

Лапичкова В.П.,
ученый секретарь БУ «Национальная библиотека Республики Карелия»,
исполнительный директор Библиотечной Ассоциации Республики Карелия

Библиотечные полномочия в свете Федерального закона № 131-ФЗ в редакции Федерального закона №136-ФЗ: методические рекомендации библиотекам и муниципалитетам Карелии

Термин «Библиотечные полномочия» введен в практику библиотечного дела Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - ФЗ-131). За более чем десятилетнюю историю закона в него внесено более 5 тысяч поправок. Самые кардинальные изменения внесены Федеральным законом от 27 мая 2014 года №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» (далее - ФЗ-136) (см. сравнительный анализ полномочий по ФЗ-131 и ФЗ-136, подготовленный Думой Томской области и размещенный в сети Интернет для неопределенного круга пользователей: <http://duma.tomsk.ru/video/other/edocs/2014/Komissii/KZGUiB/2014-06-06/01.pdf>).

Все эти годы библиотечное сообщество России и Карелии стремилось донести до органов власти всех уровней целесообразность передачи полномочий с уровня поселений на уровень района для сохранения сложившейся, экономически и технологически оправданной, системы централизации основных управленческих и специальных библиотечных функций в едином библиотечном учреждении районного уровня - межпоселенческой библиотеке/централизованной библиотечной системе.

Например, 28 марта 2013 года Министерство культуры Республики Карелия, Национальная библиотека Республики Карелия и Библиотечная Ассоциация Республики Карелия (далее - БАПК) приняли участие в парламентских слушаниях «О реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части разграничения полномочий в сфере культуры между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов», которые состоялись в Законодательном Собрании Республики Карелия. Выступающие на слушаниях отметили ряд проблем, существующих на

территории Республики Карелия в ходе реализации Федерального закона № 131-ФЗ в части осуществления полномочий по организации библиотечного и культурно-досугового обслуживания населения. К ним относятся упразднение органов управления культуры и ликвидация ряда организаций культуры: центральных районных межпоселенческих библиотек, оказывавших методическую помощь библиотекам района, а также централизованных библиотечных систем и централизованных клубных систем, создающих комплексные услуги для населенных пунктов.

Министерство культуры Республики Карелия и БАРК выразили совместное мнение о целесообразности передач полномочий по обеспечению услугами культуры населения с уровня поселений на уровень муниципальных районов. При этом необходимо оставить за поселениями право на организацию культурного обслуживания населения в различных формах там, где это рационально с точки зрения возможностей местного бюджета и эффективности осуществления органами местного самоуправления собственной социально-экономической политики (см. информацию на сайте БАРК http://bark.karelia.ru/news/news_1_149/?page=11&records_on_page=7).

С 1 января 2015г. в связи с принятием ФЗ-136 библиотечные полномочия сельских поселений, обозначенные в п.11 ст. 14 «Вопросы местного значения поселения» ФЗ-131 «11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения» должны исполняться на уровне муниципальных районов. В соответствии с п.19 ст.15 ФЗ-131 в редакции 136-ФЗ библиотечные полномочия муниципального района остались без изменений: «19) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов».

Реалии применения ФЗ-131 в Карелии

Реализация библиотечных полномочий сельскими поселениями и муниципальными районами Карелии к моменту принятия и обсуждению регионального закона по исполнению ФЗ-136 складывалась по-разному.

С 2006 г. в библиотеках России и Карелии в связи с проведением административной реформы и внедрением ФЗ-131 произошло разграничение полномочий муниципальных образований и библиотечные полномочия стали сферой ответственности муниципальных органов власти - муниципальных районов/городских округов и поселений.

В предыдущие 2006 -2013 гг. 51 поселение уже передало полномочия по организации библиотечного обслуживания на уровень района.

По состоянию на 01.01.2014г. в 4 из 16 муниципальных районов Карелии не было межпоселенческой библиотеки (т. е. функции МПБ были переданы другим учреждениям - музею, административному центру управления культуры, центру культуры и др.). 55% поселений (т.е. 60 поселений из 109) содержали более 40% муниципальных общедоступных библиотек и самостоятельно исполняли библиотечные полномочия.

Не во всех муниципальных образованиях и районах соблюдалась "Методика определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах культуры и искусства" (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. N 1767-р) и рекомендации к этой методике, разработанные БУ «Национальная библиотека Республики Карелия» как методическим центром (<http://metod.library.karelia.ru/files/330.pdf>), согласованные с Государственным комитетом РК по вопросам развития местного самоуправления в рамках коллегии Министерства культуры РК 26 мая 2010г. Также в рамках коллегии были предложены и рекомендованы проекты муниципальных правовых актов: (Примерное Положение "Организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческой библиотекой, комплектование и обеспечение сохранности библиотечного фонда в муниципальном районе", Примерное Положение "Организация библиотечного обслуживания населения поселения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения", Примерное Положение "Организация Центров общественного доступа к информации о деятельности органов власти и к государственным (муниципальным) услугам, предоставляемым в электронном виде, на базе муниципальных библиотек", по результатам которой направить вышеуказанные Положения для использования в органы местного самоуправления Республики Карелия (см. материалы коллегии <http://www.gov.karelia.ru/Power/Ministry/Culture/Document/101025.html>).

Принятие ФЗ-136 и внесение изменений в ФЗ-131 в части библиотечных полномочий вызвало много вопросов у библиотечных специалистов и до конца 2014г. обсуждение данного вопроса происходило в разных коллективах. После принятия Закона Республики Карелия от 22 декабря 2014 г. № 1852 «О закреплении за сельскими поселениями в Республике Карелия вопросов местного значения» в сельских поселениях и муниципальных районах прошли сессии и были заключены Соглашения о передаче библиотечных полномочий в Кондопожском, Лоухском, Муезерском, Олонецком,

Прионежском, Питкярантском, Пряжинском, Пудожском и Суоярвском районах с уровня 39 поселений на уровень района.

На уровне 13 сельских и 6 городских поселений остались библиотечные полномочия в Кондопожском городском поселении, Лахденпохском районе (все 5 поселений), Чупинском городском поселении Лоухского района, Медвежьегорском районе (все 9 поселений), Ледмозерском сельском поселении Муезерского района, Питкярантском городском поселении и Пряжинском городском поселении.

Если городские поселения ФЗ-136 не затрагивает, то сельские поселения, в рамках исполнения ФЗ-136, с 1 января 2015 года не могут в одностороннем порядке принимать решения о сохранении полномочий по организации библиотечного обслуживания на уровне поселения. Муниципальный район должен заключить соглашение с поселениями о передаче полномочий по библиотечному обслуживанию, определить годовой объем трансфертов для осуществления полномочий, передать права на имущество. Такие решения приняты в конце 2014 года Администрациями Лахденпохского и Медвежьегорского муниципальных районов и полномочия по организации библиотечного обслуживания населения в этих районах переданы сельским поселениям.

Полномочия органов местного самоуправления Карелия в части организации библиотечного обслуживания населения

В соответствии с действующим законодательством РФ, в полномочия органов местного самоуправления Карелия в части организации библиотечного обслуживания населения входит:

- создание и развитие библиотек и их объединений; утверждение их уставов и изменений в уставы; наделение их определенным статусом и функциями, в т. ч. центральных, межпоселенческих библиотек; определение целей, задач, направлений, порядка и условий их деятельности;
- обеспечение библиотек на правах оперативного управления, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- предоставление центральной библиотеке бесплатного обязательного экземпляра документов муниципального образования;
- финансирование деятельности муниципальных библиотек на основе муниципальных нормативов и муниципального заказа;

- организация комплектования библиотечных фондов;
- обеспечение сохранности библиотечных фондов и безопасности библиотек;
- создание условий для профессионального развития библиотечных кадров;
- осуществление контроля над выполнением уставных документов и контрольных показателей деятельности, утверждаемых Учредителем;
- принятие муниципальных нормативных правовых актов и нормативов о библиотечном обслуживании населения и осуществление контроля над их исполнением;
- утверждение муниципальных целевых программ развития библиотечного обслуживания на территории муниципального образования;
- формирование, размещение и бюджетное обеспечение муниципального заказа на организацию библиотечного обслуживания;
- утверждение и изменение цен и тарифов на библиотечные услуги и продукцию;
- организация сбора, хранения и предоставления свободного доступа к опубликованным и неопубликованным документам органов местного самоуправления;
- обеспечение соблюдения минимальных социальных стандартов библиотечного обслуживания; национальных и других стандартов по библиотечному обслуживанию;
- организация сбора статистических показателей по библиотечному обслуживанию и предоставление их органам государственной власти;
- назначение и увольнение руководителей библиотек.

Организационные мероприятия при приеме/передаче полномочий

При приеме/передаче полномочий по организации библиотечного обслуживания муниципальным образованиям предстоит выполнить ряд организационных мероприятий и рассмотреть управленческие решения по созданию оптимальной системы библиотечного обслуживания в муниципальном районе.

При определении механизма передачи полномочий и его документационного обеспечения, обсуждении технологии и методики передачи исполнения полномочий с уровня сельского поселения на уровень района поселениям необходимо провести мероприятия по реорганизации/ликвидации учреждений, в которые входили библиотеки,

так как эти учреждения находились в ведении муниципалитетов и принятие решений о них относится к компетенции представительного органа муниципального образования в части определения порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных учреждений.

При передаче полномочий с уровня сельского поселения на уровень муниципального района необходимо руководствоваться следующим порядком действий:

1. Принятие представительным органом муниципального района принципиального решения об уровне исполнения библиотечных полномочий – район или поселение, также решение вопроса о системе управления библиотеками через управление культуры, отдел администрации, зам. главы или др., решение вопроса о закреплении учреждения за централизованной бухгалтерией администрации или выделении отдельного бухгалтера, курирующего учреждения культуры.

2. Принятие сельским поселением решения о реорганизации/ликвидации культурно-досугового учреждения, осуществляющего библиотечную деятельность в поселении в связи с разграничением полномочий и заключении соглашения с районом о приеме/передаче библиотечных полномочий с определением объема передаваемого финансирования на исполнение полномочий.

Подготовка и внесение соответствующих изменений в документы поселения и реорганизуемого/ликвидируемого учреждения.

Уведомление о предстоящем увольнении/сокращении/переводе персонала библиотек.

3. Принятие муниципальным районом решения о приеме библиотечных полномочий от поселений.

Заключение Соглашений о приеме-передаче полномочий и определение объема передаваемого поселением финансирования на исполнение районом библиотечных полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых

полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования.

Подготовка и внесение изменений в устав существующего на уровне муниципального района библиотечного учреждения/учреждения культуры, которое будет выполнять функции межпоселенческой библиотеки, при отсутствии - принятие решения о создании нового библиотечного учреждения.

Исполнение библиотечных полномочий должно быть нацелено на обеспечение конституционных прав граждан муниципального района на библиотечное обслуживание, пользование библиотеками, свободный доступ к культурным ценностям, поиск и получение информации; создание условий для пользования культурными ценностями и духовного развития граждан муниципального района, независимо от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения к религии формами, методами и способами библиотечного обслуживания; удовлетворение культурных, информационных, досуговых потребностей граждан, учреждений, организаций, предприятий муниципального района и предоставление библиотечных услуг и приобщении населения к чтению.

Основными функциями межпоселенческих/ центральных библиотек муниципальных районов являются:

- библиотечно-информационное и библиографическое, культурно-досуговое и информационно просветительское обслуживание населения муниципального района, в том числе через стационарную и внестационарную библиотечную сеть и удаленный доступ к электронным библиотечным ресурсам;
- формирование (комплектование, организация, учет, исключение и сохранение) библиотечных фондов библиотек поселений и муниципальных районов;
- создание сводных, в том числе электронных каталогов и баз данных на фонды библиотек поселений и муниципальных районов; оцифровка документов библиотечных фондов;
- организация взаимодействия ресурсов библиотек поселений и муниципальных районов по каналам МБА и ДД;
- организация сводного планирования, учета и отчетности, в т.ч. статистического по вопросам библиотечного обслуживания;
- методическое обеспечение деятельности библиотек поселений и муниципального района, организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения

квалификации библиотечных работников библиотек поселений и муниципальных районов (городских округов).

Основными задачами деятельности межпоселенческой/ центральной районной библиотеки муниципального района являются :

- формирование наиболее полного в пределах муниципального района универсального библиотечного (центрального) фонда документов и других ресурсов на различных носителях; максимально полного краеведческого фонда документов муниципального района; каталогизация и создание сводных каталогов (электронных), баз данных на библиотечный фонд и библиотечные ресурсы муниципального района; обеспечение взаимного использования библиотечных фондов по каналам МБА и ДД и сохранности фондов библиотек муниципального района;

- развитие единого библиотечного пространства муниципального района; организация библиотечного (стационарного и внестационарного), информационного и справочно-библиографического обслуживания пользователей библиотек муниципального района и удовлетворение потребностей населения в библиотечных документах, ресурсах; информации и услугах, в том числе на краеведческие документы; внедрение передовых библиотечных технологий в организацию библиотечного обслуживания;

- обеспечение научного, инновационного и программно-целевого развития библиотек муниципального района; подготовка и переподготовка кадров работников библиотек муниципального района; оказание практической и организационно-методической помощи библиотекам муниципального района; сбор и обработка статистических данных по библиотечному делу муниципального района;

- содействие социально-экономическому развитию муниципального района, внедрению новых знаний и информационному обеспечению деятельности муниципальных органов власти и управления, муниципальных предприятий и учреждений.

4. Оформление прав (на праве собственности, безвозмездного пользования или аренды) на недвижимое и движимое имущество библиотек, в том числе земельные участки, на которых располагаются отдельно стоящие здания поселенческих и межпоселенческих библиотек.

Особо надо отметить сложности передачи библиотечного фонда, который должен быть исключен с баланса поселения и передан на баланс района по акту приема-передачи фонда. Как правило, решения о приеме/передаче полномочий принимаются быстро,

проверки фактического наличия книг не проводятся, поэтому целесообразно принимать фонд без проверки с обязательной отметкой этого обстоятельства в акте приема-передачи фонда и затем уже проводить его проверку.

5. Перевод/прием работников в учреждение, которое будет выполнять функции межпоселенческой библиотеки. При этом надо знать, что требуется ряд документов:

- План мероприятий «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры»,
- Положение об оплате труда на основе критериев оценки персонала,
- Положение о нормировании библиотечного труда,
- Положение о независимой системе оценки качества.

6. Внесение муниципальным районом изменений в нормативные правовые акты.

В Уставе учреждения необходимо закрепить перечень видов деятельности (как основных, так и иных). Рекомендуется при формировании данного перечня максимально учитывать существующий и прогнозируемый спектр оказываемых (выполняемых) основных (бесплатных) и дополнительных (платных) услуг (работ). При определении видов деятельности необходимо воспользоваться Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД), а также учитывать, какие коды видов экономической деятельности уже были присвоены учреждению.

Для бюджетных учреждений необходимо разработать порядок определения платы за услуги (работы), оказываемые (выполняемые) бюджетным учреждением, где необходимо предусмотреть, что стоимость платных услуг определяется учредителем или учреждением, исходя из себестоимости и необходимого уровня рентабельности, перечень этих услуг утверждается учредителем .

Все остальные действия осуществляются в соответствии с действующим законодательством.

Основной вывод

Процесс приема/передачи библиотечных полномочий с уровня сельских поселений на уровень муниципальных районов в свете утверждения «Основ государственной культурной политики» и «Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки» целесообразно в настоящее время рассматривать как управление развитием системы библиотечного обслуживания на уровне муниципалитета.

Существующее неопределенное положения ряда библиотек в составе культурно-досуговых учреждений (дом культуры, музей, культурно-спортивный комплекс, библиотечно-досуговый центр и др.), нестабильность организационно-правового положения библиотек (структурные подразделения в КДУ без отражения библиотечной деятельности в уставах КДУ), значительное сокращение времени библиотечного обслуживания населения за счет перевода библиотечных работников на неполный рабочий день и как следствие - снижение объема и качества библиотечных услуг, ухудшение материально-технического состояния и технического обеспечения большинства сельских библиотек в период нахождения их на уровне поселений стали сдерживающим фактором развития сельских библиотек.

Прием/передача полномочий с уровня поселений на уровень муниципального района и развитие межбюджетных отношений, особенно при условии разработки и применения финансовых нормативов на исполнение библиотечных полномочий могут стать толчком развития качественно новой системы библиотечного обслуживания в Карелии.

Регламентирующие нормативные правовые документы

Федеральный закон от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»;

Федеральный закон от 29.12.1994 N 78-ФЗ «О библиотечном деле»;

постановление Минтруда России от 03.02.1997 № 6 «Об утверждении Межотраслевых норм времени на работы, выполняемые в библиотеках»;

постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги»;

приказ Минкультуры России от 25.05.2006 № 229 «Об утверждении Методических указаний по реализации вопросов местного значения в сфере культуры городских и сельских поселений, муниципальных районов и Методических рекомендаций по созданию условий для развития местного традиционного народного художественного творчества»;

приказ Минкультуры России от 20.02.2008 № 32 «Об утверждении нормативов минимального ресурсного обеспечения услуг сельских учреждений культуры (общедоступных библиотек и культурно-досуговых учреждений)»;

распоряжение Минкультуры России от 18.09.2009 № Р-6 «Об утверждении номенклатуры государственных и муниципальных услуг/работ, выполняемых организациями культурно-досугового типа Российской Федерации»;

приказ Минкультуры России от 01.09.2011 № 906 «О нормативах штатной численности работников государственных и муниципальных учреждений культурно-досугового типа и библиотек»;

приказ Минтруда России от 26.04.2013 № 167н «Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта»;

приказ Минкультуры России от 30.09.2013 № 1505 «О Методических рекомендациях по формированию независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в сфере культуры»;

приказ Минкультуры России от 28.06.2013 № 920 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений культуры, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников»;

приказ Минкультуры России от 05.05.2014 № 763 «Об утверждении перечня должностей и профессий работников федеральных государственных учреждений, подведомственных Министерству культуры Российской Федерации, относимых к основному персоналу по видам экономической деятельности»;

приказ Росстата от 15.07.2011 № 324 (ред. От 28.02.2013) «Об утверждении статистического инструментария для Организации Минкультуры России федерального статистического наблюдения за деятельностью учреждений культуры»;

приказ Росстата от 30.12.2013 № 508 «Об утверждении статистического инструментария для проведения федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению средней заработной платы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 597»;

методика определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах культуры и искусства" (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. N 1767-р)