

**С**ЕРЕДИНА 70-х – початок 80-х років ХХ ст. позначилися важливими змінами у функціонуванні публічних бібліотек України. На виконання постанови ЦК КПРС від 08.05.1974 р.

„Про підвищення ролі бібліотек у комуністичному вихованні трудящих і науково-технічному прогресі” розпочалася тотальна централізація загальнодоступних книгозбірень на рівні районів (міст)<sup>1</sup>.

У результаті цього процесу було створено принципово нову модель публічної бібліотеки, яка в загальних рисах збереглася і до наших днів<sup>2</sup>.

Хоча наслідки централізації сьогодні оцінюються неоднозначно, існування загальнодоступної (публічної) бібліотеки саме у формі централізованої бібліотечної системи (ЦБС) стало у свідомості наших громадян, в першу чергу бібліотечних працівників, закономірністю. А тому процеси ліквідації ЦБС (явної чи прихованої) викликають серйозне занепокоєння.

Метою цієї статті є визначення правових засад діяльності та ліквідації ЦБС. Насамперед, потрібно окреслити головні її риси. Але наскільки схожі ЦБС радянського зразка і сучасна українська? (Див. таблицю на с. 9).

Обидві моделі передбачають, що ЦБС є єдиним структурним утворенням на правах юридичної особи.

Але необхідно відзначити особливості функціонування сучасної моделі української ЦБС:

1. На відміну від радянських, чинні нині нормативно-правові акти не закріплюють обов’язковості об’єднання публічних бібліотек на рівні району (міста) в ЦБС.

2. Наразі фактично лише одиниці ЦБС є юридичними особами.

Саме ці два фактори кардинально вплинули на масове поширення процесу децентралізації мережі бібліотек.

Якщо з першим фактором все зрозуміло, то другий потребує пояснення. І пов’язано це з парадоксальною ситуацією, зіткнутися з якою автору довелося на практиці: керівники ЦБС часто не знають, що ввірені їм організації не користуються правом юридичної особи!

Ст. 80 Цивільного кодексу України трактує поняття юридичної особи як організації, створеної і зареєстрованої у встановленому законом порядку, наді-

леної цивільною правоздатністю і дієздатністю, а також можливістю бути позивачем та відповідачем у суді<sup>3</sup>.

До ознак, притаманних юридичній особі, відносяться:

1. Організаційна єдність (єдина структура, штат, управління).

2. Наявність відокремленого майна (самостійний баланс).

3. Участь у цивільному обороті від власного імені.

4. Здатність нести самостійну майнову відповідальність.

5. Здатність бути позивачем та відповідачем у суді.

6. Наявність рахунку у банку, відділенні Державного казначейства України (платіжні доручення на перерахування коштів підписує директор ЦБС, а не начальник відділу культури райдержадміністрації чи виконкому міськради).

Лише наявність усіх зазначених ознак підтверджує статус юридичної особи організації.

На практиці переважна більшість ЦБС не має відокремленого майна і майже всі ЦБС не мають рахунків у банку, відділенні Державного казначейства України. Пов’язано це з функціонуванням при відділах культури райдержадміністрацій чи міськвиконкомів централізованих бухгалтерій, які підпорядковані безпосередньо начальнику відділу культури та забезпечують ведення бухгалтерського обліку в усіх організаціях, що перебувають у сфері управління відділу культури.

Але наявність централізованих бухгалтерій не є підставою для позбавлення ЦБС статусу юридичної особи. Адже відповідно до п.1.9 Положення про централізовану бібліотечну систему, затвердженого наказом Міністерства культури і мистецтв України від 20.11.2001 р. № 709, „ЦБС є юридичною особою, має власну печатку і особистий рахунок”. А ст. 4 Закону України „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” надає право юридичній особі самостійно обирати із запропонованих форми організації бухгалтерського обліку. У випадку ЦБС це може бути:

1. Введення до штату посади бухгалтера.



**Н. Розколупа**

<sup>1</sup> О повышении роли библиотек в коммунистическом воспитании трудящихся и научно-техническом прогрессе // Руководящие материалы по библиотечному делу. – М.: Кн. палата, 1988. – С. 25-30.

<sup>2</sup> Положение о централизации государственных массовых библиотек: Утвержд. министром культуры СССР 03.02.1975 // Руководящие материалы по библиотечному делу. – М.: Кн. палата, 1988. – С. 109-114; Положення про централізовану бібліотечну систему: Затв. Наказом М-ва культури і мистецтв України від 20.11.01 № 709 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

<sup>3</sup> Україна. Закон. Цивільний кодекс України: Затв. 16.01.2003 № 435-IV // К.: Паливода, 2004. – С. 23.

## Моделі організації мережі бібліотек у радянський період і у наш час

Ознака	Радянська модель ЦБС (на підставі Положення про централізацію державних масових бібліотек, затвердженого міністром культури СРСР 03.02.1975 р.)	Сучасна українська модель ЦБС (на підставі Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» та Положення про централізовану бібліотечну систему, затвердженого наказом Міністерства культури і мистецтв України від 20.11.2001 № 709)
Визначення поняття	Об'єднання раніше самостійних масових бібліотек району (міста) в єдине структурно-цілісне утворення	<i>Добровільне</i> об'єднання публічних бібліотек у єдине структурно-цілісне утворення
Правосуб'єктність	Юридична особа	Юридична особа
Засновник	Органи державної влади	<i>Органи місцевого самоврядування (районна, міська рада)</i>
Орган управління	Районний (міський) виконком Ради народних депутатів	<i>Відділ культури районної державної адміністрації (у порядку виконання делегованих повноважень)</i> або виконком міської ради
Форма власності	Державна	Комунальна
Джерела фінансування	Кошти державного бюджету, а також додатково кошти сільських, селищних бюджетів, підприємств, установ і організацій	<i>Кошти місцевого бюджету (районного, міського)</i>
Структура	Центральна районна (міська) бібліотека, бібліотека для дітей, бібліотеки-філії, <i>пункти видачі літератури, пересувні бібліотеки</i>	Центральна районна (міська) бібліотека, районна (міська) бібліотека для дітей, бібліотеки-філії
Фонд	Єдиний, перебуває на балансі центральної бібліотеки	Єдиний, <i>перебуває на балансі ЦБС</i>
Комплектування фонду	Здійснює центральна бібліотека	Здійснює центральна бібліотека
Облік фонду	Центральна бібліотека здійснює індивідуальний і сумарний облік всього фонду ЦБС, бібліотеки-філії здійснюють сумарний облік наявного в них фонду	Центральна бібліотека здійснює індивідуальний і сумарний облік усього фонду ЦБС, бібліотеки-філії здійснюють <i>індивідуальний</i> і сумарний облік наявного в них фонду
Керівник ЦБС	Директор центральної бібліотеки одночасно є директором ЦБС	Директор центральної бібліотеки одночасно є директором ЦБС
Порядок призначення та звільнення працівників центральної бібліотеки	Здійснює директор ЦБС за погодженням із відділом культури райвиконкому	<i>Здійснює директор ЦБС</i>
Порядок призначення та звільнення працівників бібліотек-філій	Здійснює директор ЦБС за погодженням із виконкомом місцевої ради	<i>Здійснює директор ЦБС</i>

2. Ведення на договірних засадах бухгалтерсько-го обліку централізованою бухгалтерією<sup>4</sup>.

Таким чином перешкоджання ЦБС у реалізації її права набути статус юридичної особи, наданого їй районною (міською) радою, є грубим порушенням чинного законодавства з боку відділу культури райдержадміністрації чи міськвиконкому.

Принагідно зауважимо, що засновниками ЦБС є районні чи міські ради, і лише вони можуть розпоряджатися як самою ЦБС (приймати рішення про її ліквідацію чи реорганізацію, надавати їй статус юридичної особи і т. ін.), так і майном, переданим їй у користування.

Відділ культури міськвиконкому є лише структурним підрозділом виконавчого органу ради, а відділ культури райдержадміністрації виконує повноваження з управління ЦБС у межах, делегованих йому районною радою (оскільки районна рада не має власного виконавчого органу).

Але найсерйозніший вплив на функціонування ЦБС справили Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997)<sup>5</sup> та Бюджетний кодекс (2001)<sup>6</sup>. Саме на підставі цих нормативно-правових актів розпочалися процеси масової ліквідації районних централізованих бібліотечних систем.

<sup>4</sup> Україна. Закон. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Затв. 16.07.1999 № 966-XIV // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>

<sup>5</sup> Україна. Закон. Про місцеве самоврядування в Україні: Затв. 21.05.1997 № 280/97-ВР // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>

<sup>6</sup> Україна. Закон. Бюджетний кодекс України: Затв. 21.06.2001 № 2542-III // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>

Зауважимо, що міські ЦБС збереглися, оскільки всі їхні структурні підрозділи знаходяться на території однієї місцевої ради.

Як правило, майже всі рішення про ліквідацію (реорганізацію) ЦБС було прийнято з порушенням чинного законодавства, в т. ч. і Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетного кодексу. Можна навіть виділити типові порушення процедури ліквідації ЦБС:

1. Рішення про ліквідацію (реорганізацію) ЦБС здебільшого приймається розпорядженням голови райдержадміністрації.

2. Часто відбувається „прихована” ліквідація ЦБС (наприклад, приймається рішення про передачу фондів сільських бібліотек-філій на баланс відповідних сільських рад, а ЦБС при цьому формально залишається існувати).

Спробуємо проаналізувати ці порушення.

1. Рішення про ліквідацію (реорганізацію) ЦБС, у т. ч. передачу фондів, штатних одиниць і т. ін., може приймати лише районна (міська) рада. Подібні рішення, прийняті розпорядженнями голови райдержадміністрації, є нікчемними, тобто вони не мають юридичної сили. У даній ситуації райдержадміністрація можна притягнути до відповідальності за перевищення своїх повноважень.

2. Централізована бібліотечна система як єдине структурне утворення здійснює бібліотечно-інформаційне обслуговування всіх жителів відповідного району та є об'єктом права спільної комунальної власності територіальних громад району. Районна рада від імені територіальних громад здійснює управління об'єктами права спільної власності громад. Таким чином, Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” не заперечує існування районних ЦБС. Навпаки, ст. 60 передбачає такі утворення, надаючи їм статусу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ (міст) району. А тому рішення районної ради про передачу сільським радам фондів чи штатних одиниць ЦБС повинне бути підкріплене згодою усіх сільських, селищних (міських) рад району.

3. Статті 88, 89 Бюджетного кодексу України визначають розмежування видатків між сільськими (селищними, міськими) та районними бюджетами. Дійсно, відповідно до цих статей та Закону „Про Державний бюджет України на 2006 рік”, видатки на утримання сільських (селищних, міських) бібліотек у 2006 році повинні здійснюватися з бюджетів відповідних сіл (селищ, міст).

Але філія ЦБС не має статусу сільської (селищної, міської) бібліотеки! Наголошуємо: філія ЦБС є структурним підрозділом юридичної особи – об'єкта права спільної комунальної власності усіх територіальних громад відповідного району. Таким чином ст. 88 Бюджетного кодексу визначає порядок фінансування лише бібліотек, які не входять до складу

ЦБС та перебувають у комунальній власності територіальної громади конкретного села (селища, міста).

Отже, Бюджетний кодекс України не є підставою для ліквідації районних централізованих бібліотечних систем.

4. Варто також зазначити, що рішення про передачу бібліотечного фонду ЦБС на баланс сільських рад суперечить Типовій інструкції про порядок списання матеріальних цінностей з балансу бюджетних установ, затвердженій спільним наказом Державного казначейства України і Міністерства економіки України № 142 / 181 від 10.08.2001 р. (із наступними змінами)<sup>7</sup>.

Отже, законодавство України зовсім не перекрешлює існування ЦБС. Вирішення цього питання нині перебуває виключно в компетенції територіальних громад. І тому, якщо централізована бібліотечна система функціонує як повноправна юридична особа, довести, що вона є об'єктом права спільної власності територіальних громад району, та не допустити її ліквідацію досить просто.

Масовість процесу децентралізації бібліотечних систем на рівні району можна пояснити як правовим нігілізмом працівників райдержадміністрацій та районних рад, так і небажанням керівників ЦБС реалізувати право централізованої бібліотечної системи мати статус юридичної особи.

На особливу увагу заслуговують випадки „прихованої” (латентної) ліквідації ЦБС. Найчастіше це відбувається так: районна рада чи районна адміністрація приймає рішення про передачу фондів і штатних одиниць ЦБС сільським, селищним радам без ліквідації самої ЦБС. Але у такому випадку централізована бібліотечна система все рівно перестає існувати, оскільки втрачаються основні її ознаки та функції. Фактично постає принципово нова структура, яку не можна називати централізованою бібліотечною системою (це буде суперечити наказу Міністерства культури і мистецтв України від 20.11.2001 р. № 709 „Про затвердження Положення про централізовану бібліотечну систему”).

У регіонах знаходять різні способи виходу із ситуації, що склалася. Наприклад, у Тернопільській області з 2002 р. діють „сільські освітньо-культурні комплекси”, які об'єднують усі заклади культури, а також дошкільні заклади, що розміщені на території однієї сільської ради<sup>8</sup>. Але, якщо такі утворення оформлено документально, можна поставити під сумнів правомочність виплати доплати за вислугу років бібліотекарям, які працюють у цих комплексах.

А у Запорізькій області, де відбулася ліквідація ЦБС, поширено досвід роботи в нових умовах бібліотек Пологівського району, які функціонують на таких засадах:

1. Усі бібліотеки-філії передано відповідним місцевим радам.

<sup>7</sup> Див.: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>

<sup>8</sup> Вітенко В. Стан і перспективи розвитку сільських бібліотек України: Із досвіду роботи б-к Тернопіл. обл. // Бібл. форум України. – 2005. – № 4. – С. 50.

2. Усі кадрові питання (в т. ч. приймання на роботу та звільнення працівників сільських бібліотек, як і центральної районної бібліотеки) перебувають у компетенції відділу культури райдержадміністрації, але заробітну плату бібліотекарі отримують у сільських радах.

3. Фонд ЦБС передали на баланс центральної районної бібліотеки.

4. Центральна районна бібліотека на договірних засадах передала фонд у користування сільським радам.

5. Центральна районна бібліотека уклала договори із завідувачами сільських бібліотек про роботу з книжковим фондом, згідно з якими на останніх покладено повну матеріальну відповідальність за збереження фонду<sup>9</sup>.

Не можна не відзначити грубі порушення законодавства, які було допущено у цьому випадку:

1. Оскільки бібліотеки-філії передано у відання відповідних сільських рад, вони набули статусу сільських бібліотек, а також об'єктів права комунальної власності відповідних територіальних громад. Тому відділ культури райдержадміністрації не має права призначати на посади чи звільняти працівників сільських бібліотек, оскільки це суперечить не лише Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, але й Закону „Про місцеві державні адміністрації”<sup>10</sup> та Кодексу законів про працю України.

2. Договір із сільськими радами про користування бібліотечним фондом центральної районної бібліотеки суперечить Цивільному кодексу України, Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, наказу Державного казначейства України від 17.07. 2000 р. № 64 „Про затвердження Інструкції з обліку основних засобів та інших необоротних активів бюджетних установ”<sup>11</sup>, спільному наказу Державного казначейства України і Міністерства економіки України № 142/181 від 10.08.01 „Про затвердження Типової інструкції про порядок списання матеріальних цінностей з балансу бюджетних установ”, наказу Головного управління Державного казначейства України від 30.10.98 № 90 „Про затвердження Інструкції з інвентаризації матеріальних цінностей, розрахунків та інших статей балансу бюджетних установ”<sup>12</sup>.

3. Договір із завідувачами сільських бібліотек є нікчемним, тобто абсолютно недійсним, таким, що не має ніяких юридичних наслідків, оскільки укладений неправомочними сторонами, а також суперечить Кодексу законів про працю України, де зазначено, що завідувачі сільських бібліотек не мають права вчиняти такі правочини, оскільки сільська бібліотека не є юридичною особою.

Покладення на завідувачів сільських бібліотек повної матеріальної відповідальності за збереження фонду є порушенням трудового законодавства та тягне за собою адміністративну відповідальність згідно зі ст. 41 Кодексу про адміністративні правопорушення.

Серйозне занепокоєння у зв'язку з процесами ліквідації ЦБС (у т. ч. латентної) також викликає той факт, що у переважній більшості працівників бібліотек, які виведено зі складу ЦБС, суттєво зменшується заробітна плата. Підставою для цього є наказ Міністерства культури і туризму України від 18.10. 2005 № 745 „Про впорядкування умов оплати праці працівників культури на основі Єдиної тарифної сітки”<sup>13</sup>.

Нагадаємо, що тарифні розряди керівних працівників ЦБС (директор, завідувач бібліотеки, філії ЦБС, завідувач відділу, сектору), як і інших публічних бібліотек, визначаються залежно від того, до якої з груп за оплатою праці ЦБС (чи бібліотеку, що не входить до складу ЦБС) буде віднесено. Наприклад, до четвертої, найнижчої групи, бібліотеку може бути віднесено лише при наявності 10 тис. середньорічної кількості користувачів та 210 тис. книговидач. Жодна сільська та селищна окремо взяті бібліотеки реально таких показників роботи за рік не мають. А це означає, що посадові оклади працівників цих бібліотек повинні встановлюватися на 10% нижче посадових окладів, передбачених для аналогічних працівників четвертої групи.

У випадку, коли відбулася ліквідація ЦБС (у т. ч. латентна), але група за оплатою праці працівників визначається, виходячи із узагальнення кількості користувачів та книговидач усіх бібліотек, які раніше входили до системи, можна говорити про порушення законодавства про оплату праці і безпідставно виплачені кошти.

Як бачимо, процес ліквідації ЦБС створив низку проблем. У ситуації, що склалася, вбачається вкрай необхідним вжиття таких заходів:

1. Розробити та законодавчо закріпити нову модель організації бібліотечної справи на рівні району (міста), яка має право на існування поряд із ЦБС.

2. Розробити нову редакцію Положення про централізовану бібліотечну систему.

3. Прийняти державні стандарти надання бібліотечних послуг.

Ці першочергові заходи сприятимуть недопущенню випадків незаконної ліквідації ЦБС та захистять трудові права працівників публічних бібліотек.

<sup>9</sup> Децентралізація: Полігівський ракурс. – Запоріжжя, 2004. – 9 с.

<sup>10</sup> Див.: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>

<sup>11</sup> Там само.

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Там само.