



О полномочиях субъекта Российской Федерации по организации библиотечного обслуживания в связи с принятием Федерального Закона 136-ФЗ

Маргарита Аврамова, Сергей Басов

Российская национальная библиотека

27 мая 2014 г. принят Федеральный закон N 136-ФЗ

«О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

Что изменилось?

В новой редакции N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» за субъектом Российской Федерации закрепляются новые полномочия. Частью 1.2. статьи 17 установлено: **«Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».**

В качестве объекта перераспределения рассматриваются полномочия по вопросам местного значения, в перечень которых входят полномочия по организации библиотечного обслуживания населения.

Методические рекомендации

по вопросам организации библиотечного обслуживания населения с учетом изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении в 2014 г. (РНБ, РБА)

Цели и задачи:

- **совершенствование организации библиотечного обслуживания на основе эффективного применения положений действующего законодательства**
- **преодоление деструктивных явлений в организации библиотечного обслуживания** (ограничение доступности библиотечных услуг, снижение их качества и объема, усиление диспропорций в обеспечении населения библиотеками и др.)
- **создание правового механизма регулирования исполнения полномочий на уровне субъекта федерации.** Могут быть использованы при подготовке нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации

Адресованы центральным библиотекам субъектов Российской Федерации

Проблемы организации библиотечного обслуживания (I)

- **Разрушение сетевой организации библиотечного обслуживания населения на муниципальном уровне и целостности информационно-библиотечного пространства региона и страны в целом.**

По данным РНБ на 1 января 2015 сеть общедоступных библиотек насчитывала около **44,4 тыс. библиотек**, из них **261 ед. центральных библиотек** субъектов федерации, **35,5 тыс. муниципальных библиотек** и около **8,6 тыс. библиотек – структурных подразделений КДУ.**

В состав КДУ переводятся поселенческие, межпоселенческие, городские, районные, детские библиотеки и даже централизованные библиотечные системы. **Почти пятая часть муниципальных библиотек оказалась вне профессиональной библиотечной сети.**

- **Сокращение сети библиотек. За три года в стране упразднено почти 2 тыс. библиотек** (1857). Только за счет «вливания» библиотек Республики Крым и г. Севастополя итоговый показатель потерь за три года «смягчился» – до 1133 библиотек.

Проблемы организации библиотечного обслуживания (II)

- **Сокращение режима работы библиотек.**

С каждым годом увеличивается число библиотек, обслуживающих читателей по сокращенному графику, с минимумом услуг. Так, в Псковской области по сокращенному графику работает 70% от общего числа муниципальных библиотек, в Брянской – 60%, в Курской и Ульяновской – более 50%, в Воронежской и Кировской – более 40% и др.

- **Понижение обеспеченности населения библиотеками.**

В аналитических материалах зафиксировано: в Архангельской области нет доступа к библиотечным услугам 14 тыс. жителей, в Астраханской – 13 тыс., в Волгоградской – 12 тыс., в Вологодской – 11 тыс. (1658 населенных пунктов), Иркутской – 10 тыс. и т.д. Причины: отдаленные села, труднодоступная местность, отсутствие автотранспорта и др.

ВЫВОД. Организационно-правовая разнородность библиотечной сферы, распыленность библиотек по разным учреждениям и учредителям, усложняют органам власти выполнение их полномочий, препятствуют обеспечению качества и доступности библиотечных услуг на всей территории субъекта федерации.

Полномочия по организации библиотечного обслуживания в региональных законах

(приняты после вступления в силу Федерального закона N 136-ФЗ)

В региональных законах о перераспределении полномочий вопрос о полномочиях по организации библиотечного обслуживания населения отсутствует. Исключение - Закон Ненецкого автономного округа от 19.09.2014 N 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа»

Разнообразен предметный спектр региональных законов, принятых с учетом норм N 136-ФЗ:

- о закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями
- о внесении изменений в законы о местном самоуправлении
- о внесении изменений в закон «О культуре»
- о внесении изменений в законы, регулирующие межбюджетные отношения, полномочия по расчету и предоставлению дотаций, нормативы для оценки расходных обязательств и др.

Закрепление за сельскими поселениями

- перераспределение полномочий осуществляется путем **заключения соглашений** между органами местного самоуправления муниципальных образований (ч.4 ст. 15 N 131-ФЗ)

Малоэффективный :

- носит единичный характер
- предполагает встречное волеизъявление
- приводит к закрытию библиотек в случае уменьшения объема финансирования по соглашению и др.

Передача на уровень муниципального района

- перераспределение полномочий осуществляется **в соответствии законом субъекта РФ** (основание - ч.1.2 ст. 17 N 131-ФЗ)

Обеспечивает :

- единый порядок осуществления полномочий на всей территории субъекта РФ
- рациональное расходование средств местных бюджетов
- восстановление сетевого принципа организации библиотечного обслуживания

ДВА принципиально разных подхода к закреплению полномочий органов местного самоуправления по организации библиотечного обслуживания

Внедрение Федерального закона N 136-ФЗ

В отдельных регионах

- Принимаются региональные законы , перераспределяющие полномочия по библиотечному обслуживанию (Чувашская Республика , Ненецкий автономный округ)

Органами государственной власти, осуществляющими полномочия в библиотечной сфере

- разрабатываются рекомендации о закреплении полномочий (Краснодарский и Приморский края, Курская область и др.)
- проводится разъяснительная работа о целесообразном распределении полномочий (Томская область)

В большинстве регионов решения о перераспределении полномочий принимаются органами местного самоуправления муниципальных образований

ВЫВОД: перераспределение полномочий по организации библиотечного обслуживания населения не имеет соответствующей региональной нормативно-правовой и методической базы. Отсутствуют рекомендации федеральных органов власти.

Закон субъекта РФ о перераспределении полномочий по организации библиотечного обслуживания (I)

Создает условия для:

- **реализации единой региональной библиотечной политики и единого порядка осуществления полномочий на всей территории субъекта РФ**
- **выполнения в полном объеме полномочий во всех муниципальных образованиях**
- **совершенствования межбюджетных отношений и эффективного расходования средств местных бюджетов, в том числе для достижения целей, определенных в «майских» указах Президента Российской Федерации**
- **формирования организационно-управленческих, технологических и идеологических связей, объединяющих библиотеки региона в целостную библиотечно-информационную систему**
- **развития библиотечно-информационной отрасли региона и упорядочивания деятельности библиотек в соответствии с рекомендациями «Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки».**

Модели организации библиотечного обслуживания



Модели I и II наиболее распространены в РФ. Первая – объединяет библиотеки в единую сеть, вторая – расплывает по разным учреждениям. **Только модели I и III могут создать благоприятные условия для сетевого взаимодействия, интеграции ресурсов библиотек и централизации технологических процессов, требующих высокой квалификации кадров.**

Актуальные управленческие решения

- **Передача полномочий по организации библиотечного обслуживания с уровня поселений на уровень муниципального района** (в Амурской, Архангельской, Брянской, Курской, Липецкой, Московской, Орловской, Ростовской, Томской областях, в Алтайском крае, в республиках Бурятия, Калмыкия, Карелия, Хакасия, Чувашская и др.)
- **Создание межпоселенческих (центральных районных) библиотек как системообразующего учреждения**, в состав которого могут входить сельскопоселенческие библиотеки (Амурская, Архангельская, Пензенская области и др.).
- **Возвращение библиотек из культурно-досуговой сети в библиотечную**. Значительно сократилось число «внутриклубных» библиотек в Брянской, Курской, Липецкой, Свердловской, Ульяновской областях, в республиках Марий Эл и Чувашская, в Ханты-Мансийском автономном округе и др.
- **Восстановление системы организации библиотечного обслуживания на принципах централизации** (в Амурской, Брянской, Вологодской, Липецкой, Магаданской, Омской, Орловской, Пензенской, Ульяновской областях, в Алтайском крае, в республиках Бурятия, Марий Эл, Хакасия, Чувашская и др.).
- **Сохранение ЦБС** в 22 регионах. В качестве примеров могут служить Белгородская, Владимирская, Калужская, Кемеровская, Рязанская, Смоленская области, республики Башкортостан, Коми, Татарстан, Тыва и др.

«О правовом обосновании методических услуг (работ), выполняемых центральными государственными (муниципальными) библиотеками»

Включение консультационных и методических услуг, оказываемых всеми учреждениями сферы культуры, в базовый перечень «Государственные (муниципальные) услуги (работы), осуществление которых предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации и не отнесенные к иным видам деятельности», служит правовым основанием для включения этих услуг в ведомственные перечни государственных (муниципальных) услуг (работ).

Исключение методических услуг из государственных и муниципальных заданий центральных библиотек всех уровней не только нецелесообразно, но и невозможно без внесения соответствующих изменений в уставы библиотек, региональные и федеральные нормативно-правовые акты.

Работа с актуальными документами

О проблемах внедрения новых форм статистической отчетности для федерального статистического наблюдения за деятельностью библиотек, утвержденных Приказом Росстата от 08.10.2015 № 464

ПРЕДЛАГАЕМ:

1. Во избежание получения неполных и недостоверных статистических данных, перенести начало отчетности по новым формам на 2017 г. (т.е. отчитываться за 2016 г.).

2. В течение 2016 г. под руководством Министерства культуры РФ:

- **Осуществить пилотный проект по заполнению новых форм в 5-7 регионах страны с различными библиотечными сетями и иными учреждениями, оказывающими библиотечные услуги населению;**
- **Провести с представителями библиотечной общественности обсуждение новых форм отчетности 6-НК и Сводов с целью выработки согласованной уточненной редакции для представления в Росстат;**
- **Наладить соответствующий первичный учет в регионах, организовать консультирование и обучение специалистов силами методических служб Центральные библиотек субъектов Российской Федерации;**

Работа с актуальными документами

О ПРОЕКТАХ распоряжений Правительства Российской Федерации по внесению изменений:

- в социальные нормативы и нормы , одобренные распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063–р (в редакции распоряжения Правительства РФ от 13.07.2007 № 923–р);*
- в методику определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, одобренную распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683–р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 23.11.2009 № 1767–р)*

Главной задачей сегодня выступает необходимость добиваться принципиального решения на уровне Правительства страны об обязательных минимальных нормативах обеспеченности субъектов Российской Федерации в объектах культуры, которые органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления будут обязаны соблюдать, а значит и закреплять в нормативно-правовых актах регионального значения. Только в этом случае удастся остановить деградацию и сокращение библиотечной сети в регионах России, которое сегодня доходит до 1000 библиотек в год, постепенно лишая часть населения страны конституционного права на библиотечное обслуживание.

Анализ современных тенденций в организации библиотечного обслуживания осуществлен благодаря **партнерам РНБ – 82 региональным и национальным республиканским библиотекам** – участникам Общероссийского проекта «Корпоративная полнотекстовая база данных “Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации” <http://clrf.nlr.ru/>

Спасибо за сотрудничество!