

**Публичные библиотеки России
и реформирование бюджетных отношений**
Russian Public Libraries and Reforming Budget Relations
Публічні бібліотеки Росії та реформування бюджетних відносин

Гриханов Ю. А.

*Центр мониторинга отечественной культуры Академии переподготовки
работников искусства, культуры и туризма (АПРИКТ), Москва, Россия*

Yury Grikhanov

*Center for National Culture Monitoring. Academy for Retraining in Arts,
Culture and Tourism, Moscow, Russia*

Гриханов Ю. О.

*Центр моніторингу вітчизняної культури Академії перепідготовки
працівників мистецтва, культури та туризму (АППМКТ), Москва, Росія*

Рассмотрены последствия масштабных административных и библиотечных реформ, проводимых с 2003 г.: сокращение числа библиотек, в первую очередь научно-технических, профсоюзных, сельских. Представлен прогноз развития ситуации на ближайшие годы.

The consequences of high-scale administrative and library reforms since 2003 in respect of reduction of the quantity of libraries (particularly sci-tech, trade union, rural libraries) are considered. The forecast for the situation development in close perspective is offered.

Розглянуто наслідки масштабних адміністративних і бібліотечних реформ, які проводяться з 2003 року: зменшення кількості бібліотек, в першу чергу науково-технічних, профспілкових, сільських. Подано прогноз розвитку ситуації на найближчі роки.

Для библиотечного обслуживания населения России серьезным испытанием становится 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 угрозой 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 скорейшему построению гражданского общества в России. Отмечается как позитивное то обстоятельство, что собственность и часть бюджетных средств передаются муниципальным образованиям, то есть селу, городу, району, где точнее могут учитываться особенности организации культуры, поскольку эти полномочия будут осуществлять сами жители.

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.

Истины ради, признаем, что для самих законодателей положение библиотек явно имело третьестепенное значение. В Законе № 131-ФЗ встречаются считанные упоминания о библиотечных учреждениях (они приведены выше). В некоторых случаях налицо некомпетентность законодателей (яркий пример – положение о библиотечных коллекторах в муниципальных районах).

Осознавая второстепенность своих проблем для составителей закона, библиотекари ищут причину, в том числе, и в самих себе: в недостаточной социальной активности профессиональных общественных объединений, и прежде всего – Российской библиотечной ассоциации; в неумении библиотечных руководителей с цифрами и фактами в руках доказать федеральным и местным властям необходимость библиотек для решения актуальных политических, экономических и культурных задач; во встречающейся в публикациях оскорбительной недооценке общественной значимости библиотеки, ее низведении до роли «инструмента 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 абонемента, 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 осложняется положением библиотекаря: вновь встают, казалось бы, решенные вопросы о круге его обязанностей, должностном статусе, размерах оплаты труда и т. п.

Перечисленные проблемы не могут, к сожалению, считаться локальными и частными. Дело в том, что, по резонному замечанию одного из участников дискуссии, речь идет об одной из двух самых многочисленных групп отечественных библиотек (наряду со школьными): о библиотечных учреждениях, обслуживающих «основную массу читателей нашей страны». Достаточно напомнить, что в сельской местности сосредоточено 2/3 всех учреждений культуры. Острота ситуации такова, что, как сказала 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 собираются предпринимать, надеясь, что все «рассосется»;
- 3) реагируют при полной капитуляции перед финансовыми органами 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 «...участники совещания отметили, что в нем недостаточно четко сформулирована позиция библиотек относительно отрицательных последствий, обусловленных принятием ФЗ № 122 и ФЗ № 131, которые были сформированы без учета специфики сферы культуры».

Прошедшая в мае 2005 г. Ежегодная конференция Российской библиотечной ассоциации также не смогла дать принципиальную оценку явным огрехам намеченной муниципальной реформы, 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 решению вопросов местного значения в области культуры.

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.

Юрист М.А. Якутова неоднократно высказывала иную точку зрения, считая разделение полномочий между разными уровнями муниципальной власти логичным, хотя оно чревато распадом ЦБС, и советует лишь искать возможности обходных решений: «Районных библиотек законом не предусмотрено. Но это не означает, что на районном уровне не может быть организовано библио-

течное дело, а те ЦБС, которые сегодня существуют, необходимо распустить. Если толковать закон не буквально, учитывая, что функция организации библиотечного коллектора на районном уровне прописана в скобках, то правильно будет предположить, что в полномочия районных местных властей входит организация межбиблиотечного взаимодействия на своей территории. То есть... удовлетворение общих интересов библиотек района (не только по организации книгоснабжения) – это функция органов местного самоуправления района. В этой ситуации главной задачей местных органов власти районного уровня является разработка согласованной концепции централизованной библиотечной системы района, к созданию которой с самого начала должны быть приобщены все заинтересованные участники на местах. Действительно, если профессионалам ясна самооценочность ЦБС, то администраторы, во-первых, не знают этого, во-вторых, имеют другие приоритеты при крайне скудных бюджетных возможностях поселений.

Недопустима капитуляция перед ошибками законодателя, которая провозглашается в целом ряде публикаций, например, Новгородской областной универсальной научной библиотеки. Цитируем: «Один из важных моментов, которые всем придется пережить в связи с вступлением в силу нового Закона, – децентрализация библиотечной сети». Удивительнее всего, что остальной текст этих публикаций красноречиво говорит о губительности подобной меры. Сельские библиотеки, попав в зависимость от глав местных администраций, испытали огромные трудности: остались без газет и журналов, не стало денег на повышение квалификации, помещения не ремонтировались и т.д.

Некая обреченность сквозит и в предложении новгородского специалиста вернуться к давно забытому опыту, «...когда земства организовывали передвижные библиотеки кругового типа. В нескольких близко расположенных населенных пунктах имелся небольшой комплект книг, и через полгода эти селения меняли между собой литературу».

Трудно совместить выполнение запросов на новые книги через полгода с постоянно звучащими в мировой и нашей профессиональной печати лозунгами о всеобщем доступе к глобальным информационным ресурсам и об успехах России в реализации Программы ЮНЕСКО «Информация для всех».

Более взвешенной представляется позиция абсолютного большинства авторов, выраженная в принципиальной и точной формулировке пособия РНБ: «Целесообразность сохранения библиотечных систем с учетом определенной их реорганизации диктуется соображениями экономичности и сохранения единого библиотечного и информационного пространства на основе кооперирования библиотек в пределах одной или нескольких территорий».

Опасности вполне реальны, но их можно устранить

На Всероссийском совещании руководителей федеральных и региональных библиотек в ноябре 2005 г. сообщалось, к каким катастрофическим последствиям привело уже 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 по 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, Кургатский, 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 превалируют заботы о развлечении народа и развитии клубной самодеятельности.

Подобную вивисекцию, да и барабинский вариант, нельзя назвать иначе как разрушением системных связей. Каждое звено выглядит уродливо. Районный коллектор – невероятный монстр, у которого на хилом 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 раскассировали 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 поду-

мав о последствиях. Государственная Дума как будто специально преподала урок здравомыслия чиновникам, напомнив поговорку: поспешишь – людей насмешишь.

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 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 правоведы, 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 наиболее полное универсальное собрание доку-

ментов 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 указанных 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 РНБ содержит также 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 едиными 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 N 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 N 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).

Статьей 8 Федерального закона № 3612-1 установлено неотъемлемое право каждого гражданина на культурную деятельность, независимо от социального происхождения, языка, пола, политических и религиозных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии, других обстоятельств. Статья 20 Основ определяет право народов и этнических общностей Российской Федерации на сохранение своей национально-культурной самобытности, а также право на создание национально-культурных центров.

Статьей 10 того же закона предусмотрено право на творчество, как на профессиональной, так и на любительской основе. С этой целью, в соответствии со статьей 39 Основ, предусмотрена поддержка организаций и учреждений культуры.

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. Финансовое 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 учреждение 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 приходится 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. Как видно по Новосибирской области, ради полного согласия с законом, 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, перекачка 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 абонемента.

Наряду с закрытием бывших филиалов (прецеденты – налицо), немало случаев слияния библиотек с другими учреждениями на селе. Практикуются два подхода. Первый предполагает объединение публичной и школьной библиотек.

Приведем типичные высказывания руководителей, испытывавших 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 привле-

коть 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 принесут 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 сохранности 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.