

Роль методических центров во внедрении Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131–ФЗ

Федеральный Закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» весьма значительно изменил статус муниципальных библиотек разных уровней и повлек за собой достаточно много сложностей в решении проблем реорганизации библиотечной сети и реальную опасность для их фактического существования. В этих условиях резко возросло значение методических центров разных уровней, которые стали не просто информационными центрами для профессионалов, но и соразработчиками нормативно-правовых документов, внедренческими центрами, структурами, защищающими интересы библиотек и отстаивающими право жителей самых глухих уголков России на доступ к информации, знаниям, достижениям культуры.

В особенно тяжелом положении оказалось около 38 тыс. сельских библиотек. Они составляют почти 80% всех общедоступных муниципальных библиотек России. Эти библиотеки всегда являлись информационными, культурными, духовными центрами жизни села. Но в настоящее время их значение еще больше возрастает, так как «...на фоне усиливающейся децентрализации и регионализации всех сфер российской жизни... библиотеки выдвигаются в число тех немногих институтов, которые должны и могут взять на себя значительную долю ответственности за обеспечение информационной, культурной и правовой целостности... России, единства ее регионов и центров» [9].

2006-й год так же, как и 2005-й, характеризуется активной разработкой законодательных и нормативно-правовых актов федерального значения. Среди них следует назвать подготовку новой редакции Федерального Закона «О библиотечном деле» [11], появление Федерального Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров...», внесение изменений и дополнений в Закон «Об обязательном экземпляре документов», разработку проекта «Базовых норм организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных библиотек муниципальных образований». В национальных республиках РФ, краях и областях разработаны законы «О библиотечном деле», «О библиотеках и библиотечном деле»; социальные и финансовые нормативы, нормативно-правовые документы о переходном периоде для реализации Закона № 131–ФЗ; типовые документы (Положения, Уставы и пр.) по организации библиотечного обслуживания на муниципальном уровне в новых условиях. Так, в методическом пособии «Библиотека в контексте административных реформ» опубликованы законы о библиотечном обслуживании населения Московской [1 а], Тверской [1 б] и Томской области [1 в]. Созданы рекомендации для органов управления культурой, – в частности, в Бурятии [1 г], в Ставропольском крае [1 д], в Белгородской [1 е], Свердловской [1 ж], Челябинской [1 з] и многих других областях.

Кроме того, повсеместно подготовлены Примерные, Типовые или Модельные уставы учреждений культуры [1 и], образцы Договоров (Соглашений) между органами местного самоуправления муниципальных районов с одной стороны и поселений с другой стороны о передаче осуществления части полномочий [1 к], а также Модельные стандарты деятельности муниципальных библиотек [1 л]. В отдельных регионах (например, в Иркутской области) созданы перспективные программы по осуществлению преобразований в области культуры в условиях реализации Закона [10]. В разработке всех этих документов самое активное участие принимают Центральные библиотеки субъектов РФ – ведущие методические центры регионов.

В одном из предложений, выдвинутых на XI конференции РБА, методическим центрам рекомендовано «Не допустить необоснованного сокращения сети сельских библиотек в связи с разграничением полномочий власти по ФЗ–131. А при рассмотрении вариантов децентрализации сети (если это неизбежно) прилагать все усилия для выбора наиболее «сберегающих библиотеки» форм» [4]. Эта работа стала одним из основных направлений деятельности центров и потребовала от них разработки региональных социальных нормативов библиотечного обслуживания населения с учетом основных положений «Модельного стандарта деятельности публичной библиотеки», созданного в РНБ еще в 2000 г. После появления Закона № 131-ФЗ в территориях возникла настоятельная необходимость совершенствования собственных социальных нормативов библиотечного обслуживания, так как регионы России отличаются необыкновенным разнообразием географических, экономических и социально-демографических условий. В ряде регионов, еще до появления проекта «Базовых норм...», была проделана такая работа. В качестве примеров можно назвать «Модельный стандарт» деятельности муниципальной публичной библиотеки Пермской и Свердловской областей. При этом необходимо подчеркнуть, что для библиотек – методических центров в организации библиотечного обслуживания в новых условиях главным стало не только сохранение численности библиотек, но и оптимизация их деятельности.

Анализ данных за 2001–2005 гг. показывает, что сеть сельских библиотек сократилась на 1000 единиц, и причиной этого явились как демографические процессы, так и децентрализация, расформирование ЦБС, передача отдельных филиалов в ведение администраций сельских поселений. В результате чего самые мелкие библиотеки были закрыты совсем, какие-то объединены с домами культуры, другие – вошли в сельские культурные, спортивные, досуговые центры. И судьба библиотек в этих центрах (комплексах), как мы знаем, складывается по-разному.

Самое главное в том, что в результате страдают читатели: ограничивается их доступ к фондам и другим источникам информации, оставшимся за пределами конкретной библиотеки, сокращаются и без того ограниченные возможности МБА, менее разнообразным становится ассортимент обязательных библиотечных услуг за счет роста количества платных.

Однако в условиях внедрения ФЗ–131 неизбежно как многообразие вариантов децентрализации сети (прежде всего, организация межмуниципальных образований библиотек), так и освоение практики создания различных организационных моделей сельских библиотечных, образовательных, спортивных и досуговых учреждений. В 2006 г. появилось большое количество публикаций, в которых не только описывались варианты реорганизации сети, но и давалась их оценка, анализировались их преимущества и недостатки. Среди многочисленных материалов по этому вопросу можно отметить статьи Н.А. Бредихиной [2], Ю.А. Гриханова [4], М.Н. Тищенко [10], Е.К. Высоцкой [3], а также результаты мониторинга состояния библиотечного обслуживания населения в территориях РФ в условиях действия ФЗ–131, проведенного сотрудниками РНБ в 2005 и 2006 гг. [7].

Сложившееся многообразие моделей организации сети муниципальных библиотек обусловлено социально-экономической и демографической ситуацией, стремлением наиболее рационально и эффективно использовать имеющиеся материальные ресурсы и финансовые средства. Положительная практика создания различных моделей сельских информационных, культурных, спортивных и других комплексов имеется в республиках Башкортостан и Коми, в Белгородской, Оренбургской, Нижегородской областях, Ханты-Мансийском автономном округе и других территориях. В ряде случаев объединение библиотек с Домами культуры, музеями, киноклубами является достаточно формальным [8], но имеются факты объединения библиотек и с учреждениями иного, не культурно-досугового назначения [5].

Как вариант нового типа учреждения можно рассматривать объединение сельских и школьных библиотек. Подобный опыт имеют несколько регионов: Брянская, Нижегородская, Тверская и другие области. Но такое объединение может быть эффективным лишь при наличии ряда факторов. Необходимы:

- обязательный учет местных потребностей, условий развития территории, специфики каждого типа библиотек (сельская библиотека обслуживает все население, школьная – обеспечивает учебный процесс);
- сохранение доступности для всех жителей, установление удобного режима работы библиотеки;
- заключение соглашения с Администрацией поселения и Дирекцией школы.

Одним из самых важных ресурсов являются профессиональные ресурсы библиотек. Анализ тенденций формирования кадров муниципальных, в первую очередь – сельских библиотек, показывает, что уровень образования по сравнению с 2001 г. в 2005 г. вырос: специалистов с высшим образованием здесь стало больше на 11,4%, а со средним специальным – на 15%. Однако 15,5% [6] из них имеют среднее небиблиотечное образование, т. е. подготовка и повышение квалификации сельских библиотекарей остаются одним из основных направлений методической работы. В настоящее время общероссийская система профессиональной подготовки и повышения квалификации сложилась и охватывает федеральный, межрегиональный, региональный и, наконец, муниципальный уровни. Но известно, что сельские библиотекари еще в условиях ЦБС имели весьма ограниченные возможности посещения даже муниципальных мероприятий, а с внедрением ФЗ-131 эти возможности еще больше сокращаются, и именно сейчас становится очень важным для методических центров всех уровней вовлечение в СПК тех работников СФ, которые вышли из сферы влияния ЦБ, их повышение квалификации и подготовка (первичная) должны быть не просто дифференцированными, но и индивидуализированными – как по содержанию, так и по времени и формам занятий.

На XI конференции РБА говорилось о необходимости широкого обсуждения этих проблем в СМИ, в профессиональной и общероссийской печати. Связи со СМИ в последние годы, несомненно, выросли и продолжают развиваться. Более широкой стала информация среди самого библиотечного сообщества прежде всего благодаря большому количеству профессиональных изданий: десяток общероссийских журналов; региональные журналы и сборники; сборники статей, теоретических и методических материалов, материалов конференций и т. д. Практически все региональные библиотеки, крупные ЦГБ, а также секции РБА имеют собственные сайты. Но существует серьезная проблема: долгий путь от подготовки до выпуска печатных изданий. Слабо обновляются многие сайты, а иные практически «не работают», в частности, сайт секции сельских библиотек РБА. Между тем интересно было бы увидеть здесь, например, сведения о том, как внедряется в территориях ФЗ–131: ведь есть не только негатив, но и положительные примеры решения сетевых вопросов, функционирования различных культурных, спортивных, досуговых и других комплексов на селе, объединения сельских и школьных библиотек, сельских библиотек и музеев и т. п. На сайте можно было бы размещать также вопросы, предлагаемые для коллективного обсуждения и разрешения, что становится особенно актуальным в связи с намеченным на декабрь Форумом публичных библиотек.

Хотелось бы отметить активную позицию журнала «Библиополе», освещение в нем актуальных тем и самых разных направлений деятельности СБ. Представляется, однако, что в этом журнале могла бы быть организована рубрика «Закон № 131–ФЗ – короткой строкой», либо рубрика «Строки из писем» («Нам пишут»), где также можно было бы размещать материалы с мест о конкретных примерах решения возникающих проблем, или же вопросы о путях разрешения различных конкретных ситуаций. Но это возможно только при активном участии самих библиотекарей. Также библиотекари должны более

активно участвовать в своих региональных и муниципальных СМИ, более широко привлекать читателей и корреспондентов к освещению проблем библиотек, в чем должны проявить себя и различные методические центры.

Трудно переоценить роль методических центров в многостороннем регулярном анализе деятельности библиотек. В этом плане, конечно, незаменимы справочники ГИВЦ. Однако в справочнике за 2005 г. представлена еще достаточно объективная картина: в основном действовали ЦБС, статистические таблицы (6 НК) заполнялись всеми библиотеками. Но как будут заполнять статистические формы самостоятельные СБ и куда будут их сдавать? А какие формы будут заполнять библиотеки, вошедшие в сельские культурные, спортивные, досуговые, социальные комплексы и пр.? Как и перед кем будут отчитываться сельские библиотеки, отделившиеся от ЦБС и объединенные с автобазами, детскими садами? Не исключено, что в тех «потерянных тысячах мелких библиотек», о которых все время говорится, немалую (если не большую) часть составят именно такие. По отдельным территориям это сотни сельских библиотек.

Одним из сложных моментов перехода на организацию работы библиотек в условиях ФЗ–131 является то, что, согласно Закону, право распоряжаться материальными, финансовыми и человеческими ресурсами получают главы городских и сельских поселений, и многое зависит от уровня их компетентности и гражданской позиции. Важны также активность самих библиотекарей, уровень работы и авторитет конкретных библиотек, целенаправленная деятельность методических центров.

Понятно, что невозможно осветить все проблемы, которые приходится решать библиотекам, понятно также, что эти проблемы не могут быть решены «раз и навсегда», т. к. меняются задачи, стоящие перед обществом в целом, ежегодно меняются бюджеты муниципальных образований, меняются конкретные работники в Администрациях и в библиотеках. Прошедший XII Конгресс российских библиотек, большое место в программе которого было уделено проблемам внедрения ФЗ–131, дал толчок для проведения межрегиональных и региональных совещаний, конференций, «круглых столов», семинаров, на которых будет возможно рассмотреть более конкретные вопросы. И те выводы, решения, проекты, которые будут приняты и опробованы на местном уровне, могут быть обнародованы на Первом всероссийском Форуме публичных библиотек, который намечено провести 4–6 декабря с. г. в Санкт-Петербурге. Главная цель этого форума – объединение усилий сообщества библиотек в целом и каждой конкретной библиотеки с целью соблюдения конституционного права любого гражданина и жителя России на равный, свободный и своевременный доступ к информации, знаниям, сокровищам культуры и достижениям современной цивилизации.

Литература:

1. Библиотека в контексте административных реформ. Опыт реформирования: проблемы, поиск, решения: Метод. пособие. М., 2006. 519 с.

См.

а) Закон Московской области «О библиотечном обслуживании населения Московской области общедоступными библиотеками», с. 308–317.

б) Закон Тверской области о библиотеках в Тверской области, с. 322–331.

в) Закон Томской области «О библиотечном деле и обязательном экземпляре документов в Томской области», с. 332–345 .

г) Методические рекомендации по обеспечению деятельности органов управления культурой муниципального района, с. 35—355.

д) Рекомендации органам местного самоуправления по вопросам организации библиотечного обслуживания населения в связи с введением в действие ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ на территории Ставропольского края, с. 356 – 358

е) Рекомендации органам местного самоуправления районов по введению в действие Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в сфере культуры, с. 399 – 400.

ж) План действий Министерства культуры Свердловской области по обеспечению нормативно-правового методического сопровождения введения в действие ФЗ № 131 ... с. 449–450.

з) Рекомендации органам местного самоуправления по применению ФЗ № 131 ... с. 510–514.

и) Модельный устав муниципального учреждения культуры [Тверской области], с. 471–479; Устав Районного муниципального учреждения культуры «... межпоселенческая центральная библиотека» [Ставропольский край], с. 371–379.

к) Договор/соглашение между Центральной районной библиотекой и Администрацией муниципального образования поселения на оказание библиотечных услуг (вариант 1 и 2), [Новосибирская область] с. 407– 412; Соглашение между органом местного самоуправления поселения и органом местного самоуправления муниципального района о передаче осуществления части полномочий [Тверская область], с. 484 – 487.

л) Модельный стандарт деятельности муниципальной общедоступной библиотеки Свердловской области, с. 455–469; То же – Пермской области, с. 413–427.

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

3. Высоцкая Е.К. Сохранить культуру на селе (сельские библиотеки в условиях реформы) / Е.К. Высоцкая // Там же, с. 24–26.

4. Гриханов Ю.А. Публичные библиотеки России и реформирование бюджетных отношений / Ю.А. Гриханов // Информационный бюллетень РБА. 2006. № 39. С. 5–14.

5. Коголовский В. Хотите читать? Идите в баню! (131-й закон рождает мутантов) / В. Коголовский // Библиотечное дело. 2006. № 1. С. 21–22.

6. Общедоступные библиотеки Российской Федерации в цифрах за 2001 год / ГИВЦ. М., 2002. 148 с.; то же. 2005 год. М., 2006. 170 с.

7. См.: Приложения // Информационный бюллетень РБА. 2006. № 39. С. 34–108.

8. См. Приложение 4, там же. С. 93, 105; Книга на орбите закона: библиотечная сеть в контексте административных реформ [материалы «Круглого стола»] // Библиотека. 2006. № 2. С. 15

9. Справка о заседании Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации по вопросу «О государственной политике развития библиотечного дела в Российской Федерации» // Школьная библиотека. 2005. № 4. С. 11.

10. Тищенко М.Н. Некоторые итоги реорганизации библиотечной сети / М.Н. Тищенко // Там же, с. 21–23.

11. Фирсов В.Р. Нормативы и закон / В.Р. Фирсов // Библиотека. 2006. № 11. С. 6–8.