

БИБЛИОТЕКИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ БИБЛИОТЕЧНЫМ ДЕЛОМ В РОССИИ

© 2010 г. М.С. Братановская¹

Начавшаяся административная реформа государственного и муниципального управления в России связана с деятельностью органов муниципальной власти в различных сферах жизни, в числе которых и сфера культуры, включающая библиотечное обслуживание населения. Обеспечение жизнеспособности библиотек как социальных институтов, сохранение их сети становятся особенно актуальными в условиях меняющейся парадигмы местного самоуправления и его экономической основы. Местное самоуправление как система организации представительных органов власти на местах, участия населения в решении социальных задач локального значения и распоряжения муниципальной собственностью с учётом исторических, национально-этнических и иных особенностей региона осуществляется на основе нормативных актов.

Важнейший международный документ, регулирующий вопросы местного самоуправления на территории государств – членов Совета Европы, – Европейская хартия местного самоуправления, принятая в Страсбурге 15 октября 1985 г.² Подписана Российской Федерацией 28 февраля 1996 г. В связи с принятием Федерального закона “О ратификации Европейской хартии местного самоуправления” от 11 апреля 1998 г. на территории Российской Федерации Хартия действует с 1 сентября 1998 г.³

Главной правовой основой местного самоуправления в России является Конституция РФ 1993 г., которая содержит гл. 8 “Местное самоуправление”, устанавливающую принципы его организации, определяющую сферу деятельности органов самоуправления, формы его осуществления, территориальные и финансовые параметры, основные гарантии реализации (ст. 130–133).

В Конституции РФ также определены основы осуществления власти народа через органы местного самоуправления (ст. 3), управления

муниципальной собственностью (ст. 8–9), провозглашены отделение органов самоуправления от государственной власти (ст. 12) и право граждан избирать и быть избранными в их состав (ст. 32) и др.

Первостепенное значение в правовом регулировании местного самоуправления, в том числе применительно к деятельности библиотек, имеют федеральные законы.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.⁴ (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г.) (ст. 7, 17, 43, 49–51) к сфере полномочий органов местного самоуправления в отношении муниципальных учреждений, в том числе библиотек, относятся:

издание муниципальных правовых актов: уставов муниципальных образований, постановлений и распоряжений главы местной администрации, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

формирование, утверждение и исполнение бюджетов, исходя из местного бюджета, и контроль за их исполнением;

формирование, изменение и отмена налогов и сборов, цен и тарифов на услуги;

регулирование вопросов владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В силу вышеуказанного Закона (ст. 17) в ведении органов исполнительной власти местного самоуправления находятся следующие вопросы управления муниципальными библиотечными учреждениями:

создание, ликвидация и реорганизация библиотек: определение целей, задач, направлений, порядка и условий их деятельности;

финансирование библиотек, формирование и размещение муниципального заказа, регулирование цен и тарифов на их услуги и продукцию;

¹ Кандидат юридических наук.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

принятие и утверждение уставов библиотек, внесение в них изменений и дополнений;

обеспечение библиотек на условиях оперативного управления, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, изъятие лишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества;

назначение и увольнение руководителей библиотек;

контроль над деятельностью библиотек.

Муниципальное образование должно самостоятельно осуществлять финансирование и материально-техническое обеспечение библиотек как муниципального учреждения на основе сбалансированности местных бюджетов и утверждённой сметы (ст. 52). Органы местного самоуправления могут выступать заказчиками на выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением задач библиотечного обслуживания, на конкурсной основе (ст. 54). В последнее время во многих муниципальных образованиях в результате несбалансированности и некорректного разграничения финансовых средств между сельскими и городскими поселениями, муниципальными районами и городскими округами происходят не только сокращение численности библиотек, но и изменение структуры и содержания их работы, что негативно сказывается на состоянии культуры и библиотечного обслуживания населения, проживающего на данной территории⁵.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. права собственника муниципального имущества (владение, пользование, распоряжение) принадлежат городским, поселковым, сельским и иным муниципальным образованиям, в границах которых осуществляется местное самоуправление. В собственности поселений могут находиться библиотеки (п. 7 ч. 2 ст. 50), в собственности муниципального района – межпоселенческие библиотеки и библиотечные коллекторы (п. 12 ч. 3 ст. 50), в собственности городских округов – все виды имущества, в том числе библиотеки, перечисленные в ч. 2 и 3 указанной статьи.

⁵ Особенности финансирования учреждений культуры, в том числе библиотек муниципальных образований, из местных бюджетов по смете, а также на основе муниципального заказа; проблемы, возникающие в связи с некорректным разграничением бюджетных полномочий между сельскими или городскими поселениями и муниципальными районами подробно анализируются в ст.: *Игнатьева Е.Л.* Перспективы развития сферы культуры в контексте реформ // Справочник руководителя учреждения культуры. 2004. № 12. С. 13–20.

Таким образом, муниципальное образование вправе передать библиотеке во временное пользование недвижимое муниципальное имущество, необходимое для организации и осуществления библиотечного обслуживания населения, а также земельные участки на основе договора оперативного управления. Это право реализуется от имени муниципального образования органами местного управления (отделом, управлением культуры), а в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования, – непосредственно самим населением (ст. 50; п. 2 ст. 51). Органы местного самоуправления могут создавать библиотечные учреждения, утверждать их уставы, назначать на должность и освобождать от должности руководителей библиотек, заслушивать отчёты об их деятельности. От имени муниципального образования эти органы субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных библиотек и обеспечивают их исполнение (п. 4 ст. 51). Однако на практике реализация названных полномочий, связанных с передачей недвижимого имущества органами местного самоуправления муниципальным библиотекам, сталкивается со значительными трудностями. В частности, во многих муниципальных образованиях сокращается число библиотек либо происходит их ликвидация. Так, например, в Тверской области уже сейчас более чем в три раза сократилась сеть муниципальных библиотек. В этой ситуации одна из основных задач – сохранение сети библиотек, обслуживающих население в муниципальных образованиях, в том числе детских⁶.

Исследуя специфику структурного построения муниципальных органов управления культурой, отметим, что в большинстве изученных нами случаев в составе этих органов отсутствует специализированное звено управления библиотечным делом. В частности, анализ Положения о комитете по культуре администрации г. Саратова, утвержденного постановлением мэра Саратова от 8 июля 2004 г. (разд. IV), позволяет определить организационную структуру комитета следующим образом:

– управление экономического развития и организационно-аналитической работы, которое включает в себя:

- а) организационно-аналитический отдел;
- б) отдел экономического развития, мониторинга комплексных программ и проектов;
- отдел правовой и кадровой работы;

⁶ См.: *Бойкова О.Ф.* Библиотеки и местное самоуправление // Библиотеки и закон. Вып. 18. М., 2005. С. 6–8.

- административно-хозяйственная служба;
- отдел развития культурных связей;
- централизованная бухгалтерия при комитете по культуре.

На основании этого перечня структурных подразделений можно сделать вывод о том, что и на муниципальном уровне, так же как на федеральном и региональном, отсутствует специализированный орган управления библиотечным делом.

Данное положение вещей вызывает недоумение. Простой анализ задач управленческих функций (разд. II и III), а их около 30, свидетельствует о необходимости создания в системе органов управления культурой на всех уровнях (Федеральное агентство по культуре и кинематографии, региональные министерства (управление, департаменты) культуры, муниципальные комитеты (отделы) культуры) особых подразделений с дифференцированным комплексом задач, функций и полномочий. Необходимость создания указанных управленческих структур встречается поддержку и в специальных работах, посвящённых проблемам библиотечного управления.

Одним из направлений повышения эффективности использования социально-экономического потенциала муниципальных образований может стать муниципальный заказ. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. содержит ст. 54 “Муниципальный заказ”⁷, на основе которой муниципальный заказ можно определить как новую организационно-правовую форму отношений между органом местного самоуправления, выступающим в роли заказчика, и исполнителем заказа на выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, отнесённых к предметам ведения местного самоуправления и предусмотренных в составе расходов местного бюджета. Муниципальный заказ рассматривается в контексте с бюджетным процессом на уровне местного самоуправления.

Означенная норма в равной степени касается любой организации, расположенной на террито-

рии муниципального образования, деятельность которой относится к предметам ведения местного самоуправления, а также обозначает способы и условия размещения заказа, при которых его размещение возможно на конкурсной основе и вне конкурса (случай закупки работ и услуг у единственного исполнителя)⁸.

Безусловно, речь идёт о новых аспектах в сфере организации и управления библиотек, новых способах взаимодействия, с одной стороны, с органами местной власти, с другой – с местным сообществом, заинтересованным в деятельности библиотек и предоставляемых ими услугах.

Основной смысл муниципального заказа заключается в том, что муниципальное образование “закупает” некую продукцию и услуги в пределах выделенных средств для муниципальных нужд.

Сложившаяся практика пока не позволяет говорить о “закупке” у библиотеки работ и услуг для населения. Сегодня соответствующее подразделение муниципальной администрации ничего, как правило, не покупает у подведомственной библиотеки, а просто “содержит” её, т.е. оплачивает материальные расходы, начисляет заработную плату работникам, выделяет средства на комплектование фонда и др. Федеральные средства библиотеке выделяются, а собственно заказ на работу отсутствует.

Нередко библиотека по своему усмотрению (часто “на свой вкус”) формирует программы, связанные с обслуживанием населения, определяет набор услуг и обеспечивает качество работы. Действие субъективного фактора налицо: и спектр услуг, и их качество зависят не только от наличия средств, сложившихся традиций, но и от профессионального уровня работников библиотеки, отношений с местным сообществом – учёта или не учёта его интересов и потребностей. Достижение какого-либо результата при подобной практике становится не обязанностью, а правом библиотеки.

⁷ Напомним, что Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. (в ред. от 4 августа 2000 г.) содержит ст. 33 “Муниципальный заказ”, согласно которой “органы местного самоуправления выступают заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования..., строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры..., оказанию услуг, необходимых для удовлетворения... социально-культурных потребностей населения соответствующей территории...” (см.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506).

⁸ Вопросы библиотечного обслуживания в муниципальных административных территориях разного уровня нашли отражение в гл. 3 “Вопросы местного значения” (ст. 14–16), что представляется не случайным. Муниципальные (публичные) библиотеки в городах и сельской местности России традиционно являются особым сектором культурной и информационной сферы общественной жизни, составляют треть всей сети библиотек, обслуживают более 40% граждан. Максимальная приближённость к людям и доступность позволяют им выполнять для самых широких слоёв общества роль социального гаранта в получении знаний и информации, приобщении к культуре.

Такому положению сопутствует и то, что библиотека, как правило, оказывается единственным исполнителем (“естественным монополистом”). Её деятельность и предоставляемые ею услуги реализуются в условиях нулевой или весьма ограниченной конкуренции. Так называемый “бесконкурентный” вариант характерен для большинства территорий России, особенно сельских и небольших городских поселений, где по объективным причинам могут отсутствовать альтернативные исполнители аналогичных услуг. Однако к специфическим особенностям библиотечной сферы, рассматриваемым применительно к муниципальному заказу, можно отнести безусловную необходимость библиотечного обслуживания, даже и в тех случаях, когда его качество оставляет желать лучшего, в том числе из-за отсутствия реальной конкуренции.

Технология, проявляющаяся в системе муниципального заказа, становится новым инструментом реализации местной политики в организации работы библиотек и библиотечного обслуживания, так как заказ предполагает не “содержание” библиотек, а “покупку” у них работ и услуг для муниципальных нужд, выполнение которых направлено на создание информационной и культурной среды для развития местного сообщества.

Муниципальный заказ – это то, что должно быть обусловлено необходимостью, потребностью. По нашему мнению, “содержание” библиотеки можно рассматривать как отражение общественных потребностей, а муниципальный заказ – как инструмент “закупки” для местных жителей библиотечного обслуживания⁹.

Основой муниципального заказа должны быть приоритетные (или социально востребованные) информационные, образовательные, досуговые или сервисные услуги, предоставляемые библиотекой (библиотечной системой) жителям муниципального образования, например информационное обеспечение развития отраслей хозяйства, бизнеса (предоставление коммерческой и экономической информации), деятельности местной администрации, системы образования и т.д.

Особенно чётко эта роль публичных муниципальных библиотек выражается в краеведческой деятельности, направления которой могут быть выражены предельно конкретно и оцениваются по конечному результату, например:

- формирование наиболее полных коллекций краеведческих документов в местной печати, регистрация вышедших на территории муниципального образования документов;

- составление и издание библиографических пособий и информационных материалов по краеведению (сельская энциклопедия; общедоступный сайт о районе, городе, селе; книги, написанные местными жителями, и др.);

- организация выездных выставок с демонстрацией местных материалов (культурный обмен внутри муниципального образования и муниципальный обмен);

- участие в исследованиях в области сельских (местных) устных традиций и сохранение этих традиций путём публикаций.

Муниципальным заказом может быть поддержано любое первоочередное или приоритетное направление, характерное для конкретной территории: профилирование библиотеки, её компьютеризация, организация обслуживания инвалидов, внестационарное обслуживание сельских жителей наиболее удалённых населённых пунктов. Последнее особенно важно, если учесть, что большое количество населённых пунктов и даже сельских поселений в процессе реструктуризации традиционных библиотечных систем оказывается под угрозой ликвидации или не вполне целесообразной реорганизации (например, слияния с другими объектами социальной сферы).

Внедрение муниципального заказа на библиотечное обслуживание становится вполне возможной формой управления при соблюдении следующих основных правил:

- необходимо, чтобы библиотечные услуги, формы и виды библиотечной деятельности были востребованы местным сообществом;

- необходимо, чтобы орган местной власти, выступающий заказчиком, был компетентен при формировании заказа на библиотечное обслуживание, на деятельность библиотеки и основывался на квалифицированной профессиональной экспертизе;

- необходимо, чтобы библиотека была готова к технологическим новациям в сфере организации и управления.

Следуя принципу, что лучше “покупать” услуги у библиотеки, чем просто “содержать” её, местная администрация сможет использовать преимущества муниципального заказа, т.е. оценить конечный результат, соответствующий вложенным средствам.

⁹ См.: Куликова Л. Новые технологии управления в сфере библиотечного обслуживания // Независимый библиотечный адвокат. 2005. № 5. С. 15–16.

Основные проблемы, которые затрудняют применение муниципального заказа на библиотечное обслуживание, заключаются, как ни странно, в недостаточном знании представителями администрации специфики библиотечной работы, что не позволяет оценить её, в том числе и по конечному результату. Достаточно распространённое мнение о библиотеке как о “тихой и спокойной заводи, которая не нуждается в планомерном финансировании”, к сожалению, продолжает бытовать в сознании многих руководителей.

Поэтому у них нет полной информации о конкретных услугах библиотеки и их стоимости. Как правило, их представления ограничиваются общими понятиями, такими как деятельность в поддержку семьи или в помощь освоению школьной программы, работа с детьми-инвалидами, краеведческое или экологическое направление и т.д. А существующее постатейно-сметное бюджетное финансирование не позволяет человеку со стороны понять, сколько стоит то или иное направление деятельности, тем более конкретная услуга. Чаще всего стоимость библиотечного обслуживания в целом и конкретных библиотечных услуг в частности оказывается заниженной и не соответствующей ни реальным затратам, ни их социокультурной значимости.

Кроме того, отсутствует какое-либо представление о минимальных стандартах, при которых возможно качественное и результативное оказание библиотечных услуг. Эта ситуация складывалась в течение многих лет, когда создавалась библиотечная сеть, открывались библиотеки, располагавшиеся в помещениях, не отвечающих санитарным нормам, не обеспеченные необходимыми материально-техническими ресурсами, не имеющие достаточного объёма книжного фонда, элементарных средств связи, квалифицированных работников и т.д.

В настоящее время таких библиотек, чья ресурсная обеспеченность не соответствует стандартам, в России множество, несмотря на наличие официальных нормативных требований и профессиональных рекомендаций, отражённых в отечественных и зарубежных документах¹⁰ и

обеспечивающих возможности создания условий, гарантирующих высокий уровень библиотечного обслуживания¹¹.

Организационно-процессуальная сторона муниципального заказа находит своё выражение в том, что заказчик заключает с библиотекой-исполнителем договор на выполнение муниципального заказа (формы и виды договоров, порядок и условия их заключения и реализации утверждаются главой муниципального образования). К договору в обязательном порядке прилагаются смета на реализацию заказа и календарный план выполнения работ. Договор включает в себя существенные условия, устанавливающие взаимные обязанности заказчика и исполнителя заказа. Так, заказчик через местные средства массовой информации должен довести до сведения населения порядок и условия оказания библиотечных услуг, что обеспечивает прозрачность проводимой культурной политики.

Библиотека (библиотечная система), заключившая договор с заказчиком на оказание населению информационных, образовательных, культурно-досуговых, сервисных услуг или на выполнение работ (подготовка указателей, сайта, участие в мероприятиях и т.д.), поддерживает культуру обслуживания, соблюдает условия предоставления услуг (выполнения работ) в соответствии с заданием, требованиями действующего законодательства, принятыми нормативами и стандартами.

Выступая в роли исполнителя заказа, библиотека обязана проявить управленческую и контрактную ответственность и в полной мере выполнить все условия, предусмотренные договором.

Основным источником финансирования муниципального заказа являются средства местного бюджета, выделяемые для его исполнения. Библиотека вправе привлекать и другие источники (используя, например, механизм долевого участия социальной или образовательной сфер или привлечения средств предприятий, организаций, общественных объединений). Полученные средства (финансовые и материальные) должны использоваться исключительно на цели реализации муниципального заказа.

Правовой основой формирования и реализации заказа на библиотечное обслуживание становится соответствующее Положение – документ, утверждаемый главой администрации муниципального образования. Положение о муниципальном заказе на библиотечное обслуживание принимается в

¹⁰ См.: “Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки” (РБА, 2001) и “Руководство ИФЛА/ЮНЕСКО по развитию службы публичных библиотек” (2002). Кроме того, имеются официальные нормативные показатели и требования, предъявляемые к размещению зданий на земельных участках, к объёмно-планировочному решению, инженерному оборудованию зданий и помещений, предназначенных для устройства библиотек (см.: СН 548-82 “Инструкция по проектированию библиотек”. М., 1983).

¹¹ См.: Куликова Л. Указ. соч. С. 17-18.

целях эффективного расходования средств бюджета¹² муниципального образования, выделяемых для решения вопросов жизнеобеспечения его жителей, а также для создания нормативных и материальных условий реализации основных функций библиотеки (библиотечной системы). Положение призвано регулировать организационно-правовые и экономические отношения между библиотекой и органами местного самоуправления, возникающие при оказании услуг и при выполнении работ по удовлетворению информационных, образовательных, социально-культурных потребностей жителей, а также запросов органов местного самоуправления, связанных с осуществлением ими своих полномочий. В соответствии с Положением готовятся все другие необходимые правовые акты.

В заключение повторим, что формирование муниципального заказа может стать тем инструментом, который будет способствовать более эффективной реализации местной политики в области библиотечного дела, так как предоставляет возможность более конкретного выбора приоритетов библиотечного обслуживания, совершенствования отношений между библиотекой и органом власти на договорной основе, постепенного выстраивания номенклатуры услуг, упорядочения их качественных и количественных характеристик, а также оценки результатов деятельности¹³.

Анализируя региональное нормотворчество в аспекте фиксации вопросов управления библиотечным делом на муниципальном уровне, следует отметить, что конституции и уставы субъектов Федерации либо вообще не содержат положений о компетенции органов местного самоуправления в области библиотечного дела, либо ограничиваются упоминанием, что к вопросам местного значения относится создание условий для развития библиотечного дела в местном (муниципальном) образовании (ст. 60 Устава (Основного Закона) Владимирской области¹⁴, ст. 45 Устава Иркутской области¹⁵) или просто развитие библиотек (ст. 119 Устава (Основного Закона) Томской области¹⁶).

Уставы отдельных субъектов РФ устанавливают, что компетенция органов местного самоуправления, в том числе в области библиотечного

дела, определяется отдельными правовыми актами. Так, ст. 122 Устава (Основного Закона) Самарской области¹⁷ определяет, что компетенция и структура органов местного самоуправления, порядок их образования и деятельности, а также другие вопросы местного значения регулируются уставами муниципальных образований, принимаемыми в соответствии с федеральными или областными законами. Статья 72 Устава (Основного Закона) Саратовской области¹⁸ гарантирует право на осуществление местного самоуправления, позволяющего населению самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии с федеральным законодательством и законодательством области. При этом в соответствии со ст. 74 Устава органы местного самоуправления в Саратовской области формируются в порядке, установленном федеральными законами, законом области и уставами соответствующих муниципальных образований.

С целью изучения определения компетенции органов местного самоуправления в области развития библиотечного дела в специальных законодательных актах субъектов Федерации рассмотрим законы о библиотечном деле Волгоградской и Орловской областей.

Закон Волгоградской области "О библиотечном деле в Волгоградской области"¹⁹ от 25 сентября 1998 г. определяет, что органы местного самоуправления осуществляют развитие библиотечной системы в пределах компетенции, установленной действующим законодательством Российской Федерации и Волгоградской области (ст. 12). Статья 20 устанавливает, что местные программы развития библиотечного дела разрабатываются и утверждаются органом местного самоуправления. При этом финансирование и материальное обеспечение этих программ осуществляются отдельной строкой в соответствующем бюджете. В свою очередь, Устав (Основной Закон) Волгоградской области, признавая, что компетенция и порядок деятельности органов местного самоуправления регулируются уставами муниципальных образований, предоставляет последним значительную свободу действий при решении различных вопросов, в том числе в области развития библиотечного дела.

Рассматривая Закон Орловской области "О библиотечном деле в Орловской области"²⁰ от 26 сентября 2000 г., следует отметить, что компе-

¹² Возможность привлечения внебюджетных средств для реализации мероприятий в рамках муниципального заказа на библиотечное обслуживание при этом не исключается.

¹³ См.: Куликова Л. Указ. соч. С. 20-21.

¹⁴ См.: Владимирские ведомости. 2001. 23 авг.

¹⁵ См.: Восточно-Сибирская правда. 1995. 14 февр.

¹⁶ См.: Томский вестник. 1995. 30 авг.

¹⁷ См.: Волжская коммуна. 1996. 5 янв.

¹⁸ См.: Неделя области. 2005. 4 июня.

¹⁹ См.: Библиотека и закон. Вып. 14. М., 2003. С. 73-82.

²⁰ См.: там же. С. 93-101.

тенция органов местного самоуправления в области библиотечного дела чётко сформулирована и приведена в ст. 14 настоящего правового акта.

Кроме того, положения Основ законодательства Российской Федерации о культуре²¹, касающиеся отдельных направлений органов местного самоуправления, в том числе осуществляемых совместно с государственными органами и иными структурами, также закрепляются в рассматриваемом нормативном акте Орловской области. К компетенции органов местного самоуправления в сфере культуры (и библиотечного дела как составной её части) отнесены:

разработка и принятие местных нормативов финансирования культуры;

регулирование в пределах своих полномочий и компетенции отношений собственности в сфере культуры;

создание, реорганизация и ликвидация муниципальных организаций культуры;

создание и ликвидация муниципальных органов управления в сфере культуры, определение их структуры и полномочий, назначение руководителей муниципальных органов в сфере культуры;

организация строительства новых библиотечных учреждений, реконструкция и содержание действующих библиотек, находящихся в муниципальной собственности;

контроль за соблюдением условий аренды зданий, помещений и иных объектов муниципальной собственности, используемых для организации библиотечного дела различными организациями культуры и иной направленности;

иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

В настоящее время в условиях нестабильной ситуации относительно форм собственности на учреждения культуры наиболее актуален вопрос о полномочиях органов местного самоуправления в сфере функционирования библиотечных учреждений, представляющих собой систему, «которая обеспечивает удовлетворение потребностей населения в книжно-информационных услугах»²². Важной проблемой при этом является неравномерность расположения библиотечных учреждений. Строительство (явно недостаточное) новых и реконструкция действующих библиотек зачастую не учитывают потребностей населения, его

численности, что вызывает противоречие между целями и задачами строительства подобных объектов и их действительным использованием. Именно поэтому наряду с появлением новых организационно-правовых форм и видов библиотечно-информационного обслуживания, пользующихся спросом, реальный охват такого обслуживания населения в 90-е годы сократился²³.

Для решения настоящей проблемы необходимы комплексное планирование, обязательный учёт мнения населения в пределах муниципального образования, а также прогнозирование целевого использования библиотечных учреждений, что позволит обеспечить целесообразное использование средств местного бюджета и соответствие деятельности органов местного самоуправления в сфере развития библиотечного дела.

Сложившаяся экономическая ситуация не позволяет муниципальным образованиям в лице органов местного самоуправления самостоятельно в полном объёме осуществить организацию строительства новых библиотек, реконструкцию и содержание действующих библиотечных учреждений, находящихся в муниципальной собственности. Осуществление же действенного контроля за соблюдением условий аренды зданий, помещений и иных объектов муниципальной собственности, используемых для нужд библиотечного дела другими организациями, затруднено прежде всего из-за отсутствия отлаженной системы подобного контроля. Очевидно, что договоры аренды библиотечных учреждений должны заключаться с учётом положений нормативных актов в сфере культуры и отражать специфику данных объектов. Однако в условиях, когда долгосрочные договоры аренды зданий, принадлежащих библиотекам, были заключены до вступления в силу положений Федерального закона «О библиотечном деле»²⁴, осуществить их пересмотр достаточно проблематично. Одним из главных препятствий на пути реализации органами местного самоуправления своих полномочий в данном направлении библиотечной деятельности является также отсутствие квалифицированных кадров – юристов и экономистов узкой специализации по правовым вопросам культуры.

Таким образом, для наиболее полной реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере библиотечного дела, касающихся библиотечных зданий, необходимы комплексное

²¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

²² Братановский С.Н. Государство и культура: проблемы взаимоотношений в условиях рынка. М., 2006. С. 114.

²³ См.: Горобецкий Г.В. Правовые основы библиотечного дела в России. М., 2001. С. 36.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

планирование и более эффективная работа структурных библиотечных подразделений в местных органах управления культуры. Органы местного самоуправления своими нормативными актами также должны активно использовать возможность освобождения организаций, расположенных на территории соответствующего органа местного самоуправления, при исчислении налога, подлежащего уплате в соответствующий местный бюджет, от уплаты части налога, поступающей на создание, содержание библиотечных учреждений.

В сложных условиях реформ библиотеки ищут организационные подходы к решению своих проблем. Развитие местного самоуправления и соответствующее реформирование системы управления и финансирования публичных библиотек Российской Федерации обсуждались на всероссийских совещаниях руководителей федеральных и региональных библиотек России ("Библиотеки и социальное партнёрство" (Великий Новгород, 2003), "Библиотечная политика в России: стратегия, проекты, партнёры" (Москва, 2004)). На ежегодном совещании директоров детских библиотек России "Координация и кооперация библиотек различных ведомств, обслуживающих детей" (Москва, 2004) был организован "круглый стол" «Детские библиотеки в условиях реализации нового Закона "Об общих принципах местного самоуправления"». На этих форумах библиотекари анализировали возможные изменения, которые могут произойти в различных субъектах РФ, в том числе в муниципальных образованиях, в связи с принятием нового федерального законодательства о местном самоуправлении.

Были предприняты попытки передать в Государственную Думу предложения об изменениях и дополнениях в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. в связи с деятельностью библиотек. Однако в Закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» от 29 июля 2004 г.²⁵ никаких изменений, касающихся библиотечного обслуживания населения в муниципальных образованиях, не было внесено. До настоящего времени проблема остаётся нерешённой.

Ставились также вопросы о необходимости разработки государственного минимального социального стандарта библиотечного обслуживания, гарантирующего бесплатное предоставление основных библиотечных услуг населению. Проект такого стандарта начал разрабатываться и

обсуждаться в Российской государственной библиотеке.

На совещаниях обсуждались возможные варианты сохранения и реорганизации сети муниципальных библиотек, в том числе и ЦБС, в различных муниципальных образованиях. Предполагались варианты объединения в единую сеть муниципальных библиотек и библиотек учреждений, организаций, в частности вузовских и школьных, а также других учреждений культуры: архивов, домов культуры, т.е. создания социально-культурных или информационно-культурных центров. В настоящее время подобные процессы происходят на основе заключения договоров и соглашений о сотрудничестве, например в Белгородской и Тамбовской областях. В Пензенской области организуются социально-библиотечные комплексы в сельских поселениях на базе разрабатываемых минимальных социальных проектов.

В связи со сложившейся ситуацией в ряде регионов, например в Пермской области, ставятся вопросы оптимизации сети муниципальных библиотек путём активного внедрения разнообразных внестационарных форм библиотечного обслуживания населения, таких как библиотечные пункты, коллективный абонемент, выездные залы, передвижные библиотеки (библиобусы). Разработаны основные нормативные показатели деятельности муниципальных библиотек, методики расчёта стоимости их услуг, штатного расписания, расходования бюджетных средств²⁶.

Таким образом, поэтапное внедрение Федерального закона от 6 октября 2003 г. поставило множество проблем, связанных с организацией библиотечного обслуживания населения в муниципальных образованиях в современных условиях. Для их решения необходимы следующие меры:

1. Внесение изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", направленных на сохранение сети муниципальных библиотек, их финансирование и материально-техническое обеспечение, отмену нормы, касающейся услуг библиотечного коллектора, принятие нового федерального закона о минимальном социальном стандарте библиотечного обслуживания.

²⁵ См.: Росс. газ. 2004. 30 дек.

²⁶ См.: Методические рекомендации по реорганизации сети муниципальных библиотек в соответствии с требованиями "Модельного стандарта муниципальной библиотеки Пермской области". Пермь, 2004. С. 68.

2. Своевременное внесение изменений и дополнений в региональное законодательство, регулирующее деятельность библиотек в субъектах РФ, в том числе и в муниципальных образованиях, а также в конституции республик в составе РФ, уставы краёв, областей, автономных округов; разработка минимальных социальных стандартов библиотечного обслуживания в конкретных субъектах РФ.

3. Приведение в порядок учредительных документов библиотек: уставов и решений собственников об организации муниципальной библиотеки; разработка и заключение договоров и соглашений о совместной деятельности и взаимодействии библиотек с различными организациями и учреждениями.

4. Активное сотрудничество библиотек с формирующимися органами местного самоуправления; оказание на них влияния с целью защиты

муниципальных библиотек; разработка разнообразных моделей объединения муниципальных библиотек с образовательными и культурными учреждениями, новых форм библиотечного обслуживания, в том числе и внестационарных²⁷.

Завершая рассмотрение компетенции органов местного самоуправления в области библиотечного дела в Российской Федерации, можно прийти к выводу о необходимости включения в библиотечное законодательство, а также в законодательство о местном самоуправлении отдельных статей, аккумулирующих положения, определяющие предметы ведения и полномочие соответствующих органов в рассматриваемой сфере общественных отношений. Подобные изменения, безусловно, будут способствовать развитию организации библиотечного дела на местном уровне.

²⁷ См.: Бойкова О.Ф. Указ. соч. С. 9–10.