

Ольга Феокистовна Бойкова,
ведущий научный сотрудник НИО библиотековедения Российской
государственной библиотеки, кандидат педагогических наук, юрисконсульт
по гражданско-правовым вопросам

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАУЧНО- МЕТОДИЧЕСКОЙ РАБОТЫ

Основная задача научно-методической работы (НМР) состоит в повышении эффективности библиотечной деятельности путем формирования оптимальных способов развития различных ее направлений, выявления и распространения лучшего опыта, инноваций, использования научных достижений. В последние годы приоритетным

№ 1(24) • 2013

направлением НМР является поддержка инновационной деятельности библиотек, рассматриваемой как отражение их ориентации на динамичное развитие, в том числе и в условиях административной и финансовой реформ. Активно развиваются такие, например, направления НМР, как: осмысление трансформации деятельности библиотек в контексте постоянно меняющихся норм права; анализ реализации принятых концепций, программ, планов; консультирование в ходе посещения библиотек; обобщение и внедрение передового опыта; выпуск методических и библиотечно-информационных изданий; проведение семинаров, совещаний, конференций, круглых столов, практикумов; совершенствование профессиональной подготовки и переподготовки библиотекарей, в том числе методистов.

Отечественными библиотековедами и библиотекарями-практиками опубликовано значительное число работ, посвященных содержанию, организации и координации НМР библиотек — как в целом, так и отдельным ее направлениям в контексте повышения их эффективности соответственно изменениям, происходящим в самих библиотеках и социуме. Отметим, прежде всего, публикации таких авторов, как Ю.Б. Авраева и Э.С. Очирова [1, 2], С.А. Басов [5], Б.Н. Бачалдин [6], С.Л. Бондарева и Р.К. Пожаринская [12, 13], А.Н. Ванеев [15], Е.К. Высоцкая [16], Л.М. Иньнова и И.П. Осипова [17, 22], М.Б. Кувшинова [18], С.Г. Матлина [19], О.А. Ратникова [26] и др.

В последние годы проблемы НМР рассматривались на различных семинарах и круглых столах, что также нашло свое отражение в документном потоке. Так, *Брянская ОУНБ им. Ф.И. Тютчева* организовала семинар «Роль областной методической службы в условиях реализации ФЗ № 131» (Брянск, 2008 г.). *Пензенская ОУНБ им. М.Ю. Лермонтова* ежегодно проводит межрегиональные круглые столы, посвященные НМР библиотек субъектов РФ. Так, в 2009 г. рассматривалась тема «Методическая служба: новый вектор развития»; в 2010 г. — «Организация и управление методической деятельностью в регионе». Были изданы сборники материалов этих круглых столов [20, 21].

В этих материалах вопросы правового регулирования НМР так или иначе затрагивались, но не рассматривались специально, как отдельная тема: ведь до недавнего времени для проведения методической работы достаточно было соответствующих юридических документов, относящихся к деятельности библиотеки в целом. Но в начале второго десятилетия XXI в. ситуация существенно изменилась. В связи с переходом на новые условия хозяйствования и финансирования в 2011—2012 гг. у библиотек возникли дополнительные трудности. Они связаны с необходимостью формирования государственного или муниципального задания на их деятельность,

в том числе и на осуществление НМР - ведь от этого зависит финансирование конкретных библиотек. Соответственно, возникает необходимость конкретизации видов и содержания НМР в законах и подзаконных актах, относящихся, прежде всего, к ведению субъектов Российской Федерации. Именно по данной причине в июле 2011 г. тема «Нормативно-правовая база методической деятельности региональных библиотек» впервые специально обсуждалась на межрегиональном круглом столе, организованном Пензенской ОУНБ им. М. Ю. Лермонтова. Проблемы правового регулирования НМР на федеральном и региональном уровнях здесь анализировались на основе соответствующих материалов государственных и муниципальных библиотек *Москвы, Белгородской, Пензенской, Рязанской и Тамбовской областей* [7].

Материалы этого круглого стола и другие подтверждают следующее положение: в условиях административной и бюджетной реформ изменения, происходящие в НМР библиотек, нуждаются в дополнительном нормативно-правовом обосновании. В данной связи актуальными представляются прежде всего следующие направления:

- поиск путей совершенствования юридического обеспечения НМР библиотек в целом;
- обоснование правового статуса **научно-методических** центров (отделов) библиотек;
- освоение методистами особенностей правового регулирования разных направлений деятельности современной библиотеки;
- повышение уровня правовой культуры руководителей, сотрудников и методистов библиотеки.

Рассмотрим их подробнее.

Пути юридического обеспечения научно-методической работы библиотек

Юридическое обеспечение НМР как одного из направлений профессиональной деятельности центральных библиотек разного уровня с учетом их специфики должно опираться, прежде всего, на Федеральный закон «О библиотечном деле» от 29.12.1994 г. № 1-ФЗ. В соответствии с данным законом национальные библиотеки 1-Ф: РГБ РНБ (впоследствии - также Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина) являются научно-исследовательскими учреждениями по библиотековедению, библиографоведению и книговедению, методическими, научно-информационными и культурными центрами федерального значения (п. 1, ст. 18).

Тем же законом центральные библиотеки субъектов РФ и муниципальных образований также были отнесены к числу методических центров соответствующих уровней. Органам государственной испол-

нительной власти субъектов РФ предоставлено право присваивать статус центральных универсальным научным библиотекам автономных республик, краев, областей, автономных округов, автономных областей (п. 1, ст. 20). Органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов аналогичное право дано в отношении ведущей межпоселенческой библиотеки — и она может получить статус центральной районной библиотеки, а также главной универсальной библиотеке соответствующего городского округа, которая приобретает таким образом статус центральной городской библиотеки (п. 1, ст. 20). В пределах обслуживаемой территории (субъект РФ, муниципальный район, городской округ), как гласит закон, центральные библиотеки обязаны оказывать методическую помощь библиотекам своей местности (п. 2, ст. 20).

Таким образом, правовое обеспечение НМР библиотеки на федеральном уровне в целом можно признать вполне достаточным. Очевидно, вместе с тем, что его следует в большей степени конкретизировать и дифференцировать на региональном и муниципальном уровнях с учетом специфики конкретных субъектов РФ [10].

Как показывает анализ библиотечного законодательства административно-территориальных образований, из 82 субъектов РФ, имеющих библиотечные законодательные акты, только в 63 (76,8%) регулируется НМР центральных библиотек разного уровня. Эти данные приведены в докладе И.Н. Качковской (РНБ), «Нормативно-правовая база методической деятельности региональных библиотек» на уже упоминавшемся круглом столе, организованном Пензенской областной библиотекой имени М.Ю. Лермонтова в июле 2011 г. [7]. Рассматривая, каким образом НМР отражена в действующих законодательных и подзаконных актах по библиотечному делу и местному самоуправлению в субъектах РФ, она отметила, в частности, что здесь регулируется в основном методическая деятельность центральных библиотек автономных республик, округов, краев и областей. Как правило, в этих актах отражена необходимость развития научно-исследовательской и методической деятельности центральных библиотек, ее организации и финансирования. Обращено внимание на необходимость взаимодействия и координации библиотек, осуществляющих НМР на данном уровне, причем уточняются цели, направления и организационные формы этого взаимодействия между центральными и муниципальными библиотеками. Вместе с тем, И.Н. Качковская отметила декларативность, неконкретность данных законодательных актов и слабую их обеспеченность подзаконными документами, позволяющими осуществлять НМР практически. Эта ситуация усугубляется в условиях реализации Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенство-

ванием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ. В нем предусмотрено, как уже отмечалось, формирование государственного задания на деятельность библиотек и обоснование его финансового обеспечения. Отмечена необходимость определения перечня государственных и муниципальных услуг, выполняемых государственными и муниципальными библиотеками, в том числе и услуг научно-методического характера. К сожалению, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, и особенно органы местного самоуправления, нередко слабо представляют себе, какими именно они должны быть, особенно в той части, которая касается центральных муниципальных библиотек. И по данной причине финансовые средства на обеспечение этой важной и необходимой работы не выделяют совсем или выделяют в очень малом объеме. В результате в некоторых субъектах РФ, например в Камчатском крае, между центральной краевой библиотекой и библиотеками муниципальных образований края начинают развиваться договорные отношения на платной основе. И.Н. Качковская предложила создать в структуре РБА секцию по научно-методической работе библиотек, которая могла бы содействовать и поиску путей ее правового обеспечения, в том числе посредством разработки соответствующего руководства и других документов рекомендательного характера.

В настоящее время в полном соответствии с действующим законодательством НМР, как уже отмечалось, является функцией государственных федеральных библиотек, библиотек субъектов Российской Федерации, центральных городских и районных муниципальных библиотек (особенно федерального и регионального уровня), а также центральные отраслевые, вузовские, академические обладают богатейшим опытом НМР, накопленным в советский и постсоветский периоды их деятельности, который так или иначе обобщен в нескольких книгах, в том числе и Библиотечной энциклопедии. Представляется, что именно этот опыт (см, например, публикации, включенные в список источников к данной статье), наряду с другим, должен быть прежде всего осмыслен с учетом новых социокультурных реалий и принят во внимание для поиска путей укрепления нормативно-правовой базы НМР при подготовке правовых документов разного рода — от законов и подзаконных актов до положений о соответствующих отделах, центрах и даже должностных инструкций сотрудников [11].

В условиях реализации Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ во всех субъектах РФ и муниципалитетах с той или иной степенью актив-

ности уже готовятся, как правило, соответствующие нормативные правовые акты. При этом очевидна необходимость включения в перечень услуг в рамках государственного задания (в том числе и муниципальных центральных библиотек разного уровня) такой, как ведение научно-исследовательской и научно-методической работы [29, 30].

Так, например, закон города Москвы «О библиотечно-информационном обслуживании населения города Москвы» от 23.09.2009 г. № 36 закрепляет за ЦУНБ им. Н.А. Некрасова, ЦГДБ им. А. Гайдара и ЦГЮБ им. М. Светлова функции методических центров по вопросу библиотечно-информационного обслуживания населения города (ст. 4) [28].

В качестве основы для формирования соответствующих государственных заданий разного уровня можно использовать приказ Министерства культуры РФ «Об утверждении перечня государственных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации, применяемого для формирования государственного задания» от 09.07.2010 г. № 391. В частности, пункт 2.7 приказа, определяет ведение научной и методической работы в области библиотекведения, библиографоведения и книговедения как одну из основных услуг для федеральных библиотек [29].

В данной связи может быть также полезен приказ Министерства культуры РФ «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства культуры Российской Федерации федеральными государственными учреждениями, в качестве основных видов деятельности» от 15.12.2010 г. № 781. В данный перечень, в том числе и для библиотек, включены следующие услуги: методическая работа в установленной сфере деятельности (п. 32); работа по проведению фестивалей, выставок, смотров-конкурсов, конференций и иных программных мероприятий силами учреждения (п. 31); работа по осуществлению прикладных научных исследований, теоретических и экспериментальных разработок (п. 29) [30].

Основными количественными показателями для методической работы определены: количество мероприятий и количество изданий, методик, программ.

Показателями, характеризующими качество методической работы, как указано в упомянутом приказе, являются:

1. Динамика количества участников методических и координационно-учебных мероприятий по отношению к предыдущему учебному периоду;
2. Доля внедренных результатов;
3. Доля разработанных методик от запланированного по госзаданию количества;

4. Доля методик, доведенных до потребителей (от общего количества разработанных методик);

5. Доля зафиксированных единиц показа, связанных с основной деятельностью учреждений, доведенных до потребителей.

Для работы по проведению фестивалей, выставок, смотров-конкурсов, конференций и иных программных мероприятий силами учреждений (в том числе библиотеки) установлен один показатель: количество мероприятий. Качество услуги (работы) характеризуют следующие показатели:

1. Динамика общего количества граждан, вовлеченных в мероприятия (по сравнению с предыдущим годом);
 2. Динамика количества участников мероприятий (по сравнению с предыдущим годом);
 3. Доля участников мероприятий (от общего числа заявленных к участию);
 4. Доля участников, впервые вовлеченных в мероприятия (от общего числа участников);
 5. Динамика количества выездов в библиотеки (по сравнению с предыдущим годом);
 6. Экспертная оценка по сравнению с утвержденными методиками;
 7. Средняя стоимость посещения мероприятия (от числа участников по госзаданию);
 8. Динамика количества субъектов РФ и муниципальных образований, в которых проводятся мероприятия.
- Таким образом, для лучшего юридического обеспечения НМР библиотек в условиях административных и бюджетных реформ уже есть хорошая основа. Задача заключается в том, чтобы конкретизировать некоторые связанные с этим положения.

Обоснование правового статуса научно-методических отделов библиотек*

В условиях административной и бюджетной реформ предстоит обоснование правового статуса конкретных библиотек — научно-методических центров и соответствующих их отделов собственными силами, определение организационно-правовых способов и форм их создания. Это оказывает существенное влияние на формирование новой модели управления библиотечной сферой [11].

Правовой статус регулирует положение отдельных библиотек и их структурных подразделений на основе, в частности, норм права, содержащихся в гражданском законодательстве.

Как правило, по-разному называемые научно-методические отделы являются структурными подразделениями центральных библиотек — научно-методических центров — юридических лиц.

Правовое положение конкретных библиотек, отнесенных по закону к научно-методическим центрам, устанавливается учредительным документом библиотеки как юридического лица — уставом, утвержденным ее учредителем. Именно в уставе определяется не только правовой статус данной библиотеки в целом, но и ее структурных подразделений: филиалов и отделов, в том числе и научно-методического. При этом цели и основные функции, права и обязанности, предмет деятельности научно-методического отдела, как и других подразделений библиотеки, закрепляются в локальном нормативном акте (положении).

Как уже отмечалось, в соответствии с Федеральным законом «О библиотечном деле» в зависимости от порядка учреждения библиотеки (Правительством Российской Федерации — для федеральных библиотек; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — для центральных библиотек субъектов РФ; местной администрацией муниципального образования — для центральных городских и районных муниципальных библиотек, в которых располагается научно-методический центр (отдел), а также от ее местонахождения, характера и масштаба деятельности, они подразделяются на федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальные.

В условиях изменения правового статуса библиотек в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» № 83-ФЗ, когда во всех субъектах Российской Федерации и муниципалитетах устанавливается порядок создания, реорганизации и изменения типа государственных и муниципальных библиотек, закрепление за центральными библиотеками методических функций вполне обосновано юридически. В связи с этим утверждаются новые уставы библиотек — юридических лиц, положения об их структурных подразделениях. Особое внимание уделяется обоснованию в локальных нормативных актах правового статуса научно-методических центров и их отделов.

К сожалению, практическая деятельность в данном направлении показывает, что исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, и особенно органы местного самоуправления, далеко не всегда адекватно оценивают возможности реального влияния методических служб центральных муниципальных библиотек на повышение уровня библиотечного обслуживания соответствующих территорий и не выделяют вообще или выделяют слишком малые средства на эту важную и сложную работу [12, 13]. Эта проблема остается остро актуальной и в настоящее время.

Вопрос о месте и роли методиста как одного из ведущих и самых квалифицированных специалистов отрасли, о престиже его

профессии неоднократно рассматривался в печати [3, 18]. На такую должность с недавнего времени назначаются обычно главные или старшие библиотекари, поскольку раньше она отсутствовала в тарифно-квалификационных материалах и штатных расписаниях библиотек. А если в библиотеках и существовали должности методистов, то на них не распространялось положение о библиотечном стаже и другие льготы, которыми обладали другие сотрудники. В настоящее время ситуация существенно изменилась в связи с принятием Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации приказа «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел "Квалификационные характеристики должностей работников культуры, искусства и кинематографии"» от 30.03.2011 г. № 251н. Данным приказом введена, в частности, такая должность, как методист централизованной библиотечной системы, библиотеки. Закреплены следующие его должностные обязанности: анализ состояния библиотечно-библиографического обслуживания региона, разработка предложений по его улучшению, участие в научно-исследовательской работе, в разработке и реализации текущих и перспективных планов, в подготовке нормативной и иной документации, регламентирующей деятельность централизованной библиотечной системы, библиотеки [27]. Во многом аналогичный приказ принят и Министерством культуры РФ [25].

Обращается внимание на то, что методист должен знать законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, касающиеся библиотечного и архивного дела; основы трудового законодательства; правила внутреннего трудового распорядка; правила по охране труда и пожарной безопасности. Эти обязанности методистов должны быть отражены в персональных должностных инструкциях.

В Приказе закреплены также дифференциация должностей методистов и соответствующие требования к их квалификации. Так, ведущий методист должен иметь высшее профессиональное образование (библиотечное, педагогическое) и стаж работы в должности методиста I категории не менее трех лет; методист I категории — высшее профессиональное образование (библиотечное, педагогическое) и стаж работы в должности методиста II категории не менее двух лет; методист II категории — высшее профессиональное образование (библиотечное, педагогическое) и стаж работы в должности методиста не менее года; методист — высшее профессиональное образование (библиотечное, педагогическое) без предъявления требований к стажу работы или среднее профессиональное образование (библиотечное, педагогическое) и стаж работы в культурно-просветительных организациях не менее трех лет.

Освоение методистами особенностей правового регулирования разных направлений деятельности современной библиотеки

Методическое обеспечение, аналитическая, консультационно-методическая и инновационная деятельность, направленная на развитие и модернизацию библиотек и библиотечных систем в соответствии с вызовами времени, научно-методическое оснащение всех направлений, процессов, форм и методов их работы требует от библиотекарей, и особенно от методистов, знания норм права, закрепленных в различных актах, и умения грамотно их использовать [9, 10, 11, 23].

В России в настоящее время активно развивается профильное библиотечное законодательство. Его составляют федеральные и региональные законы о библиотечном деле, а также подзаконные акты органов государственной власти, муниципальные и локальные нормативные акты.

Нормы права, регулирующие библиотечную деятельность, активно включаются, как известно, не только в профильное библиотечное законодательство, но и в законодательные акты смежных отраслей права, например, в законодательство об информации, информационных технологиях и о защите информации, архивном и музейном деле. Смежное законодательство включает нормы, касающиеся информационной деятельности, функционирования архивных и музейных фондов библиотек.

Вместе с тем, регулирование правоотношений в области библиотечной деятельности в последние годы переместилось и в юрисдикцию кодифицированных актов: Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и многочисленных федеральных законов [7, 8, 10].

В этой ситуации методистам как наиболее квалифицированным специалистам, оказывающим консультационную помощь в регулировании разнообразных направлений библиотечной деятельности, приходится решать и проблемы ее правового обеспечения в условиях местного самоуправления, развития инициативной экономической деятельности библиотек, их ресурсного обеспечения в рамках государственного и муниципального заказа, защиты интеллектуальной собственности и авторского права, регулирования трудовых отношений, установления правового статуса библиотек и др. [7, 11].

Назовем некоторые наиболее важные в данной связи законодательные акты. Среди них: Глава 70 Части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральные законы «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ, «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ и другие.

Основные положения федеральных законов «О библиотечном деле» и «Об обязательном экземпляре документов» и профильных законов субъектов РФ о библиотечном деле методисты, как правило, хорошо знают и активно используют. Однако определенные трудности они испытывают в освоении и применении смежного, а также гражданского, бюджетного, налогового, трудового и другого законодательства. Знание этой части законодательства не менее важно для консультирования, подготовки и выпуска интеллектуальной продукции библиотекарей и методистов и ее защиты, разработки разного рода рекомендаций, пособий и памяток для библиотечных работников.

Повышение уровня правовой культуры руководителей, сотрудников и методистов библиотек

Изменения, происходящие в современных условиях в деятельности библиотек, требуют подготовки высококвалифицированных профессионалов: руководителей, сотрудников и особенно методистов, имеющих хорошие правовые знания для принятия грамотных управленческих и методических решений. Важнейшую роль в выявлении и реализации специфических особенностей правового регулирования библиотечной деятельности и оптимального обеспечения потребностей пользователей играет правовая культура методистов.

Это направление, как известно, развивается в программах специальных учебных дисциплин по правовым основам библиотечно-информационной деятельности. В той или иной степени соответствующие учебные курсы реализуются в вузах культуры и искусства, в институтах повышения квалификации и переподготовки библиотечных работников, например, в АПРИКТ, учебных центрах послевузовской дополнительной подготовки в РГБ, в ЦУНБ им. Н.А. Некрасова (Москва), учебных центрах и библиотеках субъектов РФ. Стоило бы подумать об организации специальных учебных программ правового характера для методистов и обучения их, например, на базе АПРИКТа.

Правовые знания несут библиотекарям специальные периодические издания: справочник «Библиотека и закон», журнал

«Независимый библиотечный адвокат» и другие профессиональные журналы. Их основная задача — оказывать юридическую помощь библиотечным работникам, отвечать на письма читателей, давать квалифицированные юридические консультации, публиковать законодательные и подзаконные акты, касающиеся деятельности библиотек. Очевидно, что для методистов знания такого рода имеют особое значение.

До недавнего времени руководители и сотрудники библиотек, методисты могли использовать только отдельные статьи и комментарии к законодательным актам, опубликованные в профессиональной печати, что значительно затрудняло практическую правовую работу и правовое просвещение. В 2011 г. впервые издано универсальное учебно-практическое пособие, в котором комплексно рассматриваются правоприменительные нормы, используемые в повседневной библиотечной работе [11]. В нем раскрывается эволюция правового регулирования библиотечной деятельности, теоретико-методологические обоснования ее правового обеспечения, организационно-правовой статус современной библиотеки. Характеризуются действующие нормативные правовые акты, регулирующие основные направления деятельности библиотек. Положительная оценка данного учебного пособия в профессиональной печати [4, 24] позволяет надеяться, что методисты будут активно использовать его как для принятия управленческих и методических решений, так и для консультирования библиотекарей-практиков. Вместе с тем, до сих пор отсутствуют методические рекомендации, помогающие в работе с действующим библиотечным законодательством.