

Почему закрываются библиотеки?

О поручениях Президента России и Методических рекомендациях Министерства культуры

Научно-методический отдел РНБ постоянно держит в фокусе своего внимания вопросы состояния и оптимизации сети общедоступных библиотек в регионах страны. Среди комплекса условий, влияющих на состояние сети, наиболее важным является состояние нормативно-правовой базы. Необходимо, в принципе, иметь два основных документа обязательного характера: это социальные нормативы и нормы, и методику определения нормативной потребности субъектов РФ в государственных и муниципальных общедоступных библиотеках. Еще год назад в стране были и методика и нормы, одобренные Правительством РФ. Недостаток этих документов заключается лишь в том, что они имеют рекомендательный характер. Органы власти субъектов РФ могут самостоятельно определять порядок их применения. Это часто приводит к неоправданному закрытию и слиянию библиотек. Ежегодный мониторинг РНБ показывает, что за последний год темпы закрытия общедоступных библиотек нарастают. Из общего числа потерь за три года (1902), на 2015 г. приходится – 1113 библиотек, в том числе около 700 сельских.

В 2015 году вопросы доступности социальных услуг для населения (в том числе учреждений культуры) привлекли внимание Президента РФ. **22 июля 2015 г.** В.В. Путин подписал перечень поручений по вопросам обеспечения доступности услуг в социальной сфере для граждан Российской Федерации. (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/50043>).

Приведем основные позиции этого важного для сферы культуры документа.

1. Правительству Российской Федерации:

Пр-1441, п.1а

а) обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, устанавливающих:

- критерии доступности населению услуг социальной сферы, в том числе в сфере образования, культуры, социального обслуживания;

- требования к размещению организаций социальной сферы, в том числе образования, здравоохранения, культуры и социального обслуживания, с учётом плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры и иных показателей, отражающих доступность для населения услуг социальной сферы;

- обязательность использования указанных требований субъектами Российской Федерации при размещении объектов социальной сферы, в том числе объектов образования, здравоохранения, культуры и социального обслуживания;

- показатели развития сети организаций социальной сферы, в том числе в сельской местности, включая требования к кадровому обеспечению организаций социальной сферы, исходя из плотности населения и других факторов, влияющих на доступность для населения услуг социальной сферы.

Срок исполнения - 15 декабря 2015 года

Пр-1441, п.1б

б) внести изменения в методику определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры, в том числе предусмотреть соответствующие нормативы в отношении организаций дополнительного образования детей;

Срок исполнения - 30 декабря 2015 года

Пр-1441, п.1е

е) разработать единые подходы к установлению и расчёту нормативов числа получателей социальных услуг на одного социального работника в сфере социального обслуживания населения, а также на одного работника учреждений культуры, образования и здравоохранения, в зависимости от вида осуществляемой деятельности.

Срок исполнения - 1 октября 2015 года

Пр-1441, п.2

2. Счётной палате Российской Федерации осуществить подготовку доклада о доступности услуг в социальной сфере для граждан Российской Федерации, в том числе в удалённых районах и в сельской местности, по итогам 2015 года.

Срок исполнения - 15 июля 2016 года

Указанные поручения президента РФ имеют прямое отношение к библиотечной сфере страны. Часть из этих поручений нашла отражение в деятельности Министерства культуры Российской Федерации (МК РФ) по подготовке нормативно-правовых актов. Но всегда ли эти документы адекватны поручениям Президента РФ?.. Покажем хронику действий МК РФ, направленных на разработку новых норм и нормативов по размещению организаций культуры:

1 сентября 2015 г. на сайте МК РФ были опубликованы проекты распоряжений Правительства РФ по внесению изменений:

– в социальные нормативы и нормы (СНИН), одобренные распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р (в редакции распоряжения Правительства РФ от 13.07.2007 № 923-р);

– в методику (Методика) определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, одобренную распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 23.11.2009 № 1767-р)

К сожалению, публикация этих проектов не сопровождалась сведениями об их статусе, отсутствовали какие-либо комментарии и пояснения, не были установлены сроки обсуждения и подачи поправок. Спустя некоторое время проекты документов бесследно исчезли с сайта МК РФ, а 30 сентября 2015 г. появились вновь, но уже в новой редакции и опять без каких-либо пояснений и обоснований. НМО РНБ при поддержке директоров Центральные библиотек (ЦБ) субъектов РФ подготовил заключение, в котором отмечалось, что проекты ослабляют защищенность библиотечной сети на селе и в городах, запускают механизм, позволяющий облегчить региональным властям сокращение сети общедоступных библиотек, ведут к усилению диспропорций в библиотечном обслуживании населения страны (см. <http://clrf.nlr.ru/analitika/10230-sotsialnye-normativy>). 11 ноября 2015 г. Генеральный директор РНБ А.В. Лихоманов направил в адрес заместителя директора Департамента науки и образования – начальника отдела библиотек и архивов Минкультуры России Е.Н. Гусевой заключение на проекты распоряжений Правительства РФ, регулирующих нормативную потребность в объектах культуры и искусства.

Указанные проекты распоряжений до сегодняшнего дня так и не утверждены Правительством РФ. Министерство ничего не сообщило профессиональному сообществу об их судьбе. На сайте МК РФ проекты распоряжений доступны и сегодня (страница Департамента туризма и региональной политики. Раздел «Проекты»).

http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/detail.php?ID=776614&SECTION_ID=19775.

http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/detail.php?ID=776611&SECTION_ID=19775.

В октябре 2015 г. Минэкономразвития России совместно с Минтрудом; Минкультуры, Минздравом и Минобрнауки разработало законопроект, устанавливающий критерии доступности населению услуг в сфере культуры, образования и социального обслуживания. Но проект ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления критериев доступности населению услуг в сфере культуры, образования и социального обслуживания» так и не был внесен в Государственную Думу. (<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=137491;dst=100086>).

3 декабря 2015 г. Президент РФ выступает с ежегодным Посланием к Федеральному собранию, в котором отмечает: «Люди жалуются, что им порой непонятно, почему закрываются или объединяются, например, больницы, школы, культурные и социальные центры, учреждения... поручаю Правительству до 1 марта 2016 года подготовить и утвердить методику оптимального размещения учреждений социальной сферы. Она должна быть обязательной для применения в регионах. Нужно найти такую форму, в том числе юридически обоснованную, которая бы позволяла это сделать». (<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/50864>).

Таким образом, Президент в декабре 2015 г. повторяет свое указание, которое было дано Правительству еще в июле 2015 года: нужна **методика оптимального размещения учреждений социальной сферы, обязательная для применения в регионах.** Поручение зафиксировано на сайте Президента РФ 8 декабря 2015 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/50899>):

1. Правительству Российской Федерации:

Пр-2508, п.1, 12

12) утвердить обязательные для всех субъектов Российской Федерации методические указания, устанавливающие требования к оптимальному размещению на их территориях объектов социальной сферы, выполнение которых не приведёт к возникновению дополнительных расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Срок исполнения - 1 марта 2016 года

Мы видим, что Президент России настоятельно требует создания единой методики (требований к размещению организаций социальной сферы в регионах), обязательной для всех субъектов Российской Федерации, что может быть реализовано в соответствии с Конституцией РФ только на основе соответствующего федерального закона, либо путем принятия всеми субъектами РФ одинаковых региональных законов. Но и к 1-му марта 2016 г. это поручение не исполнено.

14 апреля 2016 г. Правительство РФ принимает Распоряжение N 664-р, которым отменяет методику определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной сферы, признает утратившими силу:

- Распоряжение Правительства РФ от 19.10.1999 N 1683-р (ред. от 23.11.2009) «О методике определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 43, ст. 5264);

- Распоряжение Правительства РФ от 23.11.2009 N 1767-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 19.10.1999 N 1683-р». (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, N 48, ст. 5864).

Отменив методику определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной сферы, Правительство РФ не выработало взамен новой, об утверждении которой Президент РФ уже два раза давал указания Правительству (в июле и декабре 2015 г.). При этом важно отметить, что социальные нормативы и нормы, рекомендованные органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 N 1063-р (в редакции от 23.06.2014) продолжают действовать и сегодня.

29 апреля 2016 г. МК РФ выпускает распоряжение № P-547, которым утверждает Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры. При этом ссылка идет на поручения Президента РФ, включая внесение изменений в законодательство РФ (п. Пр-1441 п. "а" от 21.07.2015), что вряд ли можно осуществить на основании Распоряжения МК РФ.

На это распоряжение Министерства НМО РНБ совместно с руководителями федеральных и региональных библиотек подготовил заключение, в котором отмечает, что выполнение рекомендаций МК РФ может привести к нарушениям конституционных прав граждан на обеспечение беспрепятственного доступа к информации, они ведут к усилению диспропорций в библиотечном обслуживании населения.

http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/Analitica/socialnorm/zaklMK_text_new.pdf.

Дальнейшие события приобретают новый, весьма неожиданный оборот.

27 июля 2016 г. МК РФ выпускает Распоряжение № P-948 «Об утверждении Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры», принятие которого вновь обосновывается «исполнением поручений Президента РФ», но уже в урезанном виде: исключен пункт «а» из поручения N Пр-1441. Распоряжение МК РФ от 29.04.2016 N P-547 признается утратившим силу.

В новых методических рекомендациях частично учтены высказанные практиками отдельные пожелания, но на уровне сельских населенных пунктов их еще более ужесточили. Если следовать рекомендациям от 27 июля, то можно прогнозировать сокращение сети сельских библиотек по всей стране как минимум на 40% (в стране около 34 тыс. библиотек в сельской местности). Большинство жителей сельских населенных пунктов (с населением до 1000 чел.) будут лишены библиотечного обслуживания.

5 августа 2016 г. на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=51437>) размещен проект приказа Минкультуры «Об утверждении методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры», подготовленный Отделом региональной политики и координации МК РФ. Проект приказа был открыт для общественного обсуждения с 5 по 19 августа.

Отметим два важных момента этого приказа: во-первых, предлагаемые к утверждению (уже приказом, а не распоряжением) МК РФ методические рекомендации полностью соответствуют тем, которые были утверждены распоряжением МК РФ от 27 июля № P-948; и, во-вторых, если Распоряжение МК РФ от 27.07.2016 № P-948 будет признано утратившим силу

после принятия приказа МК РФ, то в статусе действующего окажется распоряжение от 29 апреля (так как оно не отменяется в проекте приказа МК РФ).

Иными словами, может сложиться ситуация, когда одновременно будут действовать разные нормативы, утвержденные двумя актами Минкультуры (распоряжением и приказом), а также правительственные нормативы (которые обладают большей юридической силой по отношению к распоряжениям МК РФ).

* * *

Хроника выполнения поручений Президента РФ в части выработки требований к размещению организаций социальной сферы, в т.ч. культуры, показывает, что процесс этот идет сложно, проблематично, противоречиво. К подготовке нормативных документов не были официально привлечены ни библиотеки-методические центры, ни общественно-профессиональные организации.

Все указывает на то, что так или иначе, но внесение изменений в действующие правительственные нормативы размещения библиотек будут производиться. В этих условиях, опираясь на достоверную статистическую и фактическую информацию, НМО РНБ подготовил Предложения о внесении изменений в проект приказа Минкультуры России «Об утверждении методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры». Предложения загружены на федеральный портал проектов нормативных правовых актов и направлены в МК РФ. http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/Analitica/socialnorm/nmo_socialnorm_08.pdf

Мы исходили из того, что за этими рекомендациями стоит судьба тысяч библиотек, которые участвуют в обеспечении условий для территориального и социального равенства граждан в реализации их прав на доступ к культурным ценностям, которые библиотеки собирают и предоставляют в пользование. При подготовке предложений проводились консультации со специалистами центральных библиотек субъектов РФ: Брянской, Иркутской, Орловской, Псковской и Рязанской областей, Красноярского и Пермского краев, Ханты-Мансийского автономного округа, г. Севастополя.

Благодарю всех участников проекта «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации» за активную профессиональную позицию, которая позволяет нам опираться только на реальное положение дел в библиотечной сфере страны.

С.А.Басов,
заведующий НМО РНБ,
канд.пед.наук