

Тимофеева М.М.
советник координационно-аналитического отдела Департамента культуры
Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации

Государственная политика в области библиотечного дела

Согласно утвержденному Правительством Российской Федерации Положению о Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации оно призвано осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия и кинематографии, средств массовой информации и массовых коммуникаций, архивного дела.

Федеральное законодательство и современное состояние российского общества позволяют выстраивать государственную культурную политику на новых демократических принципах. Сегодня необходим принципиально новый подход к выбору приоритетов развития сферы культуры и массовых коммуникаций, основанный на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации: «каждому гарантируется свобода мысли и слова; каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания; гарантируется свобода массовой информации; интеллектуальная собственность охраняется законом; каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям; каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Эти положения, конкретизированные в посланиях Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, помогли определить следующие основные направления государственной политики в сфере культуры и массовых коммуникаций на перспективу до 2010 года: Культура как основа и ресурс духовного развития единой российской нации, социальной стабильности, экономического роста и национальной безопасности страны. Сохранение и укрепление единого культурного и информационного пространства России. Сохранение и развитие многонационального культурного наследия народа России, поддержка и распространение лучших отечественных традиций и достижений. Совершенствование отечественной системы художественного образования, просветительства в целях сохранения преемственности духовно-нравственных ценностей и традиций. Разработка современных механизмов администрирования и финансирования в сфере культуры и массовых коммуникаций в новых условиях социально-экономического развития Российского государства и общества. Совершенствование законодательства в сфере культуры и массовых коммуникаций и создание условий для обеспечения свободы слова, творчества, преподавания, участия в культурной жизни, пользование учреждениями культуры и доступа к культурным ценностям. Интеграция в мировой культурный и информационный процесс, формирование позитивного образа России.

Цели, задачи, основные направления и приоритеты государственной библиотечной политики, осуществляемые Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации определяются вхождением России в информационное общество, формированием общества знаний, а также социально-политическими и экономическими преобразованиями в стране. Круг задач, стоящих перед библиотеками и решаемых ими постоянно расширяется. В условиях реформирования России и бурного развития глобального информационного пространства библиотеки играют весомую роль в социокультурной адаптации населения, вносят важный вклад в сохранение информационной и культурной целостности нашей огромной страны, в обеспечение

единства ее регионов и центра, в развитие демократии и местного самоуправления, в становление гражданского общества.

Библиотеки собирают, хранят и постоянно актуализируют информацию обо всем, что человек создал, что захотел и что смог сохранить. Людям необходим доступ к информации и знаниям именно с помощью библиотек практически единственных бесплатных учреждений культуры, сеть которых охватывает всю территорию страны. Весь мир сегодня активно развивает систему библиотечного обслуживания населения, понимая, что информационные ресурсы библиотек имеют значение стратегических ресурсов, определяющих уровень социально-экономического развития и интеллектуальный потенциал любой страны.

Поэтому в Основных направлениях государственной культурной политики по развитию культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации до 2015 года и в плане действий по их реализации, утвержденных Правительством Российской Федерации, важнейшее место занимают вопросы развития библиотечного дела.

Целью государственной политики России в области библиотечного дела является содействие созданию и функционированию системы библиотечного обслуживания, способной обеспечить гражданам максимально быстрый и полный доступ к информации, реализация их конституционных прав на свободный доступ к информации и знаниям, а также сохранение национального культурного наследия, хранящегося в библиотеках.

Совершенствование деятельности библиотек и библиотечного обслуживания должно осуществляться по многим направлениям. Назову лишь некоторые:

- развитие информационных технологий в библиотеках, дальнейшая поддержка общероссийской компьютерной сети «Либнет», переход на корпоративные электронные технологии, создание библиотечных он-лайн-центров, создание сводного каталога библиотек России, создание Национальной электронной библиотеки и других электронных библиотек;
- формирование и реализация Национальной программы сохранения библиотечных фондов, обеспечение нормативного режима их хранения, реставрации и консервации;
- создание страхового фонда документов библиотек и регистра страховых микрофильмов, его интеграция в европейский регистр микроформ;
- организация единого распределенного фонда книжных памятников, создание электронных изданий книжных памятников, организация библиотечного фонда Российской Федерации, обеспечение безопасности библиотек и библиотечных фондов;
- организация работы библиотек с социально значимой информацией, обеспечения доступа к ней различных категорий и групп населения, а также информационная поддержка деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- содействие развитию инфраструктуры библиотечного дела, переход на корпоративные технологии; развитие партнерства, современных моделей и технологий управления библиотеками.

Библиотеки должны совершенствовать организацию оказания услуг по обеспечению граждан необходимой информацией, связанной с реализацией их законных прав и свобод, в том числе на получение различных видов социальной поддержки. В связи с этим предусматривается создание условий для доступа населения к информации путем совершенствования библиотечного обслуживания и прежде всего:

- обновление фондов библиотек и объемов комплектования и по международному нормативу;
- совершенствование методологии комплектования и каталогизации библиотечных фондов;
- переход на корпоративные электронные технологии и создание сводного каталога библиотек России;
- обеспечение условий доступа населения к социально-значимой информации путем создания информационных систем, передвижных систем обслуживания и других технологий.

В целях совершенствования системы доступа населения к качественной издательской продукции особое внимание планируется уделить издательской деятельности и книгораспространению, в частности:

- изданию образовательной и культурно-просветительной литературы;
- созданию тематических изданий для детей и молодежи, воспитывающих патриотизм, развивающих творческие способности, идеологию успеха и созидания;
- созданию новых газет для детей и юношества, способствующих повышению нравственного и интеллектуального уровня подрастающего поколения, обеспечивающих юных граждан адаптированной к их интересам и устремлениям информацией о политической, экономической и культурной жизни России.

Социально-экономические и политические преобразования последнего десятилетия оказали существенное влияние на дальнейшее развитие российского общества. Переход к новым формам политического устройства и методам хозяйствования требует пересмотра всей нормативно-правовой базы в сфере, искусства, историко-культурного наследия и кинематографии, средств массовой информации и массовых коммуникаций, а также архивного дела. О значимости глобальности проблемы правового перечисленных отраслей свидетельствует тот факт, что в настоящее время отношения в данных областях регулируются около 60 федеральными законами и более 100 подзаконными актами. Многие из них были приняты в начале 90-х годов прошлого века, что обусловило наличие множества коллизионных норм, а порой взаимоисключающих решений по тем или иным вопросам. Большинство нормативных актов требуют приведения в соответствие с современными реалиями и тенденциями, с нормами законодательства, смежного с отраслью. Часть нуждается в разработке принципиально новых подходов к регулированию отраженных в них социально-общественных отношений. Рассматриваемый вопрос не менее актуален в отношении нормативных правовых актов, разработанных сравнительно недавно. Важнейшим приоритетом деятельности, направленном на развитие библиотечного дела в России Минкультуры России считает вопросы совершенствования нормативно-правовой базы библиотечной деятельности с целью обеспечения социальных гарантий населения на информационно-библиотечное обслуживание, гарантий развития библиотек с учетом современных требований и корреляцией с правовой сферой смежных отраслей.

И это прежде всего:

- Подготовка новых редакций федеральных законов «О библиотечном деле», «Об обязательном экземпляре документов»;
- Разработка и утверждение «Положения о библиотечном фонде Российской Федерации»;
- Совершенствование существующих профессиональных стандартов и разработка новых, направленных на повышение качества деятельности и услуг библиотек,

гармонизация отечественных и зарубежных стандартов, международной и отечественной статистики;

- Мониторинг и постоянное совершенствование нормативно-правовой базы по приоритетным направлениям государственной библиотечной политики.

На основании анализа материалов всероссийского мониторинга, проведенного Минкультуры России в этом году, определен основной круг проблем действующего законодательства. В настоящее время Федеральный закон «О библиотечном деле» не учитывает все нововведения действующего законодательства. Наибольшие правовые проблемы связаны с реализацией федеральных законов № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Анализ сложившейся правоприменительной практики в части организации библиотечного обслуживания выявил недостаточную проработанность ряда терминологических, юридических и экономических вопросов, регламентирующих деятельность муниципальных библиотек, а именно эти библиотеки являются основным звеном, осуществляющим библиотечное обслуживание значительной части населения России. Отсутствие важных положений и неоднозначное толкование норм Федерального закона «О библиотечном деле» повлекло за собой на местах неоправданную ликвидацию библиотек, централизованных библиотечных систем, разрушение единства библиотечных фондов. Требуется законодательно утвердить понятие «межпоселенческая библиотека», «муниципальная библиотечная система», в том числе централизованные библиотечные системы. Серьезные проблемы для библиотек всех уровней появились и в сфере налогообложения. В связи с отменой льгот по налогу на имущество для библиотек, они вынуждены платить значительные налоги на имущество, основную часть которого составляют библиотечные фонды. Органы местного самоуправления, являющиеся собственниками библиотек, испытывая дефицит финансовых средств, принуждают библиотеки к массовому списанию фондов. Только освобождение от этого налога позволит сохранить информационные ресурсы от уничтожения. С учетом проблем, выявленных при проведении всероссийского мониторинга, Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации в настоящее время разработана концепция проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О библиотечном деле». Во избежание трудностей в реализации норм Федерального закона № 131 в целях устранения имеющихся пробелов в правовом регулировании создания и функционирования библиотек законопроектом предполагается отразить в Федеральном законе № 78-ФЗ особенности правового статуса межпоселенческой библиотеки:

- основные функции межпоселенческой библиотеки;
- порядок взаимодействия органов местного самоуправления поселений, на территории которых предполагается осуществление библиотечного обслуживания населения межпоселенческой библиотекой, с органами местного самоуправления муниципальных районов при создании и функционировании межпоселенческих библиотек.

Из положений Федерального закона № 178-ФЗ не определены и не разграничены понятия «библиотечный фонд», «библиотечные фонды», «фонд библиотеки». Не ясно, являются ли документы библиотечных фондов и фондов библиотек частью единого библиотечного фонда Российской Федерации. В связи с этим Минкультуры России предлагает внести в закон изменения четко регламентирующие правовое положение библиотечного фонда, а именно:

- порядок и особенности комплектования библиотечного фонда;

- состав библиотечного фонда;
- особенности правового положения документов библиотечного фонда;
- формы собственности документов библиотечного фонда;
- особенности правового положения особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечного фонда;
- порядок исключения документов из библиотечного фонда.

Указанная Концепция в данное время проходит согласование. В целях оказания оперативной помощи регионам, обеспечению полномочий в сфере культуры, создания системного подхода к формированию нового порядка взаимоотношений между органами исполнительной власти всех уровней и организаций культуры, обеспечения эффективного функционирования бюджетной сети учреждений культуры, Минкультуры России на основании консолидированного мнения специалистов подготовлен проект Социальных норм и нормативов обеспеченности.

Социальные нормативы подготовлены с целью обеспечения конституционных прав граждан на пользование учреждениями культуры и являются основой ресурсного обеспечения услуг культуры.

В сентябре 2006 года на коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации по вопросу «О нормативах обеспеченности услугами культуры граждан Российской Федерации» обсужден разработанный план стандартизации услуг в сфере культуры, утвержденный приказом министра. В соответствии с этим приказом, на базе ныне действующих Социальных нормативов и норм, были разработаны предложения, предусматривающие аспекты разграничения полномочий по вопросам в сфере культуры. Проект социальных нормативов обеспеченности предусматривает некоторые изменения в структуре документа, которые обоснованы переходом от сетевого принципа финансирования к обеспечению полномочий по услугам – для чего введена графа «наименование групп услуг». Разработанные Минкультуры России нормативы могут рассматриваться как базовое условие для принятия эффективных управленческих решений на всех уровнях государственного и муниципального управления в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающих право исполнительных органов власти устанавливать бюджетному учреждению задания на предоставление государственных и муниципальных услуг в зависимости от цели функционирования. В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетное учреждение может получить заказ на основе нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых муниципальных услуг. Представленные в проекте нормативного акта Социальные нормативы и нормы являются основой ресурсного обеспечения услуг, где организация культуры рассматривается как базовое условие создания услуг культуры.

В данном проекте нормативного акта предусмотрены нормы пополнения книжных фондов в год для всех административно-территориальных уровней:

- с населением до 20 тыс. человек – 250 книг на 1 тыс. населения;
- с населением от 20 до 50 тыс. человек – 225 книг на 1 тыс. населения;
- с населением свыше 50 тыс. человек – 200 книг на 1 тыс. населения.

Представлены также нормативы объемов книжных фондов при открытии новой библиотеки:

- с населением до 1 тыс. человек – не менее 4 книг на 1 человека;
- с населением свыше 1 тыс. человек – не менее 5 книг на 1 человека;
- с населением от 25 тыс. человек до 50 тыс. человек – 225 книг на одного человека;

- с населением свыше 50 тыс. человек – 200 тыс. книг на одного человека.

Согласование проекта нормативного акта о социальных нормах и нормативах проходит очень сложно, бороться приходится буквально за каждое слово, за каждую цифру и тем не менее, данный проект нормативного акта уже согласован с Минэкономразвития России, Минрегионом России, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, однако, наш главный оппонент по нормотворчеству и финансированию отрасли культуры, Минфин России до сих пор не согласовал социальные нормативы. Минкультуры России продолжает вести с Минфином упорную и кропотливую работу, направленную на положительный результат. Значительным направлением деятельности Минкультуры России в 2006 году стала работа над методическими рекомендациями по реализации вопросов местного самоуправления в сфере культуры городских и сельских поселений, муниципальных районов. В методических рекомендациях, согласованных с Минэкономразвития России, Минрегионом России, Минфином России, Минюстом России представлены материалы и для организации деятельности муниципальных библиотек в условиях реализации законов о местном самоуправлении.

Основным механизмом реализации государственной культурной политики является федеральная целевая программа «Культура России (2006-2010 годы)», которая позволяет Министерству культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации целенаправленно, систематически и последовательно формировать и реализовывать государственную библиотечную политику, направленную на сохранение национального культурного наследия, хранящегося в библиотеках, и модернизацию библиотечного дела. Участие федеральных денег повышает статус проектов, особенно реализуемых на региональном уровне, позволяет привлечь другие источники финансирования, многократно усиливая действие вложения этих средств.

Российский опыт последних лет наглядно показывает, что для достижения целей государственной политики недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того, чтобы добиться существенных, общественно значимых результатов в ходе реализации государственной политики необходимо внедрение системы управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей органов исполнительной власти. Такой системой является проектное управление. Применение механизма управления проектами позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решения, но и на стадии их исполнения. Основные направления государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации и план действий по их реализации, Приказы Минкультуры России «О текущих приоритетах государственной культурной политики», стали базовыми документами проведения государственной политики в области культуры и массовых коммуникаций, а доклады о результатах и основных направлениях деятельности – инструментом оперативной и поэтапной ее реализации, выраженным в показателях целевых значений результативности проведенных мероприятий.

Управление по результатам является наиболее оптимальным механизмом по реализации обязательств государства в сфере культуры. При этом весьма существенна корректная трансформация обязательств государства в обязательства конкретных органов власти, их структурных подразделений и должностных лиц. Так, например деятельность Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации ориентирована на выполнение политических, правоустанавливающих функций по регулированию сферы культуры и массовых коммуникаций, в то время как деятельность федеральных агентств и служб – на исполнение конкретных государственных заказов и оказание определенных государственных услуг.

Федеральные агентства и служба в обмен на достижение конкретных общественно-значимых результатов, определенных Министерством в качестве приоритетных, получают бюджетное финансирование на основе своих докладов о результатах и основных направлениях деятельности.

В настоящее время разделение функций управления федеральной целевой программой «Культура России» между министерством, агентствами, бюджетными учреждениями размыто. Структура мероприятий формируется ситуационно, без учета приоритетов государственной культурной политики. В результате программные мероприятия не сбалансированы по степени влияния на достижение целей. Аналитика по программе

Модернизация управления федеральной целевой программой должна изменить эту практику. За каждым участником процесса целевого программирования закрепляется в регламентных документах программы определенная функция. При этом определение ролей не должно происходить универсально. Минкультуры России – куратор программы - предоставляет экспертную информацию по теме программы; проводит экспертную оценку и согласует разрабатываемые решения по программе; участвует в реализации программы. Регламентация оказания государственных услуг позволит повысить требования к проведению конкурсов, распределению грантов с целью эффективного распределения финансовых средств, а также более объективно принимать решения по конкурсному распределению бюджетных ассигнований. Определение направлений финансирования услуг культуры стоит особенно остро, поскольку для нашей сферы характерна разветвленная отраслевая структура с десятком подотраслей и разнообразием вариантов осуществления влияния на достижение целей государственной культурной политики и такая важная сфера деятельности – библиотечное дело в ФЦП «Культура России» имеет незначительный удельный вес.

Деятельность Министерства сегодня сосредоточена и на такой важной задаче, как включение отрасли культуры в национальные проекты.

На сегодняшний день получена поддержка данного предложения со стороны Президента Российской Федерации и комитета по культуре Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Минкультуры России разработан проект приоритетных направлений национального проекта в котором предусмотрены вопросы поддержки и развития библиотечного дела в субъектах Российской Федерации.