

Общедоступные государственные и муниципальные библиотеки Российской Федерации: мониторинг сети. 2011 – 2014 гг.

Одним из факторов, определяющих доступность библиотечных ресурсов и услуг, является состояние сети общедоступных библиотек страны, поэтому весьма важно иметь полное представление о структурных трансформациях сети.

С 2011 г. в рамках Общероссийского проекта «Корпоративная полнотекстовая база данных “Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации”» (<http://clrf.nlr.ru>) РНБ осуществляет мониторинг сети государственных и муниципальных библиотек системы Министерства культуры Российской Федерации (Федеральные библиотеки в мониторинг не включаются). В основу наблюдения положены данные из визитных карточек 82 региональных и национальных республиканских библиотек – участниц проекта, а также сведения о сети, предоставленные центральными библиотеками и органами управления культурой регионов, не имеющих представительства в проекте. Кроме того, при анализе изменений в региональных библиотечных системах использовалась размещенная в полнотекстовой базе аналитическая информация из ежегодных докладов и обзоров о деятельности муниципальных библиотек.

На 1 января 2015 г.¹ по данным мониторинга РНБ сеть общедоступных библиотек насчитывала около **44,4 тыс. библиотек**, из них **261 ед. центральных библиотек** субъектов федерации, **35,5 тыс. муниципальных библиотек** и около **8,6 тыс. библиотек – структурных подразделений организаций культурно-досугового типа** (далее – КДУ). **Важным событием 2014 г. стало включение в библиотечную систему страны библиотек Республики Крым и г. Севастополя – свыше 700 библиотек.**

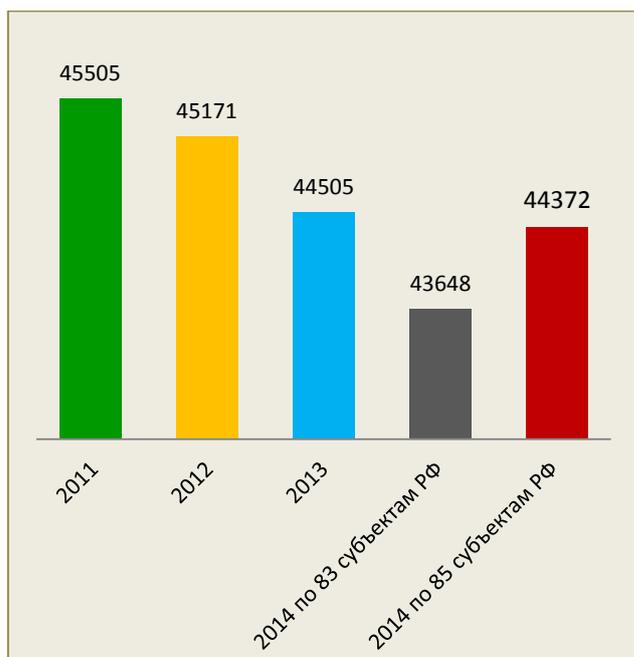


Рис. 1. Динамика сети библиотек 2011-2014 гг.

Остается неизменной на протяжении последних двух десятилетий тенденция сокращения количества библиотек в стране, но в последние три года она усилилась. Годовые показатели общего числа библиотек по 83 субъектам РФ отражают нарастающую отрицательную динамику: 2012 г. – минус 334 библиотеки, 2013 г. – минус 666 библиотек, 2014 г. – минус 857 библиотек. **По факту за три года не стало почти 2 тыс. библиотек (1857 б-к).** Но за счет «вливания» в библиотечную сеть страны библиотек Республики Крым

¹ Данные официальной статистики ГИВЦ Минкультуры России на 1 янв. 2015 г. еще не опубликованы. Для сравнения по данным ГИВЦ на 1 янв. 2014 г. в стране насчитывалось 39,3 тыс. государственных и муниципальных библиотек – более чем на 5 тыс. меньше, чем показывает мониторинг РНБ. Причина таких расхождений заключается в том, что в общероссийскую статистику не включаются данные по обслуживанию населения библиотеками в составе культурно-досуговых учреждений, отчитывающихся по форме 7-НК.

и г. Севастополя сокращение сети в 2014 г. по сравнению с 2013 г. составило 133 библиотеки и соответственно итоговый показатель потерь за три года «смягчился» – чуть более одной тысячи библиотек (1133 б-ки).

Причины сокращения числа библиотек: оптимизационные мероприятия (закрытие «неэффективных» организаций, слияние и укрупнение библиотек и др.); отсутствие средств на содержание библиотек, на комплектование фондов, на заработную плату; выполнение показателей «дорожной карты» в части повышения оплаты труда; уменьшение населения в зоне обслуживания и др. Как отмечают коллеги, проблемы бюджетного обеспечения деятельности библиотек не всегда зависят от политики органов местного самоуправления, они в значительной мере обусловлены финансированием сферы культуры по остаточному принципу.

Формулировки из решений представительных органов МСУ и распоряжений администраций муниципального образования о закрытии библиотек:

- сокращение бюджетных ассигнований, систематическое недофинансирование областным бюджетом в виде субвенций и дотаций;
- уменьшение объема финансирования на библиотечное обслуживание и комплектование библиотек сельского поселения по соглашению о передачи части полномочий муниципальному району;
- оптимизация средств в бюджете сельского поселения;
- нецелесообразность содержания;
- исключение из сети малоэффективных, неработающих сельских библиотек;
- предаварийное состояние зданий и отсутствие финансовых средств на ремонт и др.

В течение трех лет сокращение сети наблюдалось в большинстве субъектов РФ (в 75 регионах из 83²). Именно закрытие библиотек, а не интеграция в более крупные учреждения клубного типа (многофункциональные культурные центры), и тем более не реорганизация самостоятельных библиотек в филиалы более крупных библиотек, библиотечных объединений, ЦБС³ – главная причина сокращения числа библиотек. Более чем в 40 субъектах федерации сеть уменьшилась на десятки библиотек, среди них выделяются следующие области: Тульская (минус 112 б-к), Пензенская (минус 110 б-к), Вологодская (минус 86 б-к) и др. Кроме того, появились случаи передачи муниципальные библиотек, размещенных в зданиях школ, в систему Министерства образования. Так, в Челябинской области в 2014 г. 18 библиотек, находящихся в помещениях школ Озерского городского округа (уникальная, единственная в РФ система детско-школьных библиотек ЗАТО) переданы народному образованию в соответствии с требованиями законодательства. (Приложение 1).

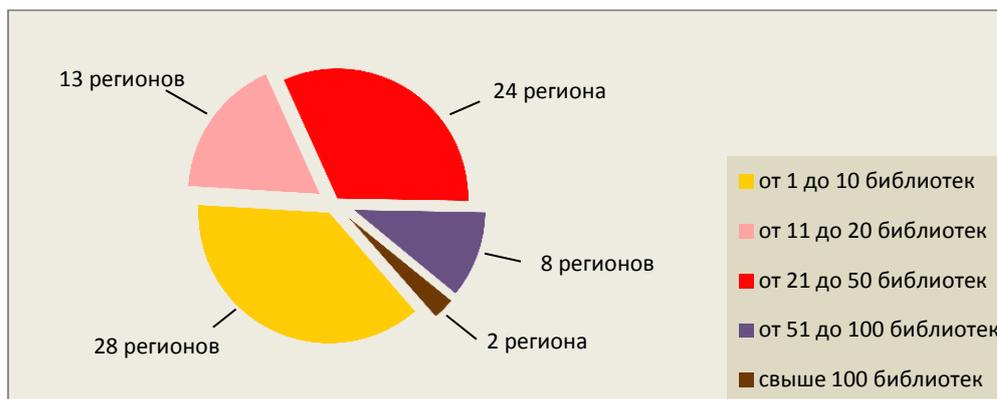


Рис. 2. Сокращение сети библиотек 2011-2014 гг.

Впервые в 2014 г. ни в одном из регионов не было прироста библиотечной сети, только сокращение, причем некоторые коллеги навали этот год рекордным по числу

² Библиотеки Республики Крым и г. Севастополя не включаются в анализ динамики сети 2011-2014 гг., они учитываются при рассмотрении состояния библиотечной сети в 2014 г.

³ В соответствии с ГОСТом 7.0.20 – 2014 «Библиотечная статистика: Показатели и единицы исчисления» в подсчет библиотек включаются не только библиотеки, являющиеся юридическими лицами, но и библиотеки, входящие в состав юридического лица.

закрытых библиотек. Всего 10 регионам удалось «удержаться» на уровне 2013 г.

Из десяти «богатых» библиотеками регионов, где сеть насчитывает свыше 1 тыс. сетевых единиц (от 1671 б-ки в Республике Башкортостан до 1036 б-к в Нижегородской области), выбыла Саратовская область (2011 г. – 1027 б-к, 2014 г. – 963 б-ки). По числу библиотек заметно понизилось место среди субъектов РФ следующих областей: Тверской – переместилась с 16-го места на 20-е, Брянской – с 26-го на 29-ое, Смоленской – с 33-го на 36-ое, Пензенской – с 30-го на 40-е, Тульской – с 35-го на 46-ое и др. (Приложение 2).

Удалось сохранить число библиотек на уровне 2011 г. в четырех регионах: в республиках Ингушетия и Хакасия, Ленинградской области и Ненецком автономном округе. Библиотек стало больше тоже в четырех регионах, но в силу разных причин: присоединение территорий повлияло на общее число библиотек в Москве (плюс 12 б-к), налаживание учета сетевых единиц – в Чукотском автономном округе (плюс 2 б-ки), открытие библиотек – в Чеченской Республике (плюс 4 б-ки) и Санкт-Петербурге (плюс 1 б-ка). В некоторых регионах были единичные акты открытия библиотек (например, Вологодской, Курской, Оренбургской областях, республиках Коми, Хакасия), но они остались малозаметными, т.к. «потонули» в обильных отрицательных показателях и не повлияли на общий негативный тренд.

Сохраняется раздробленность и неоднородность региональных библиотечных систем, которая возникла в ходе разграничения полномочий по организации библиотечного обслуживания, усилилась в процессе обретения библиотеками статуса юридического лица и создания многопрофильных учреждений культуры. Самостоятельные библиотеки передаются в структуры клубов, культурно-спортивных комплексов, культурно-досуговых центров, объединяются с музеями, общеобразовательными школами, архивами и другими организациями. **В результате почти пятая часть от общего числа муниципальных библиотек (19,4 %) оказалась в структуре КДУ и иных организаций.** При этом зачастую в уставных документах многопрофильных организаций, оказывающих библиотечные услуги населению, библиотечная деятельность зафиксирована, но библиотеки не выделяются как структурные подразделения, отсутствует четкая регламентация библиотечной деятельности, не учитывается ее специфика, способы взаимодействия с другими библиотеками.

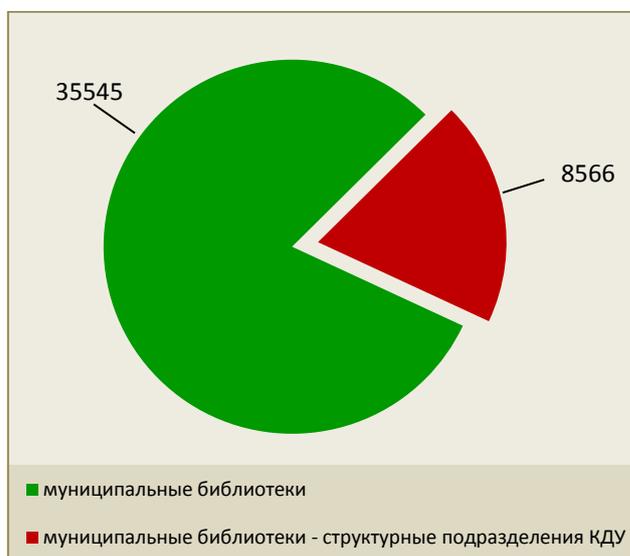


Рис. 3. Состав сети библиотек 2014 г.

Библиотеки в структуре организаций культурно досугового типа действуют в большинстве субъектов РФ (в 62 регионах из 85). В отдельных регионах в структуре КДУ оказались одна – две библиотеки (в Челябинской и Мурманской областях, Камчатском крае, Чукотском автономном округе), но **почти в 30 регионах – от 100 до 500 библиотек.** Такие библиотеки превышают 80 % в библиотечной сети Чувашской Республики⁴, Липецкой области, Республики Мордовия, более 50 % – в Иркутской, Ивановской, Ленинградской,

⁴ С 1 января 2015 г. во всех муниципальных районах Чувашской республики проводится работа по воссозданию централизованных библиотечных систем, и все библиотеки выводятся из структур КДУ.

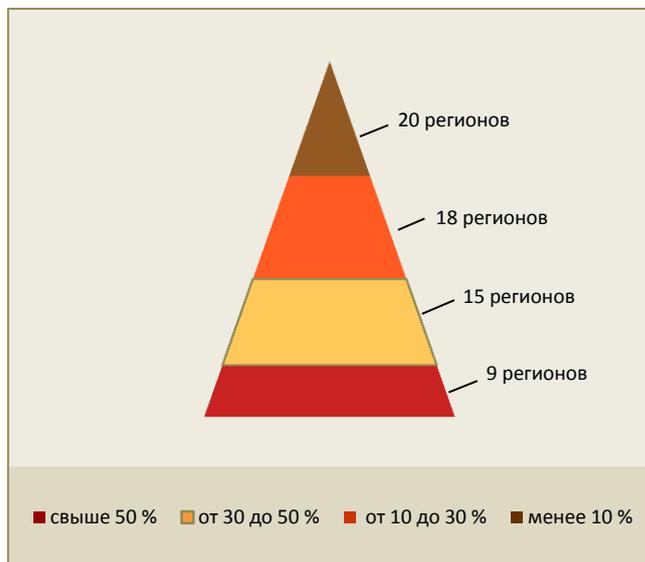


Рис. 4. Доля библиотек в структуре КДУ. 2014 г.

В последние три года передача библиотек в КДУ происходила в 35 субъектах федерации, причем наиболее активно в республике Бурятия (увеличилось с 22 до 233 б-к), Ставропольском крае (с 89 до 260 б-к), Воронежской области (с 303 до 468 б-к) и др. Но наблюдение позволяет отметить, что этот процесс пошел на спад и в 2014 г наблюдался только в 19 регионах. Кроме того, стало больше регионов, которым удастся «заморозить» число библиотек – структурных подразделений КДУ: на уровне 2011 г. – в 7 регионах (Республике Адыгея, Камчатском и Красноярском краях, Владимирской, Мурманской, Новгородской и Челябинской областях), на уровне 2013 г. – 15 регионах.

Муниципальные библиотеки по-прежнему переводятся в структуры небиблиотечных организаций, но **впервые наблюдение зафиксировало сокращение числа библиотек в составе КДУ**. До этого число библиотек в КДУ только увеличивалось: в 2012 г. – плюс 1510 библиотек, в 2013 – плюс 97 библиотек, но в 2014 г – минус 368 библиотек. На эту тенденцию повлияли три фактора: первый – собственно сокращение КДУ, которые также находятся в процессе оптимизации и не застрахованы от признания их «неэффективными». Второй – уязвимость «приклубных» библиотек в силу проблем с финансированием по федеральным и региональным программам, нацеленным на модернизацию библиотек, а также из-за незаинтересованности руководителей КДУ в обеспечении библиотечной деятельности, отсутствия помещений, кадровых проблем и др. Третий – возврат библиотек из состава КДУ в библиотечную сеть.

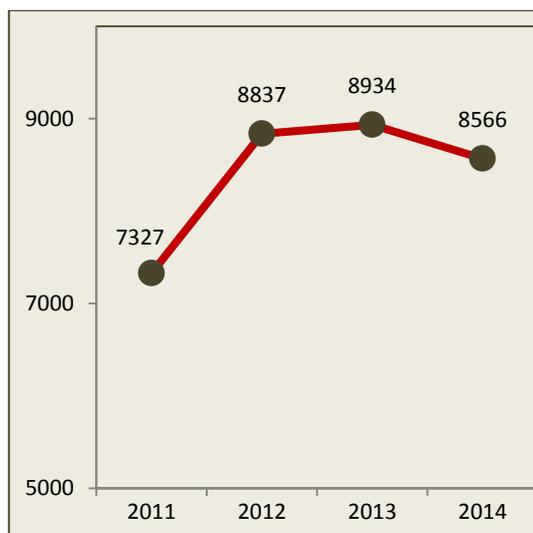


Рис. 4. Динамика муниципальных библиотек – структурных подразделений КДУ. 2011-2014 гг.

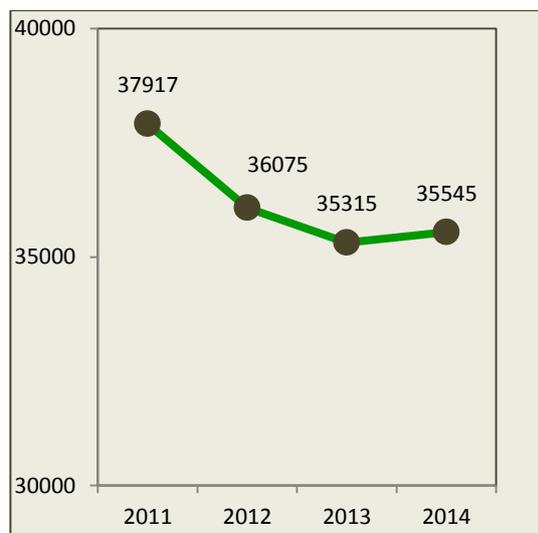


Рис. 6. Динамика муниципальных библиотек (без библиотек - структурных подразделений в КДУ). 2011-2014 гг.

Тенденция восстановления целостности региональных библиотечных систем напрямую связана с процессом возврата библиотек из КДУ в библиотечную сеть. Нельзя сказать, что этот процесс массовый, но он набирает силу. В анализируемые годы он наблюдался в 11 регионах, причем в нескольких регионах произошли существенные перемены. Число библиотек в КДУ сократилось значительно в Республике Марий Эл (со 142 до 46 б-к), Свердловской области (со 112 до 5 б-к), Ханты-Мансийском автономном округе (с 43 до 19 б-к). Таких библиотек не стало вообще в Брянской (было 169 б-к), Ульяновской (было 58 б-к), Курской (было 35 б-к) областях и др. регионах. Всего в 23 субъектах РФ библиотеки в составе КДУ отсутствуют.

Процессы передачи библиотек в состав КДУ и возврата в библиотечную сеть идут одновременно. Но в 2014 г. второй процесс оказался результативнее и в библиотечную сеть было возвращено почти 500 библиотек, а в КДУ передано около 300. Кроме того, за счет библиотек Республики Крым и Севастополя число муниципальных библиотек (без библиотек – структурных подразделений КДУ) увеличилось на 230 единиц по сравнению с 2013 г. Все это повлияло на то, что библиотек в структуре КДУ стало меньше на 0,8 % (2013 г. – 20,2 % от общего числа муниципальных библиотек, 2014 г. – 19,4%).

Помимо возврата библиотек из состава КДУ в библиотечную сеть в регионах принимаются и другие управленческие решения, направленные на построение оптимальной модели организации библиотечного обслуживания. **Восстановление системы организации библиотечного обслуживания на принципах централизации** наблюдается в Амурской, Вологодской, Омской, Ульяновской областях, Алтайском крае и др. регионах. Так, в 2013 г. Правительством Амурской области главам муниципальных образований поставлена задача по оптимизации сети и библиотечного обслуживания в муниципальных территориях путем создания единой библиотечной системы как самостоятельного юридического лица с единой системой управления в лице центральной межпоселенческой библиотеки.

2014 год стал поворотным в смысле создания условий для изменения вектора организационно-структурного развития библиотечной сети в сторону восстановления ее целостности. 27 мая 2014 г. принят № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». Действующим законодательством субъектам федерации предоставляется право перераспределения полномочий по вопросам местного значения, в перечень которых входят полномочия по организации библиотечного обслуживания населения. Внедрение № 136-ФЗ осуществляется разнообразно: в одних регионах принимаются законы о перераспределении полномочий по организации библиотечного обслуживания населения (Ненецкий автономный округ); в других – вносятся соответствующие изменения в региональные законы о местном самоуправлении (Чувашская Республика); в третьих – разрабатываются рекомендации органами государственной власти, осуществляющими управление сферой культуры (Курская область); в четвертых – решения о перераспределении полномочий принимаются органами местного самоуправления муниципальных образований (Брянская, Омская, Тульская области и многие другие регионы). Но многие сходятся в одном – целесообразно закрепить за органами местного самоуправления муниципальных районов полномочия по организации библиотечного обслуживания населения, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов библиотек сельских поселений.

Процессы трансформации актуальны также для центральных библиотек субъектов федерации. Слияние, объединение региональных библиотек, а также перевод их в статус муниципальных организаций наблюдался в 2011-2013 гг, о чем сообщалось в материалах мониторинга РНБ за эти годы.⁵ В 2014 г. подобных реорганизаций не отмечалось, но число центральных региональных библиотек стало больше за счет новых субъектов РФ. (2011 г. – 256 б-к, 2014 – 261 б-ка). В число центральных библиотек субъектов вошли государственные бюджетные учреждения культуры Республики Крым:

⁵ Опубликованы на сайте проекта <http://clrf.nlr.ru/publikatsii/10158-avramova-transformatsii-seti>

- Крымская республиканская универсальная научная библиотека
- Республиканская крымскотатарская библиотека им. Исмаила Гаспринского
- Крымская республиканская детская библиотека им. Владимира Натановича Орлова
- Крымская республиканская библиотека для молодежи

В Севастополе, городе федерального значения, функции центральной библиотеки субъекта РФ выполняет Государственное бюджетное учреждение культуры г. Севастополя «Централизованная библиотечная система для взрослых».

Мониторинг сети за 2011 – 2014 г. помимо устоявшихся тенденций выявил весьма важные изменения в динамике сети – ускорение процесса сокращения числа библиотек и положительные подвижки в сторону курса на восстановление целостности региональных библиотечных систем. Известно, во многих регионах реструктуризация библиотечной сети активизируется с 1 января 2015 г., причем прогнозы Счетной палаты Российской Федерации, сделанные по результатам проверки оптимизации в 2014 г., говорят о дальнейшем сокращении учреждений культуры.⁶ Возможно, на развитие ситуации в лучшую сторону повлияет закон о запрете на закрытие сельских библиотек без согласия жителей, проект которого уже принят в первом чтении. О том, насколько оправданы ожидания на развитие положительного тренда и опасения по поводу возрастающих темпов сокращения сети, можно будет судить по итогам 2015 года.

С автором можно связаться:
тел. 8-(812) – 718- 85-42,
e-mail: avramova@nlr.ru (rnb)

⁶ Счетная палата Российской Федерации проверила оптимизацию в сфере здравоохранения, культуры, образования и социального обслуживания в 2014 году http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21297