

Н. Плотнік,

заступник начальника

Управління культури і туризму

Харківської обласної державної адміністрації

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НА ХАРКІВЩИНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ДІЯЛЬНОСТІ БІБЛІОТЕК У НОВИХ УМОВАХ

**П**РОБЛЕМА реформування адміністративно-територіального устрою в Україні стає дедалі актуальнішою. Питання децентралізації – процесу перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, майна від центрального управління на місця, розглядається на рівні питань збереження державності України. Слід зазначити, що вперше децентралізація згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р., в якій зазначалося: «...не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації». Децентралізація у сфері культури – це забезпечення доступності всіх культурних можливостей та саморегулювання культурного простору саме на рівні місцевої громади – як конкретного життєвого середовища людини.

Оскільки децентралізація передбачає насамперед передання від державних органів органам місцевого самоврядування значних повноважень та бюджетів для успішнішої реалізації цих повноважень, не слід забувати про те, що разом із повноваженнями на місця передаються права, обов'язки і відповідальність органів місцевого самоврядування перед мешканцями громади та перед державою. На превеликий жаль, як показав практичний досвід останніх років, не всі керівники органів місцевого самоврядування пам'ятають про такі поняття, як «обов'язки» і «відповідальність». У результаті ми маємо скорочення мережі закладів культури (заклади ліквідуються без попереднього погодження із Міністерством культури України), переведення працівників на роботу з неповною зайнятістю, використання бюджетних коштів, виділених на культуру, не за призначенням (ремонт доріг, освітлення територій тощо). Особливо гостро постає питання організації подальшої діяльності закладів культури в новостворених об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Зупинюся детальніше на аналізі організації діяльності бібліотечних закладів Харківської області та бібліотек новостворених об'єднаних територіальних громад.

Адміністративно-територіальний устрій Харківської області є таким: 27 районів, 6 міст обласного значення та обласний центр – м. Харків, 1761 населений пункт, з яких 78 – міських та 1683 – сільських.

Загальна кількість закладів культури в регіоні – 2 183 (державних – 4), з них у сільській місцевості – 1235. На 01.01.2017 загальна кількість бібліотек становила 1270, з них сфери впливу Міністерства культури – 816 (станом на 01.01.2016 –

826), у сільській місцевості – 592 (станом на 01.01.2016 – 599). Порівняно з 2016 р. кількість публічних бібліотек зменшилася на 10 одиниць. На території області працюють 37 ЦБС, які об'єднують 715 книгозбірень. У бібліотеках сфери впливу Міністерства культури України працюють 1688 осіб. Кількість бібліотечних працівників у них – 1483, або 87,9% від усіх, хто працює. Із загальної кількості бібліотечних працівників 553 особи (37,3%) мають повну вищу бібліотечну освіту та 390 (26,3%) осіб – базову вищу бібліотечну освіту, 540 осіб (36,4%) бібліотечної освіти не мають. З-поміж бібліотечних працівників 757 осіб мають стаж бібліотечної роботи понад 20 років, 345 – понад 10 років, 247 – 3–9 років, 134 – до 3 років. Із загальної кількості бібліотечних фахівців 546 осіб працюють неповний робочий день, з них 472 – у сільській місцевості.

В 2016 р. бібліотеки Харківської області отримали 148,12 тис. видань (з них книг – 84,48 тис. пр., періодики – 63,64 тис. пр.) на суму 2412,6 тис. грн.; 90% надходжень – українською мовою.

Керівництво області прийняло рішення про виділення у 2017 р. з обласного бюджету 420 тис. грн. на поповнення фонду бібліотек.

Нині в області триває процес інформатизації бібліотек. Так, у 324 (40%) закладах установлено 941 комп'ютер, доступ до Інтернету надається в 255 (31%) публічних бібліотеках.

У тестовому режимі запроваджено й Електронну систему моніторингу базової мережі публічних бібліотек України (ЕСМАР).

18 червня 2015 р. на засіданні позачергової XXXVI сесії Харківської обласної ради 96 голосами було схвалено Проект перспективного плану формування територій громад Харківської області. Ним було передбачено створення 59 спроможних територіальних громад замість 459 існуючих. Однак 23 вересня 2015 р. уряд України затвердив перспективний план формування територій громад Харківської області, згідно з яким на території області заплановано створення 53 спроможних ОТГ. Станом на 5 квітня 2017 р. на території регіону створено 4 громади: Старосалтівська ОТГ (Вовчанський район), Чкалівська ОТГ (Чугуївський район), Мерешанська та Роганська ОТГ (Харківський район). Загальна площа 4 громад – 915,17 м<sup>2</sup>, чисельність населення – 60 218 осіб. Державний фонд регіонального розвитку – 152,6 млн грн. Субвенція на соціально-економічний розвиток територій ОТГ становила 182,7 млн грн.

За кількістю населення, територією та іншими показниками ці громади відповідають усім параме-



трам спроможних громад. У 2017 р. в області планують об'єднатися ще, як мінімум, 10 громад. Так, 30 квітня цього року відбулися вибори в Нововодолазькій ОТГ.

Аналіз діяльності закладів культури у створених ОТГ та подальше проведення добровільного об'єднання територіальних громад дав змогу виявити успіхи й недоліки в проведенні реформи децентралізації у сфері культури на місцях.

Актуальним питанням, яке потребує першочергового вирішення і втручання з боку Міністерства культури України, є розподіл повноважень між рівнями влади стосовно управління об'єктами культури, прийняття відповідного законодавства та затвердження структури органів управління на місцях. Лише в одній із 4 новостворених ОТГ – Старосалтівській Вовчанського району, існує окремий структурний підрозділ – відділ культури. В інших ОТГ функції з розвитку культури покладено на відділи освіти, культури, молоді і спорту або гуманітарний відділ. Слід зазначити, що жодного представника від культури до складу новостворених відділів не ввійшло. Основна частина працівників – представники освіти, які не знають нормативно-правових документів та законодавчих актів у галузі культури. Цей факт ставить під загрозу проведення державної культурної політики на місцях, а також значно затримує процес подальшої демократизації культурної сфери суспільного життя, системи державного управління з урахуванням обраного проєвропейського вектора розвитку України.

Ще однією перепоною на шляху проведення децентралізації є застаріла нормативно-правова база галузі, а також відсутність у чинних документах такого поняття, як ОТГ, що, у свою чергу, стає на заваді виконанню норм і стандартів з культурного обслуговування населення на відповідних територіях. Навіть Методичні рекомендації з організації мережі публічних бібліотек в об'єднаних територіальних громадах, які розробило Міністерство культури України відповідно до Законів України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» і які можуть застосовуватися органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень у процесі організації мережі публічних бібліотек в ОТГ для забезпечення належного рівня надання послуг у сфері культури, не сприймаються керівниками громад, оскільки не підкріплені наказом або супроводжувальним листом Міністерства культури України – центрального органу у сфері культури в регіонах. Тому необхідно на загальнодержавному рівні створити необхідні правові засади і механізми для реального здійснення громадами своїх повноважень з розвитку місцевої культурної інфраструктури.

Викликає занепокоєння подальша зміна мережі бібліотечних закладів ОТГ, оскільки, по-перше, вже зафіксовано випадки об'єднання бібліотек, що передаються на баланс ОТГ із подальшою зміною струк-

турної моделі закладу, а саме – створення комунального закладу «Центральна бібліотека ОТГ» шляхом об'єднання всіх бібліотек в одну. По-друге, невизначеність обсягів бюджету ОТГ стає на заваді у визначенні обсягів фінансування, необхідних на утримання закладів культури (в т. ч. бібліотек) та відповідно граничної чисельності працівників закладів.

Аналіз створення поліфункціональних закладів на зразок клуб-бібліотека, бібліотека-клуб, що відбувався під час проведення оптимізації мережі закладів культури в сільській місцевості, виявив незадовільні результати. Працівники цих закладів або працювали на неповну ставку, або у закладі залишали працювати одного співробітника, який виконував посадові обов'язки та функції працівників обох закладів – бібліотеки та клубу, а також вів усю їх документацію. В результаті такого навантаження не тільки погіршувалася робота закладів у цілому, а й порушувалися вимоги до фіксування книговидачі та збереження книжкового фонду бібліотек. Не задовольняла працівників і невизначеність режиму роботи такого закладу, оскільки, на відміну від бібліотеки, в клубному закладі передбачено роботу у вечірній час, святкові та вихідні дні. Враховуючи цей досвід, Управління культури і туризму облдержадміністрації рекомендує керівникам органів місцевого самоврядування області не використовувати цю практику під час передання бібліотечних закладів із комунальної власності громади району до комунальної власності ОТГ.

Для формування в ОТГ ефективно діючої мережі закладів культури, організації надання культурних послуг членам громади, перетворення закладів культури з майданчиків демонстрації готового культурного продукту на відкриті публічні простори для комунікації та творчості Управління культури і туризму Харківської обласної державної адміністрації (ОДА) постійно веде консультативну роботу та надає методичну допомогу керівникам ОТГ, представникам структурних підрозділів органів виконавчої влади, організовує комплексні виїзди представників управління та фахівців галузі на місця, проводить експертні зустрічі, організовує скайп-конференції та тренінги. Так, на базі регіонального тренінгового центру Харківської ОУНБ, у рамках проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Діалог», який упроваджується Асоціацією міст України у співпраці з програмою IREX «Бібліоміст», працівники управління, обласних бібліотек, експерти Харківського регіонального Офісу з підтримки реформи місцевого самоврядування та децентралізації повноважень органів виконавчої влади протягом 2015–2016 рр. провели низку заходів (скайп-конференції, скайп-семінари, експертні зустрічі тощо) з питань проведення реформи децентралізації. Слід зазначити, що під час таких заходів до представників районів області та громадськості, депутатів органів місцевого самоврядування неодноразово доводилася думка про важливість ролі саме бібліотечної мережі області у просуванні ідей реформи місцевого самоврядування серед широких



верств населення. Обговорювалися питання матеріально-технічного стану бібліотечних закладів, нових можливостей розвитку установ культури в контексті об'єднання громад. Також було організовано серію вебінарів з питань децентралізації повноважень органів виконавчої влади та процесу об'єднання територіальних громад за участю представників регіонального Офісу реформ, Харківського регіонального відділення Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». Заходи проводилися Управлінням культури і туризму Харківської ОДА спільно з Харківською ОУНБ з метою покращення обізнаності мешканців області з процесами реформування місцевого самоврядування та підвищення їх особистої активності в зазначеному процесі.

Протягом 2016-го – на початку 2017 р. методичний центр Харківської ОУНБ особливу увагу приділяв організації роботи публічних бібліотек у новостворених ОТГ. Саме цьому питанню було присвячено засідання обласного клубу професійного та творчого спілкування директорів ЦБС «Публічна бібліотека в реаліях реформи місцевого самоврядування», яке відбулося 9 червня 2016 р. Для працівників бібліотек ОТГ проводились індивідуальні консультації, практикуми, а саме: «Організація роботи бібліотек ОТГ», «Комплектування та облік бібліотечних фондів», «Система підвищення кваліфікації в бібліотеках ОТГ», «Методична робота бібліотек ОТГ», «Статутні документи публічної бібліотеки».

11 квітня 2017 р. у Харківській ОУНБ пройшов обласний семінар-практикум «Організаційно-методична робота: складові успіху в умовах викликів сучасності» для новопризначених методистів публічних бібліотек та бібліотечних працівників, які займаються методичною роботою. До участі було запрошено і бібліотечних працівників книгозбірень ОТГ.

У Довгостроковій стратегії розвитку української культури – стратегії реформ, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2016 р. № 119-р, зазначається: «Діюча мережа державних і комунальних закладів культури повинна бути наповнена новим змістом, новими можливостями та знаннями, щоб ефективно надавати гарантовані Конституцією України послуги та забезпечувати реалізацію права громадян на доступ до культури та участь у культурному житті. Сучасні технології мають стати невід'ємним атрибутом діяльності закладів культури». Останніми роками в царині інформаційних технологій спостерігаються суттєві зрушення, завдяки чому для бібліотечної галузі відкрилися нові можливості щодо організації обслуговування населення бібліотечними ресурсами.

Враховуючи нові умови та вимоги до діяльності закладів культури в ОТГ, кадровий голод у виконавчих органах цих громад, проблеми з проведенням методичної роботи в бібліотечних закладах громад, що пов'язані з відсутністю відповідних фахівців, зокрема у штатах сільських і селищних книгозбірень, зростає значення обласних бібліотек як організацій-

но-методичних та інформаційних центрів, а також як центрів апробації та пропагування інноваційних форм і нових проектів, котрі в подальшому можуть використовуватися в роботі бібліотек ОТГ.

Приємно зазначити, що обласні бібліотеки регіону (обласна універсальна наукова бібліотека, обласна бібліотека для юнацтва, обласна бібліотека для дітей) беруть активну участь у проектах та конкурсах, що проводяться міжнародними організаціями спільно з Харківською ОДА та Харківською обласною радою, залучаючи до цього бібліотеки районів та міст обласного значення. Серед них:

- обласний конкурс міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє» під назвою «Бібліотека – центр спілкування та інтелектуального розвитку дітей та підлітків» (Чугуївська центральна міська бібліотека, Ізюмська міська ЦБС, Куп'янська ЦБС, Первомайська міська ЦБС, Барвінківська ЦБС);

- проект від Німецького товариства міжнародного співробітництва GIZ під назвою «Бібліотека та молодь – щасливе майбутнє» (Чугуївська центральна міська бібліотека); «Підтримка територіальних громад України у зв'язку зі збільшенням кількості ВПО» (Первомайська міська ЦБС);

- проект від Посольства Федеративної Республіки Німеччини «Бібліотека – як центр консультування, дозвілля та інформації для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та соціально незахищених верств населення» (Чугуївська центральна міська бібліотека);

- проект «Єдина громада» (Чугуївська центральна міська бібліотека);

- конкурс «Сприяння розвитку сталих моделей соціальної адаптації учасників АТО» (Чугуївська центральна міська бібліотека);

- проект «Допоможемо тим, хто захищав нас» (бібліотека для юнацтва Чугуївської ЦБС);

- проект «Бібліотека та воїни АТО – разом в майбутнє» (Чугуївська центральна міська бібліотека);

- грантова програма «Спеціальна ініціатива "Україна"» (Барвінківська, Куп'янська ЦБС);

- міні-проект «Енергозбереження – запорука економії та комфорту» (Барвінківська ЦБС, Ізюмська міська ЦБС);

- проекти «Етномайстерня "Від минулого в майбутнє"», «Чудеса за завісою», «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України», «Все про Європу: читай, слухай, дізнавайся в пунктах європейської інформації в бібліотеках», «Культура – в маси, тепло – в серця» (Барвінківська ЦБС);

- міні-проект «Нове віконце подарує читачам тепло і сонце» (Ізюмська міська ЦБС);

- грантовий проект «Оновлена бібліотека – центр культури і просвіти» (Первомайська міська ЦБС);

- проект «Програма медіаграмотності громадян» за підтримки Міністерства закордонних справ та міжнародної торгівлі Канади у партнерстві трьох організацій: Академії української преси, IREX та StopFake (Кегичівська ЦБС).



Харківська ОУНБ у 2016 р. за підтримки USAID у рамках Української ініціативи з підвищення громадської довіри реалізувала проекти «Об'єднання громади: навчальні та інтеграційні програми для ВПО у Харкові» та «Моя нова поліція: громадська підтримка реформи національної поліції». Останній ініційовано Радою міжнародних досліджень та обмінів (IREX/Україна) в партнерстві з Міністерством внутрішніх справ України, Міжнародною організацією з розвитку права (IDLO) за фінансової підтримки Бюро з міжнародної боротьби з наркотиками та правоохоронної діяльності Департаменту США (INL).

Також Харківська ОУНБ у співпраці з фондом *Brain Basket* реалізує всеукраїнський проект *Technology Nation*, який дає змогу всім охочим безкоштовно здобути комп'ютерну освіту світового рівня та вивчити основи найпопулярніших мов програмування. На сьогодні в бібліотеці проходять заняття для п'яти груп (дві – для дорослих, дві – для жінок, що перебувають у декретній відпустці, одна – для дітей).

Не відстає від Харківської ОУНБ і Харківська обласна бібліотека для юнацтва (ОБЮ). На сьогодні ця бібліотека стала дійсно сучасним креативним майданчиком, об'єднавши навколо себе не тільки учнів загальноосвітніх шкіл м. Харкова та області, а й студентську молодь регіону. З метою підвищення поінформованості майбутніх абітурієнтів щодо особливостей вступу до ВНЗ та реалізації державної молодіжної політики у сфері профорієнтації цього року в бібліотеці відбувся вже четвертий щорічний «Ярмарок вишів» у межах програми «Обираємо професію крок за кроком». Цьогорічний захід здобув нового й дуже важливого партнера, адже акція стала частиною проекту «Покращення можливостей для освіти, самоосвіти, творчої самореалізації та соціальної адаптації ВПО в Харкові та Харківській області», що реалізується в межах проекту «Підтримка українських громад у зв'язку зі збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб» інфраструктурної програми для України, фінансується німецьким урядом та виконується Німецьким товариством міжнародного співробітництва GIZ. Участь у заході взяли 25 харківських вишів. Ярмарок відвідали понад 1,5 тис. старшокласників з більш як 90 шкіл Харкова та області.

Для сприяння соціально-культурній і психологічній адаптації родин з числа внутрішньо переміщених осіб та інших соціально вразливих категорій населення, які проживають у м. Харкові, та їх інтеграції в місцеву громаду Харківська ОБЮ в 2017 р. реалізувала проект «Підтримка українських громад у зв'язку зі збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб», ініційований Німецьким товариством міжнародного співробітництва GIZ спільно з Харківською ОДА. Завдяки перемозі в цьому проекті у Харківській ОБЮ створено сучасний інтернет-центр для забезпечення безкоштовного доступу соціально незахищених верств населення до сучасних цифрових освітніх ресурсів та проведення короткострокових освітніх курсів.

З метою привернення уваги до проблем місцевої громади та конкретних її членів, спільної допомоги тим, хто цього потребує, забезпечення взаємодії між громадянами та об'єднаннями громадян, реалізації громадських ініціатив обласні бібліотеки шукають нові напрями роботи. На сьогодні бібліотеки стають центрами громадської активності та соціальної допомоги. У Харківській ОБЮ запроваджено штатну одиницю психолога, завдяки чому з'явилася можливість надавати кваліфіковану психологічну допомогу молодим людям, проводити для них психологічні тренінги, семінари, бесіди.

Бібліотеки області організовують заходи, що сприяють правовій обізнаності громадян, вирішенню питань, пов'язаних із законодавством та захистом прав, відкривають пункти доступу громадян до офіційної інформації та сервісів електронного урядування. Постійно ведеться робота зі створення інформаційних ресурсів для супроводу програмних заходів щодо роботи з соціально незахищеними громадянами і задоволення їх інформаційних і читачьких потреб, зокрема, створюються тематичні картотеки («Куди звернутися, якщо...», «Корисна інформація для вас», «Все про пільги, пенсії», «Нове в лікарському забезпеченні» тощо), а також адресні бази районних, міських, крайових соціальних установ («Адреси милосердя», «Соціальні служби» та ін.).

Книгозбірні співпрацюють із службами соціального забезпечення, беруть участь у місцевих, регіональних програмах соціального захисту й інформаційного обслуговування людей з інвалідністю та інших соціальних груп, ведуть фактографічні бази даних з проблем соціального захисту місцевого населення (правові, економічні, побутові, культурні).

Бібліотеки активно підтримують людей похилого віку, в рамках клубів за інтересами проводять для них різноманітні заходи, що сприяють соціальній адаптації. Зокрема, у Дворічанській ЦБС працює клуб «Осінні барви». Також у бібліотеках області діють курси комп'ютерної грамотності («Крокуємо в Інтернет разом» – у Зачепилівській ЦБС, «Вивчаємо комп'ютер» – у Кегичівській ЦБС, «Навчаємось комп'ютеру разом» – у Куп'янській ЦБС, «Комп'ютерна школа для пенсіонерів» – у Зміївській ЦБС, «Інтернет – наш друг і помічник» – в Ізюмській районній ЦБС).

Серед молоді надзвичайно популярним є проект Харківської ОБЮ «Фотосесія в бібліотеці». Цікаві фото, зроблені біля книжкових полиць і в бібліотечних залах, розміщують як на сайті бібліотеки, так і в соціальних мережах. Варто зазначити, що бібліотеки області подають інформацію про роботу закладу та цікаві проекти не тільки на офіційних сайтах, а й у соціальних мережах, завдяки чому з'явилася можливість швидкого обміну інформацією між закладами та інтернет-користувачами з різних куточків країни. Цей позитивний досвід також пропонується використовувати в подальшій роботі бібліотекам ОТГ, адже таким чином можна розширити можливості спілкування та поширення інформації серед дітей та молоді, які багато часу проводять в Інтернеті.



Як зазначалося вище, 40% бібліотек на Харківщині мають комп'ютери та 31% – доступ до Інтернету. Кількість таких бібліотек збільшується, тому маємо надію, що в майбутньому не буде проблем зі звітністю про роботу бібліотек ОТГ в режимі ЕСМаР.

Це можна сказати й стосовно здійснення розподілу книг за державними та обласними програмами серед бібліотек області, в т. ч. бібліотек ОТГ. Так, Харківська ОУНБ вже розподіляла книги на бібліотеки Старосалтівської та Мереф'янської ОТГ за державними програмами «Українська книга» та бюджетною програмою «Здійснення концертно-мистецьких та культурологічних загальнодержавних заходів, заходів з виявлення та підтримки творчо обдарованих дітей та молоді, заходів, пов'язаних із забезпеченням свободи совісті та релігії, державна підтримка регіональних культурних ініціатив та аматорського мистецтва, поповнення експозицій музеїв та репертуарів театрів, концертних та циркових організацій, забезпечення розвитку та застосування української мови». Завдяки набутому досвіду при утворенні нових ОТГ бібліотеки напряму отримуватимуть книги з обласного обмінно-резервного фонду.

З огляду на вищевикладене пропонуємо об'єднати зусилля всіх органів управління галуззю, зокрема Міністерства культури України, департаментів (управлінь, відділів) культури на місцях, для подальшої консолідації громадян України, збереження, передання, а також створення надбань національної духовної культури, забезпечення сприятливих умов для діяльності бібліотек в ОТГ та форму-

вання управлінсько-методичної вертикалі бібліотечної галузі.

З урахуванням складності та багатогранності зазначеної проблематики необхідно:

- прискорити прийняття змін до пакета законодавчих актів, урегулювавши поняття та нормативи діяльності закладів культури в ОТГ;

- затвердити механізм переведення бібліотечних закладів із комунальної власності районів (міст) до комунальної власності ОТГ, запропонований Міністерством культури України в Методичних рекомендаціях з організації мережі публічних бібліотек в об'єднаних територіальних громадах;

- розробити та затвердити Положення про публічну бібліотеку (з відокремленими структурними підрозділами – філіями ОТГ), а також приблизні структури та штатний розпис таких бібліотек, урахувавши нові сучасні професії;

- запропонувати внести зміни до Закону України «Про освіту» щодо надання можливості працівникам закладів культури в сільській місцевості, які мають стаж роботи в галузі понад 10 років, здобувати заочно другу вищу освіту за фахом без проходження ЗНО.

Отже, процес децентралізації влади є складним, він передбачає кілька етапів, серед яких слід виділити бюджетну, податкову децентралізацію, можливість передання повноважень на рівень громад, формування незалежних бюджетів цих громад. Необхідно робити все можливе для того, щоб досягти позитивного ставлення громадськості до бібліотек, перетворення їх на необхідні спільноті інформаційні центри.