

Н. Розколуца,
учений секретар
Національної парламентської бібліотеки України

ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕРЕЖІ ПУБЛІЧНИХ БІБЛІОТЕК У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

МЕРЕЖА публічних бібліотек України, що сформувалась у 70–80-х рр. минулого століття і відтоді не зазнала значних змін, сьогодні стоїть на порозі докорінних перетворень.

Традиційно в системі публічних бібліотек ще з радянських часів функціонують сільські, селищні,

міські бібліотеки, районні і міські централізовані бібліотечні системи, обласні універсальні наукові бібліотеки, а також спеціалізовані бібліотеки для дітей та для юнацтва різних рівнів. Таку побудову мережі закріплено і в ст. 6 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» [2]. Однак цю систему буде повністю змінено внаслідок реформи

місцевого самоврядування, що розпочалася в Україні.

Основні засади вказаної реформи визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р (далі – Концепція) [4].

У ході реформи, як зазначено в цьому документі, стоїть завдання визначити обґрунтовану територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою нашої держави складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [1]. Проектом змін до Основного Закону пропонується встановити трирівневу систему територіального устрою: громади, райони, регіони.

Рівень громад буде базовим. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, відповідно до Концепції, визначатиметься з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (наприклад, час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин) [4].

Саме органи місцевого самоврядування громади та розміщені тут підрозділи органів виконавчої влади мають забезпечити надання населенню за місцем проживання переважної кількості публічних послуг.

Перші територіальні одиниці базового рівня сформовано в Україні в кінці 2015 р. відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3]. Зокрема, до повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня належать розвиток місцевої інфраструктури, в т. ч. інформаційних мереж, об'єктів соціального, культурного призначення; утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек.

Важливо враховувати, що, відповідно до Концепції, органи місцевого самоврядування другого рівня (районного) повноважень у сфері культури не матимуть. Однак такі повноваження передбачено для органів місцевого самоврядування третього рівня (регіонального) [4].

Виходячи з вищенаведеного, можна визначити оптимальні варіанти організації мережі публічних бібліотек в умовах нового адміністративно-територіального устрою України.

1. Базовий рівень. На території кожної громади на базі існуючих публічних бібліотек утворюється комунальний заклад – публічна бібліотека громади (бажано – зі статусом юридичної особи), що матиме в населених пунктах громади відокремлені структурні підрозділи – філії. На цьому етапі важливо відійти від моделі централізованої бібліотечної сис-

теми, яка не узгоджується із законодавством України та існує лише в окремих країнах пострадянського простору. Це також дасть змогу гармонізувати облік публічних бібліотек в Україні зі стандартами IFLA та законодавством європейських країн. Адже у нас до сьогодні в бібліотечній справі зберігся радянський принцип статистичного обліку: філія бібліотеки обліковується як окрема одиниця (організація). Тому й маємо таку велику кількість публічних бібліотек в Україні порівняно з іншими країнами. Це, до речі, є юридичним нонсенсом і для нашої держави. Уявіть собі, наприклад, яка кількість банків була б в Україні, якби до їх обліку застосовувався принцип обліку публічних бібліотек (кожне відділення банку рахувалося б як окрема організація)!

2. Другий рівень – районний. На цьому рівні заклади культури, в т. ч. бібліотеки, відсутні. Районну бібліотеку буде передано до комунальної власності відповідної територіальної громади. На перший погляд, такий варіант може здатися дуже негативним. Але необхідно врахувати, що в ході проведення адміністративно-територіальної реформи утворюватимуться нові райони, територія яких дорівнюватиме території 5–6 існуючих нині. Функціонування районної бібліотеки в такому випадку стане нераціональним та економічно не вигідним. Достатньо лише уявити складність організації в таких умовах оброблення, каталогізування, інвентаризації бібліотечних фондів, доставляння документів із районної бібліотеки до філій, щоб зрозуміти: в умовах нового адміністративно-територіального устрою районні бібліотеки не потрібні. Варто зазначити, що чинна нормативно-правова база вже сьогодні в окремих випадках не передбачає функціонування районних бібліотек. Так, відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду (ОТГ) все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою [3].

3. Третій рівень – регіональний (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). На цьому рівні необхідно забезпечити функціонування потужної регіональної наукової бібліотеки, яка, виконуючи функції центральної бібліотеки відповідного регіону, буде регіональним депозитарієм та методичним і координаційним центром для публічних бібліотек громад.

Сьогодні в Україні здійснюються підготовчі заходи для реалізації реформи адміністративно-територіального устрою. Для збереження і забезпечення розвитку мережі публічних бібліотек у цей період важливо підготувати нормативно-правову базу її реорганізації.

Утворення перших ОТГ виявило основні проблеми, котрі виникли в організації бібліотечного обслуговування населення. З огляду на це, пропонуємо вашій увазі рекомендації щодо організації функціонування публічних бібліотек у новостворених територіальних одиницях базового рівня.

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Київ, 1997. – 80 с.
2. Про бібліотеки і бібліотечну справу [Електронний ресурс] : Закон України від 27.01.1995 № 32/95-ВР, в редакції Закону № 1561-III від 16.03.2000. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/32/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.02.2016).

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 01.02.2016).

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 01.02.2016).

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ БІБЛІОТЕЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Метою реформи місцевого самоврядування, що відбувається в Україні, є забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Одним із критеріїв визначення спроможної територіальної громади є її здатність забезпечити належний рівень надання послуг у сфері культури. Саме цим завданням необхідно керуватись у процесі організації надання бібліотечних послуг населенню в новостворених об'єднаних територіальних громадах (ОТГ).

Виходячи з практики утворення перших ОТГ, умовно можна виділити такі типи районів (за інформацією Мінрегіону):

1. Район, межі якого повністю збігаються з межами однієї ОТГ (**район – одна громада**).

2. Район, територія якого **повністю** покривається ОТГ (**район – кілька громад**).

3. Район, межі якого **майже повністю** збігаються з межами ОТГ (**декілька сільських рад не входять до складу ОТГ**).

4. Район, в якому **лише декілька** сільських рад об'єднано в громади.

5. Район, в якому утворено **одну ОТГ** з адміністративним **центром у центрі району** (територія громади є меншою за площу половини району).

6. Район, в якому створено одну чи декілька ОТГ з центрами в селах, площа яких у сумі **менша, ніж площа половини району**.

7. ОТГ з **малою площею**, меншою за встановлені методикою показники.

Розгляньмо оптимальні варіанти організації бібліотечного обслуговування населення в кожному з вищезазначених типів районів.

Для першого типу районів (район – одна громада) оптимальним буде створення, відповідно до рішення органу місцевого самоврядування ОТГ, комунального закладу (бажано – зі статусом юридичної особи), що перебуватиме у власності ОТГ та утримуватиметься з її бюджету.

Враховуючи той факт, що всі населені пункти району матимуть один спільний орган місцевого самоврядування, не є доцільним організувати цей комунальний заклад як централізовану бібліотечну систему.

Щодо створення комунального закладу

Відповідно до Цивільного кодексу України, Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» і наказу Міністерства юстиції України від 05.03.2012 «Про затвердження вимог до написання найменування юридичної особи, її відокремленого підрозділу, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, крім організації профспілки» необхідно створити публічну бібліотеку ОТГ, що у своїй структурі матиме відокремлені структурні підрозділи – філії.

Наприклад, цей комунальний заклад матиме найменування «Публічна бібліотека Калинівської об'єднаної територіальної громади» (або «Калинівська публічна бібліотека» тощо).

Структура закладу, приміром, може бути такою:

- директор;
- заступник директора (наприклад, по роботі з дітьми);
- бухгалтерія (або посада бухгалтера);
- господарський відділ;
- відділ (сектор) комплектування та каталогізування фондів;
- відділ обслуговування користувачів;
- бібліотека для дітей (або відділ обслуговування дітей);
- методико-бібліографічний відділ (сектор);
- відділ (сектор) нестационарного обслуговування користувачів;
- відділ (сектор) інформаційних технологій (чи електронних ресурсів тощо);
- філії (кількість філій на даний момент визначається із врахуванням Мінімальних соціальних нормативів забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.1997 № 510).

У разі наявності в закладу достатніх фінансових та кадрових ресурсів можна з відділу обслуговування користувачів виокремити в окремий структурний підрозділ (відділ/сектор) – інтернет-центр.

Можливі інші варіанти структури, виходячи з умов функціонування конкретної бібліотеки.

Статут закладу (або Положення про заклад)

При розробленні статуту (положення) цього закладу засновник (орган місцевого самоврядування ОТГ) повинен враховувати завдання, права та обов'язки бібліотек, що визначені Законом України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», а також завдання, зазначені у підпункті 5 пункту 6 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24.12.2015 № 911-VIII (побудова нової моделі надання послуг музеями та бібліотеками, розширення переліку послуг з організації дозвілля населення з використанням новітніх технологій; створення на базі бібліотек державної та комунальної власності центрів обслуговування громадян, основним завданням яких є задоволення потреб громадян у публічній інформації, забезпечення їх доступу до державних та регіональних електронних інформаційних ресурсів, надання консультативних послуг з питань електронного оформлення звернень до органів державної влади).

Організація бібліотечного обслуговування населення в районах другого типу (район – кілька громад) може мати кілька варіантів:

а) якщо в такому районі функціонує ЦБС, може залишитися саме така модель. При цьому необхідно врахувати, що ЦБС перебуває в спільній комунальній власності всіх ОТГ району та утримується з районного бюджету;

б) відповідно до рішення органів місцевого самоврядування ОТГ утворюються публічні бібліотеки (з філіями, за зразком, описаним для районів першого типу). При цьому попередньо необхідно рішенням районної ради реорганізувати ЦБС (якщо вона була), передати її майно у власність ОТГ або районну бібліотеку (якщо в районі не було ЦБС) передати до комунальної власності однієї з ОТГ.

У цьому випадку слід враховувати, що кожна ОТГ повинна самостійно здійснювати комплектування та оброблення бібліотечних фондів, а також методичне забезпечення публічних бібліотек.

Реорганізація ЦБС

Загальні правові норми щодо припинення юридичної особи розповсюджуються і на бібліотеки. У разі, якщо бібліотека не має статусу юридичної особи, процедура припинення її діяльності менш триваліша в часі.

Відповідно до Цивільного та Господарського кодексів припинення юридичної особи можливе шляхом ліквідації або реорганізації.

Ліквідація передбачає повне, остаточне припинення юридичної особи. При цьому ліквідована організація не залишає після себе правонаступників.

А в результаті реорганізації юридична особа передає своє майно, права та обов'язки іншим юридичним особам – правонаступникам.

Виділяють такі форми реорганізації: злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення.

У нашому випадку ЦБС реорганізовується шляхом поділу – на базі однієї юридичної особи (організації) виникають дві або більше юридичних осіб (організацій), а перша припиняється.

Варто знати, що рішення про реорганізацію ЦБС може прийняти лише орган, який має на це повноваження – районна рада. Вона ж створює Комісію з реорганізації.

Процедура реорганізації регламентована Цивільним та Господарським кодексами, а також Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Безпосередньо реорганізацію ЦБС здійснює Комісія з реорганізації. З моменту призначення Комісії до неї переходять повноваження щодо управління ЦБС.

Комісія з реорганізації:

– забезпечує подання державному реєстратору всіх необхідних документів для проведення державної реєстрації реорганізації ЦБС (у разі якщо ЦБС має статус юридичної особи);

– вживає всіх можливих заходів щодо виявлення кредиторів, а також письмово сповіщає їх про реорганізацію;

– після закінчення строку для пред'явлення вимог кредиторами складає проміжний баланс, котрий містить відомості про оцінку наявного майна ЦБС, перелік пред'явлених кредиторами вимог, а також про результати їх розгляду (у т. ч. щодо виплати заробітної плати, сплати податків, зборів тощо);

– після завершення розрахунків із кредиторами складає передавальний акт в обсязі, визначеному для річної фінансової звітності відповідно до ч. 6 ст. 11 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»;

– відповідно до норм Кодексу законів про працю України не пізніше ніж за два місяці до завершення реорганізації письмово попереджає всіх працівників ЦБС про можливе звільнення та одночасно пропонує їм іншу роботу (у разі наявності) за відповідною професією чи спеціальністю;

– здійснює заходи щодо зняття ЦБС з обліку в Пенсійному фонді, фондах соціального страхування, закриття рахунків тощо;

– визначає місце подальшого зберігання архівних документів ЦБС;

– здійснює інші заходи, передбачені законодавством;

в) рішенням органів місцевого самоврядування ОТГ утворюються публічні бібліотеки (з філіями, за зразком, описаним для районів першого типу). При цьому попередньо необхідно рішенням районної ради реорганізувати ЦБС (якщо вона була), передати її

майно у власність ОТГ. Районна бібліотека залишається в спільній комунальній власності територіальних громад, обслуговує користувачів, а також виконує методичну та інші функції (оброблення фондів, каталогізування тощо) для публічних бібліотек ОТГ. Бібліотеки ОТГ утримуються за рахунок бюджетів ОТГ, районна бібліотека – за рахунок районного бюджету. Трансфертами відповідно до ст. 93 Бюджетного кодексу України ОТГ частково компенсують утримання районної бібліотеки у частині надання послуг бібліотекам ОТГ;

г) відповідно до рішення органів місцевого самоврядування ОТГ утворюються публічні бібліотеки (з філіями, за зразком, описаним для районів першого типу). При цьому попередньо необхідно рішенням районної ради реорганізувати ЦБС (якщо вона була), передати її майно у власність ОТГ, або районну бібліотеку (якщо в районі не було ЦБС) передати до комунальної власності однієї з ОТГ.

При цьому ОТГ відповідно до ст. 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та ст. 93 Бюджетного кодексу України делегують повноваження одній із ОТГ (бажано тій, у власність якої перейшла районна бібліотека) щодо методичного забезпечення, оброблення та каталогізування фондів тощо.

Організація бібліотечного обслуговування населення в районах третього типу (декілька сільських рад не входять до складу ОТГ) також може мати кілька варіантів:

а) у разі, коли в такому районі функціонує ЦБС, може залишитися саме така модель. При цьому необхідно врахувати, що ЦБС перебуває у спільній комунальній власності всіх територіальних громад і ОТГ району та утримується з районного бюджету;

б) якщо в районі функціонує ЦБС: рішенням районної ради філії ЦБС, розміщені на території ОТГ, передаються в її власність. Орган місцевого самоврядування ОТГ утворює публічну бібліотеку (з філіями, за зразком, описаним для районів першого типу). ЦБС продовжує функціонувати в складі районної бібліотеки і філій, що розміщені в населених пунктах поза межами ОТГ. У цьому випадку необхідно врахувати, що ОТГ повинна самостійно здійснювати комплектування та оброблення бібліотечних фондів, а також методичне забезпечення публічних бібліотек;

в) якщо в районі ЦБС відсутня: орган місцевого самоврядування ОТГ утворює публічну бібліотеку (з філіями, за зразком, описаним для районів першого типу). Органи місцевого самоврядування населених пунктів, які не входять до складу ОТГ, самостійно організують бібліотечне обслуговування населення. Утримання бібліотек у таких населених пунктах здійснюється з районного бюджету через міжбюджетні трансферти. Ці органи місцевого самоврядування повинні врахувати, що вони зобов'язані вирішити питання каталогізування, оброблення фондів, методичного забезпечення.

Організація бібліотечного обслуговування населення в районах четвертого типу (райо-

ни, в яких лише декілька сільських рад об'єднано в громади):

а) у разі, коли в такому районі функціонує ЦБС, може залишитися саме така модель. При цьому необхідно врахувати, що ЦБС перебуває у спільній комунальній власності всіх територіальних громад і ОТГ району та утримується з районного бюджету;

б) якщо в районі функціонує ЦБС, то рішенням районної ради філії ЦБС, розміщені на території ОТГ, передаються в її власність. Орган місцевого самоврядування ОТГ утворює публічну бібліотеку (з філіями, за зразком, описаним для районів першого типу). У складі ЦБС продовжують функціонувати районна бібліотека і філії, що розміщені в населених пунктах поза межами ОТГ. У цьому випадку необхідно врахувати, що ОТГ повинна самостійно здійснювати комплектування та оброблення бібліотечних фондів, а також методичне забезпечення публічних бібліотек;

в) у разі, якщо в районі ЦБС, орган місцевого самоврядування ОТГ утворює публічну бібліотеку (з філіями, за зразком, описаним для районів першого типу). Органи місцевого самоврядування населених пунктів, які не входять до складу ОТГ, самостійно організують бібліотечне обслуговування населення. Утримання бібліотек у таких населених пунктах здійснюється з районного бюджету через міжбюджетні трансферти. Районна бібліотека виконує всі функції, що і раніше, без урахування бібліотек, що передані у власність ОТГ.

Організація бібліотечного обслуговування у районах п'ятого – сьомого типів може бути організована за зразками, що наведені для районів третього та четвертого типів.

Також необхідно врахувати, що є обов'язковим отримання погодження Міністерства культури України в разі:

– виключення бібліотек (або ЦБС) із базової мережі закладів культури відповідно до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про культуру»;

– реорганізації чи ліквідації бібліотек (або ЦБС) – ст. 15 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу».

Наведений у цих Рекомендаціях перелік варіантів організації бібліотечного обслуговування населення в умовах об'єднаних територіальних громад не є вичерпним. Можливі й інші способи побудови мережі публічних бібліотек з урахуванням особливостей окремих територій.

Рекомендації підготувала
учений секретар Національної парламентської
бібліотеки України
Н. Розколуца

Запитання щодо проблем, порушених у матеріалі,
можна надсилати:

ученому секретарю НПБУ (ys@nplu.org);
до науково-методичного відділу НПБУ
(method@nplu.org);

через сайт «Бібліотечному фахівцю»
(<http://profy.nplu.org/guestbk.php?lng=uk>).