышления и помогало в работе.

Опыт реализации новых правовых установлений в районной библиотечной системе

*Н.И. Ромахина,
директор Искитимской районной
централизованной библиотечной системы,
Новосибирская область*

Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет в качестве основного принципа полную финансовую и организационную самостоятельность муниципальных образований в обеспечении населения социальными услугами, в том числе и библиотечным обслуживанием. Кроме того, в соответствии с поправками, внесенными в ФЗ–131 в декабре 2005 года, за поселениями закреплена и функция комплектования фондов своих библиотек. Вместе с тем, в современной ЦБС существует разделение труда в создании библиотечной услуги, а именно: комплектование, обработку, информационное и методическое обеспечение осуществляет центральная районная библиотека, а книговыдачу – библиотеки, фактически являющиеся ее отделами обслуживания. Для того чтобы сохранить рациональную основу деятельности библиотечных систем, предлагается несколько путей межмуниципального взаимодействия библиотек в рамках ФЗ–131. Любой из них предполагает заключение опреде-

Понятно, что по ФЗ–131 полномочия по организации библиотечного обслуживания отданы на места. Идет реализация закона, но, очевидно, наступило время оценки сделанного и подведения предварительных итогов. Мы предлагаем:

1. Просить РБА в соответствии со своей главной уставной целью организовать общественное обсуждение первых результатов реализации ФЗ–131, обеспечив широкую гласность. Аналитический материал должен стать достоянием не только библиотечных профессионалов, но и широкой общественности. Мы предлагаем направить обобщающий материал о судьбе библиотек в комитет Государственной Думы по культуре и в российские СМИ.

2. На страницах профессиональных периодических изданий оперативно отражать ход реализации ФЗ–131, показывать положительные моменты реформирования. Отражать точку зрения на эти процессы властных структур разного уровня, юристов, финансистов, экономистов и др. К сожалению, мы не знаем точку зрения МК и массовых коммуникаций РФ на происходящие процессы.

3. Просить РНБ взять на себя обязанности координатора по вопросам дальнейшего развития методической службы в новых условиях и по разработке проектов нормативной, регламентирующей документации.

ленных правовых отношений с муниципальными образованиями (поселениями, городскими округами, муниципальным районом).

В Искитимском районе в 2005 году, в условиях, когда область явилась экспериментальной площадкой по реализации ФЗ–131, было принято решение о сохранении библиотечной системы.

Мы думаем, что одной из причин, по которой районная власть не пошла на полную реорганизацию системы, послужил тот факт, что Искитимская УБС зарекомендовала себя как сильная организация, активно внедряющая в практику работы новые информационные технологии, привлекающая внебюджетные средства для своего развития. В ЦБС (самой большой в области) 43 библиотек, из них 37 сельских и поселковых, 6 библиотек (включая Центральную районную, имеющую теперь статус межпоселенческой библиотеки Искитимского района и Центральную детскую) находится в г. Искитиме.

Основанием для сохранения системы также послужило изучение намерений глав муниципальных образований (МО) по поводу осуществления своих полномочий по организации библиотечного обслуживания населения.

Еще в начале 2005 года главы МО оформили письма на имя Главы района с намерением передать полномочия по этому вопросу на уровень

района. Это послужило основой для формирования бюджета на следующий год.

В октябре в МО поступил пакет документов с сопроводительным письмом Главы района, включающий в себя образцы решения сессии местных советов и соглашения о передаче осуществления части полномочий по организации библиотечного обслуживания населения между органами местного самоуправления. За основу были взяты примерные соглашения, разработанные государственно-правовым департаментом администрации Новосибирской области. В течение октября–ноября сессии депутатов всех 20 МО Искитимского района приняли решение о передаче полномочий в сфере библиотечного дела на уровень района. 27 декабря 2005 года состоялась районная сессия, утвердившая принятие полномочий, которые осуществляет район через муниципальное учреждение культуры «Искитимская ЦБС».

Следующий этап – заключение соглашений о передаче финансовых средств – завершился в начале этого года. Спецификой этого года является то, что реальной передачи субвенций со стороны МО в бюджет района на организацию библиотечного обслуживания населения не было, так как при формировании сметы на 2006 год необходимые средства были заложены в консолидирован-

ный бюджет района. Благодаря этому удалось избежать непереносимых в подобных случаях (особенно на первых порах) задержек с выплатами от отдельных поселений.

В ближайшей перспективе – приведение в надлежащий порядок документов по аренде зданий (в собственности ЦБС – помещение только одной библиотеки, остальные – арендуемые), по коммунальным платежам. И подготовка пакета документации, предусматривающей ситуацию перехода библиотек в ведение МО: о заключении договоров на информационно-методическое обеспечение библиотек поселений, о предоставлении услуги по комплектованию и обработке библиотечных фондов и пр.

30-летний опыт деятельности ЦБС показал, что сетевой принцип организации библиотечного обслуживания населения обладает целым рядом преимуществ, существенно повышает качество библиотечных услуг и эффективность использования совокупных библиотечно-информационных ресурсов.

Поэтому не стоит безоглядно идти на реорганизацию ЦБС, надо искать варианты приспособления существующих ЦБС новым требованиям путем использования механизмов, предусмотренных законодательством для межмуниципального сотрудничества.