

Российская национальная библиотека
Научно-методический отдел

**НИР «Актуальные проблемы трансформации региональных
библиотечных систем в информационном обществе»**

**Общедоступные библиотеки Министерства культуры Российской Федерации:
итоги мониторинга сети. 2016 – 2018 гг.¹**

Системное воздействие на укрепление и развитие библиотечной системы страны является одной из важных задач Национального проекта «Культура» (2019-2024). Приступая к реализации проекта, важно иметь реальное представление о том, в каком состоянии сегодня находится библиотечная сеть страны, какие тенденции характерны для ее изменений во времени и какие ключевые действия следует предпринимать, чтобы обеспечить системное повышение уровня работы библиотек.

Механизм наблюдения за трансформациями сети общедоступных библиотек запущен научно-методическим отделом Российской национальной библиотеки (РНБ) в 2011 году. Сбор необходимой статистической и аналитической информации осуществляется в рамках Общероссийского проекта РНБ «Корпоративная полнотекстовая база данных для профессионалов “Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации”» (сайт Проекта <http://clrf.nlr.ru/>).

Библиотеки-участницы проекта, заключившие соглашение о сотрудничестве с РНБ, а это – национальные, республиканские, краевые, областные и окружные библиотеки 82 субъектов РФ (из 85-ти) ежегодно загружают в Базу документы, отражающие динамику региональных библиотечных систем. Для охвата наблюдением всей территории страны запросы о состоянии сети общедоступных библиотек направляются научно-методическим отделом РНБ в субъекты РФ, не имеющие представительства в Проекте, а именно: в информационно-аналитический центр Тюменской области, в Национальную библиотеку Карачаево-Черкесской Республики, в Департамент образования, культуры и спорта Чукотского автономного округа. Кроме того, данные для мониторинга запрашиваются в информационно-аналитическом центре Ямало-Ненецкого автономного округа, который выполняет функции сбора библиотечной статистики в регионе.

Новая реальность и динамические процессы, связанные с модернизацией и оптимизацией библиотек, повлияли на усложнение задач мониторинга. С 2017 г. мониторинг осуществляется РНБ на условиях государственного задания в рамках НИОТКР «Актуальные проблемы трансформации региональных библиотечных систем в информационном обществе».² По итогам ежегодных мониторингов статьи и аналитические материалы публикуются в профессиональной печати и размещаются в свободном доступе на сайте Проекта в разделе «Мониторинг библиотечной сети».

В настоящее время наблюдение включает комплекс факторов, активно воздействующих на состояние и тенденции изменения библиотечной сети, среди них:

- выполнение полномочий по библиотечному обслуживанию населения органами местного самоуправления;
- проведение мероприятий по оптимизации сети в целях повышения эффективности бюджетных расходов и рационального использования материально-технических ресурсов;
- соблюдение норм библиотечного законодательства при принятии решений о реорганизации и ликвидации муниципальной библиотеки, расположенной в сельском поселении;

¹ Аналитический материал подготовлен специалистами Научно-методического отдела Российской национальной библиотеки М.Б. Аврамовой и С.А. Басовым.

² НИР внесена в ЕГИСУ НИОКТР на основании приказа РНБ от 27.01.2017 № 37. Рег. номер НИОКТР:АААА-А17-117021310165-4. Руководитель зав. НМО к. п. н. С.А. Басов; отв. исп. зав. сектором НМО М.Б. Аврамова.

- нормативно-правовое регулирование обеспеченности населения библиотеками и состояние доступности услуг;
- создание модельных библиотек и совершенствование материально-технической базы библиотек в целом.

В ходе мониторинга 2016–2018 гг. собраны полные сведения о состоянии сети общедоступных библиотек субъектов РФ, включая информацию о правовых основаниях, фактических причинах и других обстоятельствах закрытия, реорганизации и открытия библиотек. Впервые получена информация о количестве и видах модельных библиотек; о доле общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки, утвержденного Министерством культуры РФ в 2014 году (далее, - Модельный стандарт).

На 1 января 2019 г. сеть общедоступных региональных и муниципальных библиотек системы Министерства культуры РФ насчитывала **41 814** библиотек (*Приложение 1 и 2*).

Из них:

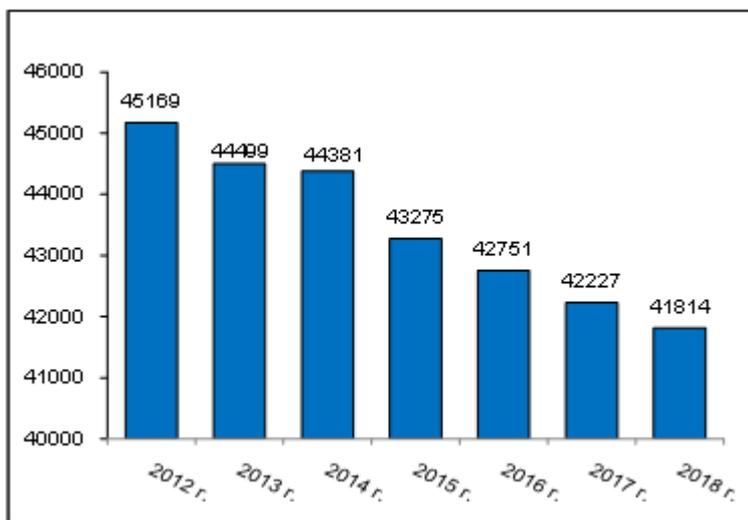
- **253** – центральные библиотеки субъектов РФ;
- **41561** – муниципальные библиотеки, которые включают:
 - **35 328** – муниципальные библиотеки в составе профессиональной сети;
 - **6 233** – муниципальные библиотеки – структурные подразделения организаций культурно-досугового типа (КДУ) и других организаций, оказывающих библиотечные услуги населению.

Из общего числа общедоступных библиотек:

- **33 081** – муниципальные библиотеки в сельской местности (79%);
- **3 310** – муниципальные библиотеки, имеющие статус «Модельная библиотека».

Следует отметить, что согласно данным государственной статистики, в 2018 г. в стране действовало 36 847 региональных и муниципальных библиотек системы Министерства культуры РФ³, что почти на пять тысяч библиотек меньше, чем показывает мониторинг РНБ. Значительная разница обусловлена тем, что методика мониторинга для целей госстатистики не предполагает включение общедоступных библиотек (в т. ч. ЦБС, межпоселенческих и др.), являющихся структурными подразделениями КДУ, в сводные данные о численности и показателях деятельности библиотек системы Министерства культуры РФ. В результате весьма важные показатели официальной статистики, а именно: охват населения библиотечным обслуживанием; процент библиотек, имеющих доступ в Интернет; новые поступления в библиотечный фонд на 1000 жителей; место региона среди субъектов РФ – не пригодны для анализа ситуации в разрезе субъектов РФ и по стране в целом. Именно поэтому во всех субъектах РФ, где в процессе различных реорганизаций (укрупнений, объединений, присоединений и т.п.) появились библиотеки – структурные подразделения КДУ, ведется собственный региональный мониторинг с включением в него всех видов общедоступных муниципальных библиотек, чтобы иметь реальное представление об обеспеченности населения библиотеками и результатах их деятельности.

³ <https://stat.mkrf.ru/indicators/>



Важно: в 2014 г. в библиотечную сеть страны вошли 724 библиотеки Крыма.

Рис. 1. Сеть общедоступных библиотек ведения органов культуры. 2012–2018 гг

Как показывает наблюдение, сохраняются ключевые отрицательные тенденции трансформации сети, среди которых: сокращение численности библиотек (**Рис. 1**), разрушение единства профессионального сегмента сети, ограничение возможностей реализации принципа шаговой доступности библиотек. При этом ситуация развивается весьма противоречиво: наряду с отрицательными изменениями сети имеются и положительные, как в отдельных субъектах РФ, так и в масштабе всей страны. К положительным тенденциям следует отнести, прежде всего, увеличение доли общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта, и создание модельных библиотек.

Создание модельных библиотек как фактор развития библиотечной сети

Практика создания модельных библиотек зародилась в нашей стране в начале 2000-х годов при участии частных фондов. В 2001 и 2008 гг. РБА разработала и приняла две редакции «Модельного стандарта деятельности публичной библиотеки». Практика получила поддержку государства в рамках ФЦП «Культура России. 2006–2011 годы» и региональных программ в сфере культуры. Важным стимулом создания модельных библиотек стал «Модельный стандарт деятельности общедоступной библиотеки», утвержденный в 2014 г. Министерством культуры РФ в качестве рекомендаций органам государственной власти субъектов РФ и органам муниципальной власти⁴.

В соответствии с Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 года Министерством культуры РФ разработан национальный проект «Культура»⁵, которым в 2019–2024 гг. предусмотрено создание модельных библиотек нового поколения. По мнению Министра культуры РФ В.Р. Мединского «*модельные библиотеки, созданные в рамках нацпроекта за счёт федеральных средств, должны стать катализаторами для обновления библиотек страны и задать новый стандарт работы учреждений культуры*».⁶

По данным мониторинга РНБ за последние пятнадцать лет модельные библиотеки (далее, - МБ) созданы в 64 субъектах РФ (из 85-ти). Отсутствие в 21 регионе библиотек со статусом модельной не всегда свидетельствует о том, что в регионе нет современных библиотек. В большинстве случаев это означает, что не было целевого проектного финансирования в рамках федеральных и региональных программ с привлечением средств бюджетов разных уровней.

⁴ https://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/News/mod_standart_31_10_2014.pdf

⁵ <http://static.government.ru/media/files/KwygvgPq1PWAajAmsABFTSPUvVtEjHrO.pdf>

⁶ https://www.mkrf.ru/press/news/vladimir_medinskiy_finansirovanie_bibliotek_za_shest_let_vyroslo_bolee_chem_na_60_protentov/

На 1 января 2019 г. в стране действовало 3 310 МБ. За последние два года создано 426 МБ, в т. ч. 4 МБ нового поколения (в Астраханской, Владимирской, Рязанской и Саратовской областях), ликвидировано 72 МБ, таким образом, общая численность модельных библиотек возросла на 354 единицы. (*Приложение 3*). Отметим, что увеличение числа модельных библиотек происходит и за счёт внебюджетных средств, этот проект поддерживается частными фондами. Так, в 2018 г. в рамках конкурса Фонда поддержки социальных инноваций Олега Дерипаски «Вольное Дело» гранты на создание модельных библиотек получили: библиотека поселка Майна в Республике Хакасия (5 млн. руб.) и Усть-Кутская межпоселенческая библиотека в Иркутской области (3 млн. руб.).

В региональном разрезе количество модельных библиотек колеблется от одной – трех единиц в Свердловской, Мурманской и Орловской областях, Камчатском крае, республиках Дагестан и Ингушетия до нескольких сотен в Чувашской Республике (490 МБ, 100% муниципальных библиотек), Рязанской области (517 МБ, 83 % от общего числа библиотек), Белгородской области (346 МБ, 56%), Республике Башкортостан (303 МБ, 20 %) и т.д.

Изначально проект по созданию модельных библиотек был ориентирован только на обновление сельских библиотек, но реальные потребности внесли свои коррективы. Сегодня статус модельной имеют различные виды библиотек. Модельные сельские библиотеки составляют 79,9 % (2 646 МБ) от общего их числа, городские – 9,1 % (301 МБ), детские – 6,4 % (211 МБ), центральные районные и межпоселенческие – 6,1 % (201 МБ), юношеские и молодежные – 0,4 % (11 юношеских МБ и 2 молодежные МБ). Около 200 МБ (6 %) в 13 субъектах РФ являются подразделениями КДУ.

Создание модельных библиотек на базе центральных районных и межпоселенческих библиотек отмечено в 29 субъектах РФ из 64-х, среди них регионы, где сохранена или восстановлена централизация: республики Татарстан и Чувашия, Рязанская, Сахалинская, Томская области и регионы, где подобные – системообразующие – библиотеки переданы в структуры КДУ: Алтайский край, Псковская область и др.

Около 2 тысяч МБ (55,5 %) соответствуют требованиям Модельного стандарта 2014 года. Так, в Рязанской области 106 МБ из 517 МБ, в Псковской области – 31 МБ из 146 МБ, в Республике Марий Эл – 14 МБ из 61 МБ и др. В 27 субъектах РФ (из 64-х) имеются модельные библиотеки, не соответствующие установленным требованиям. Это несоответствие связано с тем, что открытие основной части модельных библиотек состоялось в тот период, когда только начинался процесс компьютеризации и интернетизации библиотек. Требования к статусу модельной библиотеки были иными, более низкими. Кроме того, многие модельные библиотеки не получали должного финансирования на развитие материально-технической базы и пополнение фондов.

В силу объективных причин, связанных с вложением региональных и муниципальных средств в создание модельных библиотек, во многих регионах не считают обоснованным лишение библиотек статуса «Модельная библиотека» в массовом порядке, без соблюдения организационно-правовых процедур. В регионах проводятся различные экспертно-диагностические мероприятия: паспортизация библиотек; процедуры подтверждения статуса модельной библиотеки; аудит соответствия модельной библиотеки предъявляемым требованиям (Белгородская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Мордовия и др.).

За два последних года по разным причинам в отдельных регионах произошло сокращение численности модельных библиотек, например, в Республике Татарстан на 54 МБ (25 % от общего числа МБ) и Чувашской Республике – на 18 МБ (3 %), причем в последнем случае ликвидация модельных библиотек напрямую связана с оптимизацией библиотечной сети.

С 2019 по 2024 год в рамках реализации Национального проекта «Культура» будет создано **660** модельных муниципальных библиотек нового поколения, из них **180** центральных районных и **480** сельских и городских библиотек-филиалов. Распоряжением Правительства РФ от 30 марта 2019 г. №598-р утверждено распределение 700 млн. руб. на создание в 2019 г. модельных муниципальных библиотек в 38 субъектах РФ (из 58 субъектов

РФ было подано 385 заявок). Наибольшее количество грантов в 2019 году получили следующие регионы:

- Республика Коми, Самарская и Саратовская области – по 55 млн. руб. (9 библиотек в каждом регионе);
- Красноярский край, Томская область – по 40 млн. руб. (6 библиотек в каждом регионе);
- Республика Бурятия (5 библиотек), Иркутская область (6 библиотек) – по 35 млн. руб.

Гранты в размере 10 млн. руб. на обновление муниципальных ЦБ получил 21 субъект РФ – будет модернизировано 30 ЦБ (21 ЦБ муниципальных районов и 9 ЦБ городских округов), из них 1 центральная городская детская. Гранты в размере 5 млн. руб. на обновление библиотек городских округов, городских и сельских поселений получил 31 субъект РФ – на модернизацию 80 библиотек, из них 29 детских (в т. ч. 14 центральных детских библиотек). При распределении грантов преимущество по численности получили городские библиотеки муниципальных районов и городских округов (43 городских и 37 сельских).

Выводы. Чтобы обеспечить эффективную реализацию Национального проекта «Культура» в библиотечной сфере, необходимо с уровня идеологии, сформулированной в «Концепции модернизации муниципальных библиотек Российской Федерации на основе модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки»⁷ и общих положений, изложенных в «Методических рекомендациях по модернизации муниципальных библиотек на основе модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки [в рамках национального проекта «Культура»]» (оба документа утверждены заместителем министра культуры РФ О.С.Яриловой),⁸ перейти на уровень технологии, конкретных критериев и показателей. Это предполагает разработку типового общероссийского положения о «Модельной библиотеке». При этом типовое положение должно включать описания двух разновидностей модельных библиотек, которые получают финансирование в рамках нацпроекта: это 1) центральные городские и районные библиотеки; и 2) сельские и городские библиотеки и библиотеки-филиалы.

Учитывая переход на новый этап реализации проекта по созданию модельных библиотек и новый уровень требований к ним, весьма важно осуществить экспертную оценку действующих муниципальных библиотек, имеющих статус «модельная», на соответствие требованиям Модельного стандарта. Применение единого методологического подхода помогло бы добиться того, чтобы каждая муниципальная библиотека, имеющая статус модельной, соответствовала требованиям Модельного стандарта. И модельные библиотеки в любом регионе страны были сравнимы друг с другом по своим основным характеристикам, влияющим на уровень библиотечного обслуживания населения.

Увеличение доли общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта.

Тенденция увеличения доли библиотек, имеющих необходимые ресурсы для работы в соответствии с требованиями Модельного стандарта, заложена в «План мероприятий («дорожная карта») по перспективному развитию общедоступных библиотек Российской Федерации на 2017–2021 годы»⁹. В «дорожной карте» закреплены следующие результирующие показатели: 2017 г. – 2 %, 2018 г. – 5 %, 2019 г. – 12 %, 2020 г. – 19 %, 2021 г. – 25 %.

Согласно данным мониторинга средний показатель доли общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного

⁷ <https://www.mkrf.ru/documents/metodicheskie-rekomendatsii-po-modernizatsii-munitsipalnykh-bibliotek-na-osnove-modelnogo-standarta/>

⁸ <https://www.mkrf.ru/documents/metodicheskie-rekomendatsii-po-modernizatsii-munitsipalnykh-bibliotek-na-osnove-modelnogo-standarta/>

⁹ <https://legalacts.ru/doc/plan-meroprijatii-dorozhnaja-karta-po-perspektivnomu-razvitiuu-obshchedostupnykh-bibliotek/>

стандарта, по 84 субъектам РФ (не включен Камчатский край, где подсчет показателя не завершен) в 2018 г. составил 11,6 %, т. е. более чем в два раза больше установленного «дорожной картой» на этот год (5 %). Ориентируясь на средний показатель, можно констатировать, что в стране действуют порядка 5 тысяч библиотек, отвечающих современным требованиям.

В региональном разрезе ситуация весьма различается. Доля общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта, представлена следующими значениями (*Приложение 3*):

- **долю равную «0» указали 7 регионов:** республики Коми и Карачаево-Черкессия; Приморский край, Курганская и Омская области, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ.
- **менее 5 % – 19 регионов:** республики Алтай, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Крым, Удмуртия; Алтайский и Краснодарский края; Амурская, Вологодская, Кировская, Костромская, Нижегородская, Ростовская, Саратовская, Тамбовская, Тверская, Тульская и Челябинская области.
- **от 5 % и до 12 % – 26 регионов:** республики Адыгея, Бурятия, Калмыкия, Мордовия, Татарстан, Хакасия, Чечня; Забайкальский, Красноярский, Пермский, Ставропольский и Хабаровский края; Архангельская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Кемеровская, Ленинградская, Липецкая, Новгородская, Новосибирская, Орловская и Томская области; Ненецкий автономный округ, г. Севастополь.
- **от 12 % до 19 % – 7 регионов:** Республика Ингушетия; Ивановская, Калининградская, Рязанская, Смоленская, Ульяновская и Ярославская области.
- **от 19 % до 25 % – 8 регионов:** республики Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Тыва и Чувашия; Московская, Псковская и Тюменская области.
- **от 25 % до 50 % – 8 регионов:** республики Марий Эл и Саха (Якутия); Воронежская, Калужская, Курская, Самарская и Свердловская области; Ханты-Мансийский автономный округ
- **от 50 % до 100 % – 9 регионов:** Астраханская, Белгородская, Иркутская, Магаданская, Мурманская, Оренбургская, Пензенская и Сахалинская, области, г. Санкт-Петербург.
- **100 % – 1 регион:** г. Москва.

Согласно мониторингу в 33 субъектах РФ (40 %) уже достигли показателей, установленных «дорожной картой» на 2019, 2020 и даже 2021 гг. Показатели, демонстрирующие опережающие темпы перспективного развития (по критериям Минкультуры РФ) библиотек в одних регионах, при сопоставлении с показателями других, менее успешных, вызывают сомнения с точки зрения их реалистичности.

Большой разброс показателя – от нуля до 100 % можно объяснить различающимися возможностями регионов, но главная причина заключается в другом. В регионах по-разному трактуются критерии оценки соответствия общедоступных библиотек требованиям Модельного стандарта, предложенные Министерством культуры РФ в «Методических рекомендациях по выполнению показателей Плана мероприятий («дорожная карта») по перспективному развитию общедоступных библиотек Российской Федерации на 2017–2021 годы»¹⁰. В одних регионах показатель «доля общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта», формируется на основе паспортизации или мониторинга, проводимого органами исполнительной власти субъектов РФ в сфере культуры или ЦБ субъекта РФ. В других – на основе самооценки муниципальных библиотек, поэтому коллеги отмечают в документах: «*в результате такого "мониторинга" наиболее современные библиотеки не посчитали себя модельными, а «избы-читальни» о себе оказались высокого мнения*». Но проблема не только в завышенной самооценке, а в том, что рекомендации по применению оценочных критериев

¹⁰ <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-vypolneniiu-pokazatelei-plana-meroprijatii-dorozhnoi-karty/>

и сами критерии весьма расплывчаты и допускают различное толкование и применение на местах.

Выводы. Для формирования реального представления о качественных изменениях сети библиотек, необходимо внести изменения в критерии оценки соответствия общедоступных библиотек требованиям Модельного стандарта. На региональном уровне органам управления культурой и центральным библиотекам субъектов РФ необходимо вернуться к оценке выполнения показателей «дорожной карты», действие которой рассчитано до конца 2021 года.

Сокращение численности общедоступных библиотек

В 2016–2018 гг. в регионах активно проводились мероприятия по внедрению новых социальных нормативов (о двойственности ситуации с сетевыми нормативами будет сказано ниже) и оптимизации расходов муниципальных бюджетов, но, несмотря на это, темп сокращения сети в последние три года снизился. Для сравнения: в 2012–2015 гг. ежегодные потери сети составляли порядка 700 библиотек, в 2016–2018 гг. – около 500 (Рис. 2).

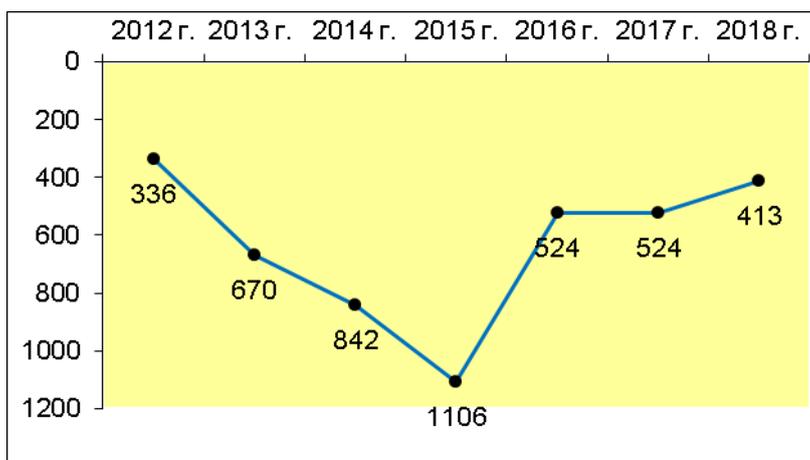


Рис. 2. Динамика сокращения сети библиотек 2012-2018 гг.

Переломным оказался 2015 г. (самые большие потери – свыше 1000 библиотек), но в дальнейшем проявились важные сдерживающие факторы, связанные с внесением изменений в федеральные законы. В законодательстве о местном самоуправлении (изменения внесены Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ) появились правовые основания для вхождения библиотек сельских поселений в библиотечные объединения на уровне муниципального района (ЦБС, межпоселенческую библиотеку), что позволяет повысить уровень библиотечного обслуживания, оценку деятельности и тем самым обеспечить определенную защиту библиотеки от ликвидации как неэффективного учреждения.

В Федеральный закон «О библиотечном деле» (изменения внесены Федеральным законом от 08.06.2015 N 151-ФЗ) включена норма, обязывающая учитывать мнение местного населения при принятии решения о закрытии и реорганизации сельской библиотеки. На наш взгляд, повлияло и то, что в рамках общероссийского мониторинга РНБ и региональные библиотеки–методические центры взяли под наблюдение закрытие и реорганизацию библиотек, состояние доступности услуг библиотек по всей территории субъекта РФ.

За последние два года сеть уменьшилась почти на 1000 тыс. библиотек, из них около 800 единиц – сельские библиотеки (85 % от общего числа утраченных библиотек).

Сеть государственных и муниципальных библиотек ведения органов культуры 2016–2018 гг.

Государственные и муниципальные библиотеки (ед.)	Год			Соотношение 2018/2016 (ед.)
	2016	2017	2018	
ВСЕГО ПО РОССИИ	42 751	42 227	41 814	минус 937

Государственные библиотеки субъекта РФ	257	255	253	минус 4
Муниципальные библиотеки	42 494	41 972	41 561	минус 933
<i>Из них:</i> Муниципальные библиотеки в сельской местности	33 874	33 431	33 081	минус 793

Общая отрицательная тенденция обусловлена сокращением сети в 73 субъектах РФ, сельских библиотек – в 64 субъектах РФ (*Приложение 4 и 5*). Самые большие сокращения сети отмечены в следующих территориях: в Центральном федеральном округе – в Московской (минус 84 библиотеки, из них 47 сельских) и Орловской (минус 50 библиотек, из них 42 сельских) областях, в Южном – в Волгоградской области (минус 78 библиотек, из них 73 сельских), в Сибирском – в Алтайском крае (минус 47 библиотек, минус 55¹¹ сельских библиотек), в Уральском – в Курганской области (минус 50 библиотек, минус 62 сельских библиотек).

Следует отметить, что сокращение сети по регионам различается в пять раз и численно колеблется от 0,2 % до 11 %. В значительной части субъектов РФ удается противостоять массовому закрытию библиотек и сохранять определенную сетевую стабильность. В 42 регионах (из 85-ти) показатель сокращения сети меньше среднего по стране – 2,2 %¹². За счет открытия новых и восстановления ранее не работавших библиотек сеть увеличилась в Краснодарском крае, Республике Бурятия и Амурской области. На уровне 2016 г. сеть сохранена в республиках Алтай, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия и Тыва, в Магаданской и Томской областях, г. Санкт-Петербурге и Ненецком автономном округе. В Ненецком АО стабильность связана с сетевой реорганизацией, в результате которой муниципальные библиотеки вошли в структуру центральной окружной, и полномочия по библиотечному обслуживанию всех жителей округа перешли на уровень органов государственной власти Ненецкого АО.

Свою лепту в обеспечение доступности библиотечных услуг вносит система обслуживания вне стен библиотек, прежде всего, это стоянки КИБО и библиотечные пункты. В стране действует около 47,0 тыс. пунктов внестанционного обслуживания, из них в сельской местности – 29,4 тыс. (около 63 % от общего количества). Сеть пунктов внестанционного обслуживания имеет общую тенденцию к сокращению, причем большей частью закрываются пункты в сельской местности – минус 1,4 тыс. пунктов (*Приложение 6*).

Пункты внестанционного обслуживания. 2016-2018 гг.

Пункты внестанционного обслуживания, всего (ед.)	Год			Соотношение 2018/2016 (ед.)
	2016	2017	2018	
ВСЕГО ПО РОССИИ	48 296	47 098	46 977	минус 1 319
<i>Из них:</i> Пункты внестанционного обслуживания в сельской местности	30 750	29 883	29 443	фактически минус 1 420 ¹³

Тем не менее, во всех субъектах РФ региональными и муниципальными библиотеками используются любые возможности для организации внестанционного обслуживания людей, проживающих в территориях, где отсутствуют стационарные

¹¹ Число закрытых сельских библиотек превышает общее количество закрытых библиотек, потому что в регионе происходило открытие других библиотек.

¹² Показатель определен на основе данных мониторинга РНБ.

¹³ Для получения точного представления о фактической динамике не учтены данные о количестве пунктов выдачи в сельской местности в Волгоградской области в 2018 г. – 113 пунктов, потому что отсутствуют данные по области за 2016-2017 гг.

библиотеки. В ряде субъектов средства на приобретение КИБО включают в региональные программы. Так, в Ростовской области в течение 2017–2018 гг. за счёт средств областного бюджета для сельских территорий приобретено 17 КИБО, в ближайшие два года планируется покупка новых мобильных библиотечных комплексов.

В системе внестационарного обслуживания можно увидеть действие двух противоположных тенденций. В части субъектов РФ (в 40 из 85) произошло уменьшение пунктов выдачи, причем в некоторых значительное: в Республике Дагестан – на 500 единиц, в Пермском крае – на 400, в Республике Башкортостан и Тверской области – почти на 300 в каждом регионе. В других субъектах РФ количество пунктов выдачи увеличилось, например, в Забайкальском крае – более чем на 200 единиц; в Пензенской области, республиках Удмуртия и Саха (Якутия) – свыше 100 единиц в каждом регионе; в республиках Алтай, Чечня, Красноярском и Ставропольском краях, Воронежской и Саратовской областях – от 70 до 100 единиц. Отчасти увеличение библиотечных пунктов сопряжено с массовой реорганизацией библиотек в пункты выдачи. Закрытие библиотечных пунктов, как правило, связано с массовым переводом библиотечных специалистов на неполную ставку, с отсутствием новых книг и специализированного транспорта.

Многолетнее непрерывное сокращение библиотечной сети привело к тому, что в части регионов жители лишены возможности пользоваться услугами и библиотек и библиотечных пунктов. Так, в 2017 г. во Владимирской области без библиотечного обслуживания остались 92 тыс. жителей, в Приморском крае – 82,3 тыс., в Воронежской области – 68 тыс., в Вологодской – почти 60 тыс., в Иркутской – 57,7 тыс. жителей. Приведенные данные свидетельствуют о снижении доступности услуг библиотек по стране в целом.

Эффективным правовым механизмом сохранения и развития сети всегда выступали социальные нормативы обеспеченности населения библиотеками. В сфере культуры сложилась неоднозначная правовая ситуация: федеральные нормативы были отменены распоряжением Правительства РФ¹⁴, а те же самые нормативы, утвержденные распоряжением Министерства культуры РФ от 02.2017 № 965, продолжают действовать. Вопрос об их легитимности открыт, так как остается невыполненным требование Распоряжения Правительства РФ № 2905-р от 22 декабря 2017 г. о разработке в 3-х месячный срок новых норм ресурсной обеспеченности и методических рекомендаций по их применению.

Как показывает мониторинг, рекомендованные Министерством культуры нормативы активно использовались органами власти для обоснования закрытия библиотек в 2017–2018 гг. В то же время некоторые регионы сохраняют библиотеки, но переводят их на работу в режиме неполного рабочего времени с минимумом услуг. Библиотека фактически не закрыта, но обслуживает посетителей всего два – три часа в день, или два – три дня в неделю. Это объективно ухудшает качество библиотечного обслуживания населения, снижает эффективность государственных затрат на подключение библиотек к сети Интернет. В 2017 г. в режиме неполного рабочего дня в Оренбургской области работала 591 библиотека, в Волгоградской – 525 библиотек, в Саратовской – 468 библиотек, в Курской – 463 библиотеки (из них 181 модельная библиотека) и др.

В последние два года в субъектах велась работа по утверждению собственных нормативов. Нормативы, принятые региональными органами власти, включены в базу данных «Центральные библиотеки субъектов РФ»¹⁵. Изучение региональных нормативов показывает использование двух подходов. Первый начал формироваться еще до отмены Правительством РФ федеральных нормативов: регионы дублировали их практически без изменений, без учета особенностей своих территорий, например, в Архангельской, Кемеровской, Кировской, Свердловской, Тамбовской, Ульяновской областях и др. Второй подход характеризуется «привязкой» нормативов к условиям конкретного региона – особенностям территории, инфраструктуре, населению, ресурсам. Так сделано в республиках

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2017 № 2905-р.

¹⁵ См.: <http://clrf.nlr.ru/component/content/article/22-sotsialnye-normativy/10314-regionalnye-normativy-prinyatyie-v-2017-2018-gg>

Алтай, Крым, Саха (Якутия), Ставропольском крае, Белгородской, Курганской, Липецкой, Магаданской, Нижегородской, Псковской, Смоленской, Сахалинской областях и др.

Опираясь на лучший опыт регионов, РНБ разработала, обсудила с центральными библиотеками субъектов РФ и направила в Министерство культуры РФ «Предложения по базовым нормативам обеспеченности населения общедоступными библиотеками» в качестве основы для подготовки документа государственного уровня. Предложения размещены на сайте Проекта.¹⁶

Выводы. Проблема нормативного регулирования обеспеченности библиотеками населения нуждается в неотложном разрешении. Одно из необходимых условий ее решения – принятие социальных нормативов на уровне Правительства РФ и региональных нормативов органами исполнительной власти субъектов РФ, позволяющих учитывать специфику каждого региона. При этом нормативные решения как федерального, так и регионального уровней должны максимально опираться на принцип «шаговой доступности», который диктует необходимость приближения библиотек к месту жительства человека, он наиболее прост и понятен, практически не допускает произвола в применении. О необходимости восстановления «действительной шаговой доступности» в здравоохранении и других сферах социальной жизни страны говорил Президент России в своем Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 года, анализируя результаты «увлечения административными преобразованиями» в небольших городах и на селе¹⁷.

Разрушение целостности профессионального сегмента библиотечной сети

По итогам муниципальной реформы и различных оптимизационных мероприятий к 2012 г. в 61 субъекте РФ были переданы в состав КДУ около 9 тыс. библиотек (20 % от общего числа библиотек). Только после внесения изменений в федеральное законодательство о местном самоуправлении в 2014 г. (136-ФЗ), в 2015 г. резко уменьшилась численность библиотек в КДУ – до 6,4 тыс. (Рис. 3).

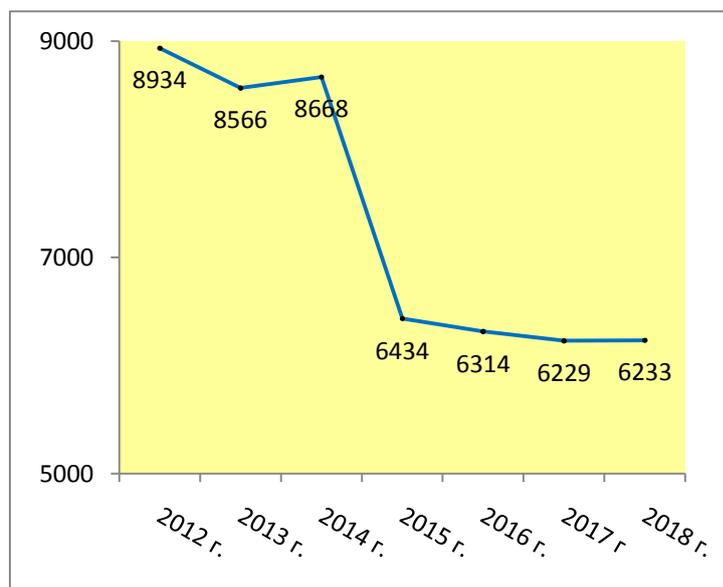


Рис. 3. Численность библиотек – подразделений КДУ. 2012-2018 гг.

Используя новую правовую норму о передаче полномочий по библиотечному обслуживанию сельских поселений на уровень муниципального района, более чем в 30 регионах начался процесс рецентрализации – восстановления ЦБС. Библиотеки из КДУ

¹⁶ См.: <http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/docum/predlozhenija%20po%20normativam.pdf>

¹⁷ См.: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

стали возвращать в библиотечную сеть, создавать межпоселенческие и районные библиотеки по типу ЦБС с удаленными структурными подразделениями по всей территории муниципального района. К концу 2018 г. численность библиотек в КДУ сократилась на 2,7 тыс. единиц. Большая часть из них возвращена в профессиональную библиотечную сеть, меньшая – ликвидирована вместе с «неэффективными» КДУ, либо «слабые» библиотечные подразделения КДУ попали под закрытие при передаче полномочий сельских поселений на районный уровень.

К концу 2018 г. полностью удалось восстановить целостность библиотечной сети в республиках Чувашия, Марий Эл, Астраханской, Белгородской, Брянской, Магаданской, Сахалинской, Свердловской областях, Ненецком автономном округе. Идет процесс централизации и увеличивается профессиональная сеть в республиках Бурятия, Мордовия, Ставропольском крае, Амурской, Воронежской, Ивановской, Новосибирской, Ростовской, Томской, Тульской, Ярославской областях и др. В одних субъектах РФ приняты необходимые изменения в региональном законодательстве (республики Мордовия, Чувашия, Удмуртия, Амурская, Новосибирская области и др.), в других – даны распоряжения на уровне губернатора (Забайкальский край), приняты решения на уровне правительства субъекта РФ (Красноярский край), в третьих – библиотекари продолжают добиваться принятия необходимых нормативно-правовых актов (Республика Саха, Воронежская область).

В течение последних двух лет численность библиотек в КДУ сохраняется на уровне 6,2 тыс. библиотек (15% от общего числа библиотек). Согласно государственной статистике в 2018 г., библиотек – структурных подразделений КДУ, осуществляющих библиотечную деятельность, было 4 984 единицы, что на 1 249 единиц меньше, чем показывает мониторинг РНБ. Данное расхождение связано с тем, что некоторые регионы такие библиотеки отражают в строке 01 «Муниципальные общедоступные библиотеки» вместо строки 12 «Структурные подразделения учреждений, осуществляющие библиотечную деятельность» при формировании Свода годовых сведений об общедоступных (публичных) библиотеках системы Минкультуры России в субъекте РФ (республики Алтай, Башкортостан, Калмыкия, Мордовия, Ленинградская, Омская, Тюменская области и др.). Искажая достоверность одного показателя, подобный подход обеспечивает получение полных данных о численности и показателях деятельности общедоступных библиотек в субъекте РФ, причем на уровне официальной статистики, что весьма важно.

Состав сети муниципальных библиотек ведения органов культуры. 2016–2018 гг.

Муниципальные библиотеки, всего (ед.)	Год			Соотношение 2018/2016 (ед.)
	2016	2017	2018	
ВСЕГО ПО РОССИИ	42494	41972	41561	минус 933
<i>В том числе:</i>				
Библиотеки, структурные подразделения библиотек и библиотечных объединений	36180	35743	35328	минус 852
Библиотеки – структурные подразделения КДУ	6314	6229	6233	минус 81

За годы социально-экономических реформ удалось сохранить целостность библиотечной сети и адаптировать ЦБС к работе в условиях местного самоуправления в республиках Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва, Чечня, Кемеровской, Курской, Рязанской, Смоленской, Саратовской и Тамбовской областях, в городах федерального значения Санкт-Петербурге и Севастополе.

Целостность библиотечных систем может меняться с противоположными векторами и на уровне субъектов РФ. Так, в Ненецком автономном округе муниципальные библиотеки

получили статус государственных, войдя в структуру окружной библиотеки, что привело к положительным изменениям, а в Чукотском автономном округе окружная универсальная библиотека им. В. Г. Тан-Богораза была передана на муниципальный уровень, часть муниципальных библиотек - в структуры КДУ. Чукотка, как субъект РФ, сегодня не имеет ни одной государственной библиотеки, её региональная библиотечная система находится в состоянии раздробленности, и без должного методического сопровождения.

Неоднородность региональных библиотечных систем характерна для многих регионов. Библиотеки в структуре КДУ действуют в большинстве субъектов РФ (в 60-ти) (*Приложение 7*). Более 50 % от общего числа библиотек находятся вне профессиональной библиотечной сети в Иркутской, Ленинградской, Тюменской, Волгоградской и Псковской областях, а также в Еврейской автономной области. Деструктивные сетевые изменения наметились в республиках Крым (105 библиотек переданы в КДУ) и Башкортостан (167 библиотек в КДУ), где еще недавно региональные системы были профессионально едины.

Для сетевых трансформаций характерны хаотичность и диаметрально противоположные действия властей: это передача библиотек из профессиональной библиотечной сети в КДУ, и возвращение в профессиональную сеть библиотек из структур КДУ. Эти процессы хаотично активизируются то в одних, то в других регионах. Если в 2014 г. самая высокая доля библиотек в структуре КДУ (более 80%) фиксировалась в республиках Мордовия, Чувашия и Липецкой области, то в 2018 г. в этих регионах была либо полностью восстановлена целостность профессиональной сети, либо доля «приклубных» библиотек уменьшилась в 3-4 раза. И, наоборот, в Алтайском крае, все районные и межпоселенческие библиотеки в последнее время переданы в многофункциональные культурные центры, численность библиотек в структуре КДУ за 2017–2018 г. увеличилась с 21% до 83 %.

Передача муниципальных библиотек в КДУ является чаще всего следствием федеральной установки на укрупнение («оптимизацию») различных учреждений культуры: в одно юридическое лицо объединяют библиотеки, музеи, клубы, парки, кинотеатры и т. п. На примере 70-ти регионов, которые предоставили полные данные о количестве библиотек – юридических лиц выявлено, что продолжается сокращение библиотек со статусом юридического лица. За последние два года в 70 субъектах РФ численность библиотек и библиотечных объединений со статусом юридического лица сократилась на 981 единицу (2016 г. – 4529 юр.лиц, 2018 г. – 3548 юр.лиц). При этом более чем в 50 субъектах (из 70-ти) изменений почти не происходило, определенную устойчивость к данным изменениям показали регионы, где сохранена централизация.

Сокращение количества юридических лиц указывает на две разнонаправленные тенденции: это формирование библиотечных систем на принципах централизации и создание многопрофильных учреждений культуры. В первом случае происходит профессиональная интеграция библиотечных ресурсов, во втором – разрушается сетевая организация библиотечного обслуживания, происходит «дробление» ресурсов, снижается уровень технологических процессов (комплектования, каталогизации), а значит и обслуживания читателей.

После проведения рецентрализации и укрупнения библиотечных учреждений в Новосибирской области численность профессиональной сети значительно увеличилась: с 530 библиотек до 762, а число юр. лиц уменьшилась в 11 раз (с 531 до 48). И совершенно другой результат показывает Алтайский край: после передачи библиотек в структуры КДУ численность библиотек в профессиональной сети уменьшилась с 958 библиотек до 163, число юр. лиц в регионе уменьшилось в 6 раз (было 77 стало 12).

Библиотеки, исключенные из единой профессиональной среды объективно обречены на технологическое отставание и упадок, они лишаются финансирования по федеральным и региональным программам, нацеленным на развитие МТБ, информационных и кадровых ресурсов. Библиотеки в структуре КДУ не имеют права принимать участие в проекте «Создание модельных муниципальных библиотек в субъектах Российской Федерации» Национального проекта «Культура»: *«Если библиотека является структурным подразделением дома культуры или культурно-досугового центра, согласно 78-ФЗ*

*(подпункт 4) такая библиотека не является муниципальной и относится к «библиотекам предприятий, учреждений, организаций» и принимать участие в проекте не может».*¹⁸

Правовое положение муниципальных библиотек, реорганизованных в структурные подразделения КДУ, весьма неопределенно как на административном уровне, так и в силу противоречия отдельных норм библиотечного законодательства с другими нормативно-правовыми актами и установившейся практикой.

Выводы. Профессиональному сообществу и органам власти всех уровней, имеющим прямое отношение к принятию решений в рамках выполнения полномочий по организации библиотечного обслуживания населения, следует разработать оптимальную региональную модель организации библиотечного обслуживания населения муниципальными библиотеками, определиться в отношении судьбы библиотек – структурных подразделений КДУ:

1) Если возобладает мнение, что передача муниципальных библиотек в КДУ и создание многофункциональных учреждений культуры объективно разрушает эффективную систему организации библиотечного обслуживания населения, то необходимо принять политическое решение, направленное на восстановление целостности профессиональной библиотечной сети в каждом регионе и стране в целом. На федеральном уровне необходимо дать рекомендации регионам по восстановлению (рецентрализации) профессиональных библиотечных сетей (по принципу ЦБС), осуществить передачу библиотек из КДУ в библиотечные объединения.

2) Если возобладает мнение, что передача муниципальных библиотек в КДУ и создание многофункциональных учреждений культуры способствуют улучшению библиотечного обслуживания населения, то следует обеспечить библиотеки – структурные подразделения «новых» комплексных организаций культуры соответствующими ресурсами и нормативно-правовой базой. Они должны получить все возможности для эффективной работы в качестве полноценных участников библиотечных проектов от муниципального до федерального уровней, адекватно отражаться в государственной официальной статистике.

Ключевые действия органов местного самоуправления

Трансформации библиотечной сети в основном зависят от управленческих решений органов местного самоуправления в ходе выполнения ими полномочий по организации библиотечного обслуживания населения, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов.

Ключевые действия органов местного самоуправления проявляются в виде двух векторов:

- закрытие библиотек и реорганизация, приводящая к сокращению численности библиотек (отрицательная динамика сети);
- открытие библиотек и реорганизация, приводящая к увеличению численности библиотек (положительная динамика сети).

Эти два противоположных вектора реализуются в процессе решения одной общей задачи – обеспечение необходимых условий для реализации конституционных прав граждан на библиотечное обслуживание.

В 2016–2018 гг. практически все решения о закрытии библиотек были подготовлены на основании социальных норм и нормативов, утвержденных распоряжениями Министерства культуры РФ в течение этого периода (от 29.04.2016 № Р-547; от 27.07.2016 № Р-948; от 02.08.2017 № 965)¹⁹; во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597; в соответствии муниципальными программами оптимизации расходов бюджета и планами мероприятий, направленными на повышение эффективности сферы культуры.

Из всего многообразия целей (обоснований), указанных в распорядительных документах учредителей библиотек, при принятии ими решений о реорганизации и закрытии библиотек, можно выделить типичные:

¹⁸ <http://xn--80aacacvtbthqmh0dxl.xn--p1ai/faq>

¹⁹ Подробнее см.: <http://clrf.nlr.ru/22-sotsialnye-normativy/10285-sosh-normativy-pravitelstva-rf-po-razmeshcheniyu-bibliotek>

- оптимизация сети и сокращение неэффективных расходов, т. е. экономия бюджетных средств;
- приведение нормы обеспеченности библиотеками в соответствие с нормативами;
- оптимизация штатной численности работников культуры и проведение организационно-штатных мероприятий для обеспечения объема выплат среднемесячной платы работникам.

Органы местного самоуправления постоянно действуют в условиях хронического дефицита бюджетных средств на развитие социально-культурной сферы, поэтому за обтекаемыми фразами обоснований закрытия и реорганизации библиотек лежат чаще всего следующие причины: недостаток финансовых средств, непригодность и аварийность зданий и помещений; отсутствие условий для содержания книжных фондов и обслуживания; изъятие помещений под иные цели и др. Одна из объективных причин закрытия библиотек – сокращение числа жителей в сельском населенном пункте, что отражает общую социально-экономическую ситуацию и процесс урбанизации в стране. За последние два года сельское население уменьшилось на полмиллиона человек, ежегодно на карте появляются деревни без населения. Называется и весьма неоднозначная причина – «в связи с малой востребованностью и неэффективностью работы библиотеки». Как правило, в число невостребованных попадают библиотеки, где единственный сотрудник переведен на работу по сокращенному графику, где фонды не пополнялись десятилетиями, а помещения изрядно обветшали. Вполне закономерно, что такая библиотека не востребована людьми. Она требует деятельного внимания и поддержки со стороны учредителей, но ее проще ликвидировать, нежели привести в достойное состояние.

Анализ сетевых изменений общедоступных библиотек страны показывает, что общий вектор изменений не способствует развитию муниципальных библиотек на основе принципа «шаговой доступности»: на **одну открытую библиотеку приходится почти восемь утраченных**. За 2018 г. с карты страны исчезло 456 библиотек, из них 354 сельских, 95 городских, 5 районных, 2 ЦБ субъекта РФ и 42 детских. Число закрытых библиотек многократно превышают число открытых и реорганизованных с положительной динамикой для сети: из 53 открытых библиотек – 34 сельские, 10 городских, 9 районных и 12 детских (*Рис. 4*).

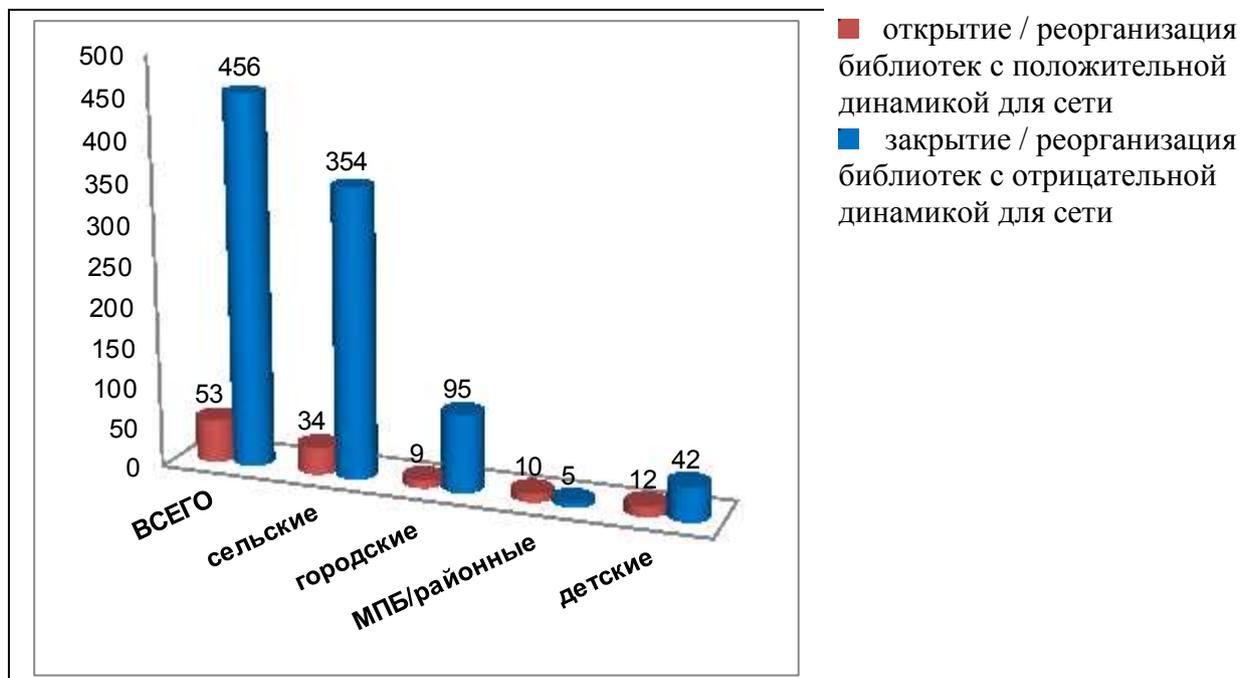


Рис. 4. Реструктуризация общедоступных библиотек ведения органов культуры в 2018 г.

В 2018 г. реструктуризация сети осуществлялась в 70 субъектах РФ (из 85-ти), причем в большинстве (в 46-ти) – с отрицательной динамикой для сети (*Приложение 8. Таблица 1*).

Только в Бурятии, Карелии и Краснодарском крае – с положительной. В 20 регионах библиотеки и закрывались, и открывались, например, в Московской области закрыто 47 библиотек и открыто 2, в Республике Дагестан закрыто 23 библиотеки и открыто 12 (из них 11 библиотек просто возобновили свою деятельность), в Воронежской области закрыто 10 библиотек (из них 6 библиотек – структурных подразделений КДУ закрыты на основании распоряжений администраций сельских поселений) и открыта 1 (*Приложение 8. Таблица 2*).

Сегодня, когда мы говорим об открытых библиотеках, то чаще всего речь идет о восстановлении деятельности ранее закрытых библиотек или не работавших длительный период, реорганизации пунктов выдачи в стационарные библиотеки, выделении отделов библиотек в самостоятельные сетевые единицы. Прежде всего за счёт библиотек, доставшихся в наследство от советской власти, в основном и поддерживается библиотечная сеть в субъектах РФ. Реальное открытие муниципальных библиотек весьма редкое событие в масштабе страны. В 2018 г. были открыты новые библиотеки:

- в Ростовской области в селах Шапошниково и Новоспасское (прежде в этих селах библиотек не было);
- в Хабаровском крае в селе Зоевка (ранее вообще не осуществлялось библиотечное обслуживание);
- в Республике Дагестан в с. Шимихюр библиотека открыта в связи с многочисленными обращениями граждан (Республика Дагестан, Курахский муниципальный район);
- в Омской области в поселке Чернолучинском библиотека-филиал №50 разместилась в новом Доме культуры, построенном в рамках Федерального проекта «Местный дом культуры»;
- в Тверской области в д. Трубино с учётом обращения жителей открыта сельская библиотека;
- в Республике Крым в г. Евпатория открыта городская библиотека для слепых и слабовидящих;
- в Московской области в г. Наро-Фоминске новая библиотека открыта в городском доме культуры «Созвездие» и др.

К важным механизмам сдерживания деградации библиотечной сети можно отнести соблюдение на местах норм библиотечного законодательства. Как показывает мониторинг, правовая норма о проведении опроса населения при ликвидации или реорганизации библиотек в сельских поселениях, введенная в 2015 г., до сих пор не стала обязательной для учредителей библиотек. В одних территориях данная законодательная норма соблюдается органами местного самоуправления, в других – нет, поэтому многие сельские библиотеки закрываются с нарушением законодательства.

Чтобы обойти эту важную норму закона, используются различные «уловки». Так, в Архангельской области Береговская сельская библиотека – структурное подразделение библиотечной системы Вельского муниципального района закрыта без опроса жителей, потому что юристы учредителя толкуют норму закона следующим образом: понятие «муниципальная сельская библиотека» не является идентичным понятию «структурное подразделение библиотечной системы, расположенное в сельской местности», следовательно там, где сельская библиотека не является юридическим лицом, опрос проводить не обязательно.

Еще более незащищенными оказались сельские библиотеки, потерявшие библиотечный статус при передаче в КДУ в качестве структурных подразделений, потому что такие «библиотечные подразделения» – по мнению местной власти – не требуют опроса населения при их ликвидации или реорганизации. Так, в Красноярском крае три библиотечных подразделения сельских «клубов-библиотек» были реорганизованы в библиотечные пункты без опроса жителей внутренним документом; в Иркутской области Бубновская сельская библиотека ликвидирована без опроса местных жителей вследствие ликвидации головной организации – Досугового центра «Родник».

Не опрашивают сельских жителей, которые в результате преобразований муниципальных районов оказались в городских округах, а их библиотеки утратили статус библиотек сельских поселений. Существуют и другие причины, понижающие действенность

данной правовой нормы. Невозможно спросить о согласии населения в условиях, когда библиотека несколько лет уже не работала и пришла в упадок (аварийное состояние здания, отсутствие библиотечного работника и др.), уничтожена пожаром, наводнением или другим бедствием, потому что в этом случае других вариантов кроме ликвидации не предлагается. К сожалению, законодатель не проявляет заинтересованности в совершенствовании этой нормы закона, за нарушение которой не предусмотрено санкций в отношении учредителей библиотек.

В то же время, мониторинг фиксирует регионы, где органы местного самоуправления проводят опросы сельских жителей (Чувашская Республика и Башкортостан, Белгородская, Брянская, Костромская, Курганская, Курская, Пензенская, Саратовская, Тамбовская и Тюменская области). Каждый год выявляются территории, где жители встают на защиту своих библиотек. Так, в 2018 г. в Ханты-Мансийском автономном округе приостановлены процессы закрытия библиотек в сельских поселениях Юган Сургутского района и Былино Нижневартовского района вследствие получения отрицательных результатов опросов жителей.

Итоги мониторинга трансформации региональных библиотечных систем на основе данных 2018 года свидетельствуют о бессистемном и противоречивом характере изменений сети библиотек: одновременно с модернизацией отдельных библиотек идет разрушение профессиональной целостности библиотечной сети, продолжается массовое сокращение сельских библиотек и снижение доступности библиотечных услуг для населения страны.

Для нормализации национальной библиотечной политики необходимо системное согласованное взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти, библиотек – методических центров муниципального, регионального и федерального уровней и Российской библиотечной ассоциации. Говоря о ближайшей перспективе можно сформулировать следующие ключевые задачи для профессионального библиотечного сообщества:

- С учетом требований национального проекта «Культура» разработать типовое (общероссийское) положение о модельной библиотеке, с дифференцированным подходом к системе показателей для модельных библиотек основных видов: центральных библиотек муниципальных районов и городских округов, библиотек сельских и городских поселений.
- Для формирования реального представления об изменениях сети общедоступных государственных и муниципальных библиотек, необходимо выработать предложения для внесения изменений в критерии оценки соответствия общедоступных библиотек требованиям Модельного стандарта, сформулированные в «Методических рекомендациях по выполнению показателей Плана мероприятий («дорожной карты») по перспективному развитию общедоступных библиотек Российской Федерации на 2017–2021 годы» (утв. Минкультуры России 27.04.2017 г.).
- Желательно осуществить экспертную оценку муниципальных библиотек, в том числе имеющих статус «модельная», на основе скорректированных критериев соответствия требованиям Модельного стандарта.
- Учитывая правовые коллизии в области нормативного регулирования обеспеченности библиотеками населения, считаем необходимым продолжить работу над региональными сетевыми нормативами, и утвердить нормативно-рекомендательным актом Российской библиотечной ассоциации базовые нормативы обеспеченности населения общедоступными библиотеками, разработанные РНБ и согласованные с центральными библиотеками субъектов РФ.
- Профессиональному сообществу и органам власти всех уровней, имеющим прямое отношение к принятию решений при выполнении полномочий по организации библиотечного обслуживания населения, следует разработать оптимальную (типовую) модель организации библиотечного обслуживания на муниципальном

уровне, принять действенные меры по предотвращению разрушения профессиональной библиотечной сети и восстановлению ее целостности.

Приложения:

Приложение 1. Сеть общедоступных библиотек ведения органов культуры. 2016-2018 гг.

Приложение 2. Муниципальные библиотеки ведения органов культуры. 2016-2018 гг.

Приложение 3. Модельные библиотеки ведения органов культуры. 2016-2018 гг.

Доля общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта. 2018 г.

Приложение 4. Динамика сети библиотек ведения органов культуры. 2016 – 2018 гг.

Приложение 5. Динамика сети сельских библиотек. 2016–2018 гг.

Приложение 6. Пункты внестационарного обслуживания. 2016-2018 гг.

Приложение 7. Доля библиотек – структурных подразделений КДУ. 2018 г.

Приложение 8. Таблица 1. Общедоступные муниципальные библиотеки, закрытые (реорганизованные с отрицательной динамикой для сети) в 2018 году.

Приложение 8. Таблица 2. Общедоступные библиотеки, открытые (реорганизованные с положительной динамикой для сети) в 2018 году.