

Российская национальная библиотека
Научно-методический отдел
НИР «Актуальные проблемы трансформации региональных библиотечных систем в информационном обществе»

Ключевые решения органов местного самоуправления по вопросам открытия, реорганизации и закрытия общедоступных библиотек в 2019 году
(Аналитическая справка)¹

В настоящей справке анализируются управленческие решения органов местного самоуправления, принятые в целях выполнения полномочий по организации библиотечного обслуживания населения. Раскрываются правовые основания, фактические причины и другие обстоятельства открытия, реорганизации и закрытия библиотек. Справка подготовлена на основе данных, предоставленных центральными библиотеками субъектов РФ (ЦБ РФ) в рамках мониторинга сети, проводимого НМО РНБ (Приложение 8, 9).

Ключевые решения органов власти, определяющие развитие библиотечной сети и физическую доступность библиотек, связаны с различными действиями, среди них:

- **Создание (открытие) новой стационарной библиотеки / территориально обособленного подразделения библиотечной или неблиотечной организации, оказывающей библиотечные услуги населению.**

- **Ликвидация (закрытие) стационарной библиотеки / территориально обособленного подразделения библиотечной или неблиотечной организации, оказывающей библиотечные услуги населению.**

- **Реорганизация с изменением количества сетевых единиц библиотечной сети (далее, – сетевая единица).** Под «сетевой единицей библиотечной сети» понимается стационарная библиотека и ее каждое территориально обособленное подразделение (за исключением библиотечных пунктов и других форм внестационарного обслуживания), оказывающие услуги населению, а также библиотечные подразделения неблиотечных стационарных организаций. Категория «сетевая единица» используется в качестве единицы измерения (норматива) обеспеченности населения общедоступными библиотеками. Сетевые единицы относятся к разряду «общедоступная библиотека» и отчитываются по форме федерального статистического наблюдения № 6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке» (форма 6-НК).

Реорганизация с изменением количества сетевых единиц имеет два противоположных вектора:

1) под реорганизацией библиотек с положительной динамикой сети (положительная реорганизация) следует понимать действия, которые привели к увеличению количества сетевых единиц библиотечной сети. К таким действиям можно отнести следующие:

- **разделение, выделение (преобразование в сетевую единицу) отдела/библиотечного пункта библиотеки в стационарную библиотеку/территориально обособленное подразделение библиотечной или неблиотечной организации, оказывающей библиотечные услуги населению;**

- **возобновление деятельности библиотеки (была ранее закрыта, деятельность была приостановлена, т.е. библиотека не работала длительный период и не отражалась в государственной статистике);**

¹ Аналитический материал подготовлен специалистами научно-методического отдела Российской национальной библиотеки: авторы М.Б. Аврамова, Т.И. Тактайкина, науч. ред. С.А. Басов.

— перепрофилирование специальных библиотек различных ведомств и организаций (медицинских, школьных, профсоюзных и др.) в общедоступные муниципальные библиотеки;

Когда речь идет о положительной динамике сети, достигнутой за счет создания новых библиотек и положительной реорганизации библиотек, может использоваться выражение «открытие/реорганизация библиотек с положительной динамикой сети».

2) под реорганизацией библиотек с отрицательной динамикой сети (отрицательная реорганизация) следует понимать действия, которые привели к уменьшению количества сетевых единиц библиотечной сети. К таким действиям можно отнести следующие:

— лишение (упразднение) статуса сетевой единицы при преобразовании в отдел/библиотечный пункт стационарной библиотеки/территориально обособленного подразделения библиотечной или неблиотечной организации, оказывающей библиотечные услуги населению;

— слияние, присоединение нескольких стационарных библиотек/территориально обособленных подразделений библиотечных или неблиотечных организаций, оказывающих библиотечные услуги населению;

— передача общедоступной муниципальной библиотеки из ведения органов культуры в другие ведомства и организации (образование, ЖКХ и др.)

Когда речь идет об отрицательной динамике сети из-за ликвидации библиотек и отрицательной реорганизации библиотек, может использоваться выражение «закрытие/реорганизация библиотек с отрицательной динамикой сети».

Подчеркнем, что активно проводятся и другие реорганизации, которые не приводят к изменению количества сетевых единиц библиотечной сети, но влияют на ее качественную характеристику (профессиональную составляющую) как организационно целостной системы. Одни реорганизации связаны с действиями, разрушающими единство и целостность библиотечной сети: передача библиотек в структуры неблиотечных организаций (КДУ), присоединение к библиотекам организаций иных направлений деятельности (архивной, музейной, клубной и др.). Другие, наоборот, способствуют восстановлению ее целостности, когда из структур КДУ библиотеки передаются в состав профессионального сегмента библиотечной сети в качестве стационарной библиотеки/территориально обособленного подразделения библиотечной организации. Эти реорганизации в данной справке не рассматриваются, потому что весьма подробно освещены в аналитическом материале по итогам мониторинга сети, проведенного в 2020 году, в разделах «Раздробленность и неоднородность сети муниципальных библиотек» и «Библиотеки в составе неблиотечных организаций».

Начиная с 2017 года, в рамках ежегодных мониторингов сети, осуществляется сбор фактической информации о каждой библиотеке ведения органов культуры, которая была открыта, закрыта или реорганизована.

Как показало наблюдение, в 2017–2019 годах основная часть управленческих решений в отношении библиотек была обусловлена действиями по приведению сети в соответствие с нормативами, утвержденными в 2017 году распоряжениями Правительства РФ от 26.01.2017 №95-р и Министерства культуры РФ от 02.08.2017 №965². В настоящее время первый документ утратил силу³, а второй продолжает действовать, но его правовой статус неоднозначен, так как в нем рекомендованы к применению отмененные Правительством РФ нормативы. Подчеркнем, что наибольшие угрозы для сети несет ключевой норматив, регулирующий наличие библиотеки в сельском

² URL : <http://clrf.nlr.ru/component/content/article/2-uncategorised/10309-normativy-prognozy-zaklyucheniya-obsuzhdeniya-2017-g> (дата обращения 15.01.2021).

³ Распоряжением Правительства РФ от 22.12.2017 № 2905-р все документы с социальными нормами и нормативами, принятые в 1996-2017 гг., утратили юридическую силу.

населенном пункте: 1 библиотека на 1000 жителей, тогда как сеть была сформирована из расчета 1 библиотека на 500 жителей.

Выполнение полномочий по организации библиотечного обслуживания весьма обременительно для муниципалитетов в условиях хронического дефицита местных бюджетов. В рамках полномочий необходимо обеспечить выделение средств на комплектование и сохранность библиотечного фонда, на содержание зданий и помещений библиотек, на обновление компьютерных комплексов и лицензионное программное обеспечение, на обеспечение стабильного скоростного доступа к сети Интернет и др. Поэтому, когда стоит вопрос – быть или не быть муниципальной библиотеке – местные власти учитывают не только нормативы, но и много других актуальных задач: обеспечение функционирования библиотеки на уровне современных требований, доведение зарплаты работников бюджетной сферы до уровня средней по экономике региона, экономия бюджетных средств на другие обязательства. С 2019 года важной задачей для всех муниципалитетов стало изыскание средств для участия в национальных проектах, в том числе в проекте создания модельных библиотек национального проекта «Культура».

Переход на рекомендованные Министерством культуры РФ нормативы (распоряжение от 02.08.2017 №965), которые были негативно оценены профессиональным сообществом, и постоянное отсутствие необходимых средств у местной власти на выполнение полномочий по библиотечному обслуживанию, привели к ожидаемым отрицательным последствиям. В течение последних трех лет на муниципальном уровне были приняты решения, которые привели к тому, что число закрытых/отрицательно реорганизованных библиотек почти в девять раз превышает число открытых/положительно реорганизованных (минус – 1323 ед., плюс – 154 ед.), в том числе по сельским библиотекам – в десять раз (минус – 1020 ед., плюс – 96 ед.), по детским – в четыре раза (минус – 127 ед., плюс – 32 ед.) (см. Таблицы 1 и 2).

1. Открытие и реорганизация библиотек с положительной динамикой сети

В 2017–2019 годы решения об открытии/реорганизации с положительной динамикой сети принимались в 47 субъектах РФ (из 85-ти). Число открытых/реорганизованных с положительной динамикой сети увеличилось с 43 библиотек в 2017 году до 58 – в 2019 году.

Основанием для открытия/положительной реорганизации библиотек в регионах послужили следующие аргументы:

— **приведение нормы обеспеченности библиотеками в соответствие с нормативами** – в республиках Башкортостан, Карелия, Крым, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва, Хакасия; Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Пермском, Ставропольском, Хабаровском краях; Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Ленинградской, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Сахалинской, Тамбовской, Тюменской области; Ямало-Ненецком автономном округе;

Таблица 1
Открытие/реорганизация библиотек с положительной динамикой сети. 2017-2019.

Виды библиотек	Количество общедоступных библиотек ведения органов культуры, (единиц)			
	2017	2018	2019	Плюс 2017–2019
ЦБ субъекта РФ	-	-	-	-
Муниципальные, всего	43	53	58	154

<i>Из них:</i>				
городские	10	9	21	40
районные/межпоселенческие	3	10	5	18
сельские	30	34	32	96
<i>Из общего числа детские:</i>	10	12	10	32
городские	1	1	5	7
районные/межпоселенческие	6	9	5	20
сельские	3	2	-	5
ВСЕГО	43	53	58	154

— **обеспечение качественного обслуживания населения, в т. ч. детей и подростков, инвалидов** – в республике Крым (Библиотека для слепых и слабовидящих в г. Евпатория); Краснодарский край; Иркутской, Новосибирской, Оренбургской, Тюменской и Воронежской областях, г. Санкт-Петербурге;

— **инициатива местного сообщества (открыта по просьбе жителей, построена на народные деньги)** – в республиках Бурятия, Дагестан; Приморский край; Вологодской, Саратовской, Тверской и Челябинской областях;

— **выделение помещения для библиотеки (отсутствовало, было изъято, сгорело и др.)** – в республиках Бурятия, Крым; Приморском крае; Новосибирской, Ростовской и Рязанской областях;

— **решение кадрового вопроса (отсутствовал специалист, не было штатной должности библиотекаря)** – в республиках Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Крым, Хабаровском крае;

— **увеличение охвата населения библиотечным обслуживанием** – в Архангельской области, г. Санкт-Петербурге;

— **открытие библиотеки после длительного ремонта/реконструкции** – в Приморском крае, Свердловской и Московской областях;

— **открытие библиотеки в построенном/капитально отремонтированном КДУ (доме культуры, центре культурного развития и др.)** – в Республике Татарстан, Омской, Ростовской, Смоленской и Челябинской областях;

— **открытие библиотеки с новым названием после реорганизации (объединения и др.)** – в Ленинградской, Смоленской и Тюменской областях;

— **восстановление деятельности библиотеки после временной приостановки** – в республиках Алтай и Дагестан;

— **сохранение социально-значимой библиотеки** – в Брянской (библиотека Медицинского информационно-аналитического центра стала филиалом (медицинского профиля) ЦБС г. Брянска), Новосибирской (библиотека ОКП ННЦ СО РАН⁴ стала филиалом ЦБС М.В. Ломоносова Советского района) областях.

Количество созданных за три года сетевых единиц в регионах колеблется от 1 до 20 единиц, среди лидеров: Республика Башкортостан – плюс 20 ед. (из них 7 открыты в населенных пунктах, где не было библиотек, 3 возобновили деятельность, остальные появились после выделения сетевых единиц из др. организаций); Республика Дагестан – плюс 16 ед. (из них 13 возобновили деятельность, 3 открыты); Пермский край – плюс 9 ед. (созданы на базе отделов библиотек) и др.

Положительные решения органов МСУ в 2019 году

- **Открытие (создание) новых библиотек**

⁴ Региональная профсоюзная организация работников Новосибирского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук.

Открытие библиотек происходило, благодаря инициативе местного населения. Абсолютно новые библиотеки (10 сетевых единиц) появились в 8 субъектах РФ:

— в Республике Дагестан появились 2 новые библиотеки в селах Шушия (Новолакский район) и Ново-Хуштад (Цумадинский район), где раньше библиотек не было.

— в Республике Татарстан открыта Шигалинская сельская библиотека в Высокогорском районе

— в Республике Крым открылась Красногвардейская взрослая библиотека (пгт Красногвардейское) в процессе передачи библиотек ЦБС района на уровень сельского поселения.

— в Республике Саха (Якутия) открылась первая на Дальнем Востоке Smart-библиотека в г. Якутск) – для библиотеки было построено новое технологичное здание.

— в Вологодской области открылась сельская библиотека в Кирилловском МР по инициативе местных жителей.

— в Рязанской области Централизованная система детских библиотек г. Рязани получила помещение в новом здании детской школы искусств и была открыта библиотека-филиал № 7.

— в Саратовской области открылась сельская библиотека в Краснопартизанском муниципальном районе (МР) благодаря инициативе населения, которое неоднократно обращались к местным властям.

— в Санкт-Петербурге появились 2 новые библиотеки. Одна из них – детско-юношеская «Книжное пространство #Авиатор» (Приморский район), другая – библиотека «КУБ» открылась в новом микрорайоне Красногвардейского района.

• ***Преобразование в сетевую единицу отделов и библиотечных пунктов***

Наиболее часто реорганизациям подвержены детские библиотеки, они, то преобразуются в отделы, то, наоборот, в библиотеки. Также шло преобразование библиотек в пункты выдачи.

Детские отделы были выделены в самостоятельные библиотеки в г. Краснодаре, Ординском ГО Пермского края, Гаврилово-Посадском, Приволжском, Савинском муниципальных районах Ивановской области, Илекском районе Оренбургской области. Поводом послужили как нормативная потребность в дополнительных детских библиотеках (г. Краснодар Краснодарского края), так и то, что в уставах ряда библиотек, например, в Ивановской области, детские отделы были прописаны, как отдельные структурные подразделения, находящиеся по другим адресам и функционировали как удаленные подразделения.

В г. Березники Пермского края 7 отделов городской ЦБС располагались в сельских населенных пунктах (т.е. были удаленными подразделениями), поэтому были преобразованы сетевые единицы.

На базе пунктов выдачи созданы библиотеки:

— «Дом семейной книги» в городе Якутске Республики Саха (Якутия) создан «в связи с ростом населения нового микрорайона».

— Бужорская сельская библиотека-филиал в городе Анапа Краснодарского края - «в целях наибольшего охвата населения МО город-курорт Анапа и улучшения организации информационно-библиотечного обслуживания».

— Филиал № 7 «Игротека» ЦБС г. Шарыпово Красноярского края в 2018 году приказом отдела культуры администрации был переведен в библиотечный пункт с сохранением помещения, фонда и ставки библиотекаря. В 2019 году последовал обратный процесс – перевод из библиотечного пункта в стационарную библиотеку.

• ***Возобновление деятельности библиотек***

Открытие библиотек на месте закрытых ранее стало возможно исключительно благодаря активности местного населения, нередко при поддержке глав поселений.

В Мухомобирском МР Республики Бурятия несколько лет назад администрацией поселения была закрыта Куготинская сельская библиотека. Здание было разрушено. Жители неоднократно обращались в администрацию муниципального образования об отсутствии в селе Куготы социальной инфраструктуры в целом. В 2019 году библиотека была открыта в приспособленном помещении. В 2020 году планируется восстановление части здания школы, где разместятся дом культуры и библиотека.

С 2014 года были закрыты «по финансовым соображениям» библиотеки в селах Кули и Уллучара Акушинский район Республики Дагестан. В 2019 году жителям сел удалось добиться открытия этих библиотек.

Сосновская библиотека Плесецкого МР Архангельской области не работала с 2013 года по причине отсутствия помещения. Библиотека не была закрыта официально. В 2019 году помещение появилось. В 2020 году библиотека начнет обслуживание читателей.

Сельская библиотека поселка Тимофеевка Ольгинского МР Приморского края, в 2017 году сгорела вместе с сельским клубом, в здании которого была расположена. По просьбе жителей в 2019 году власти нашли помещение для библиотеки и восстановили библиотечное обслуживание.

После строительства и реконструкции объектов культуры клубного типа в Нарофоминском ГО Московской области, Тацинском районе Ростовской области, Вяземском районе Смоленской области, Еткульском МР Челябинской области были открыты 4 библиотеки, расположенные в этих зданиях.

- **Перепрофилирование специальных библиотек различных ведомств в общедоступные муниципальные библиотеки**

В городе Новороссийске Краснодарского края городская детская библиотека-филиал № 9 Централизованной системы детских библиотек была открыта на базе библиотеки МБУ «Детская школа искусств имени Л. А. Гергиевой». Внесены изменения в штатное расписание учреждений, а именно централизованной системе детских библиотек была передана 1 ставка библиотекаря и фонд заработной платы из детской школы искусств.

В городе Брянске произошла реорганизация медицинской библиотеки Государственного автономного учреждения здравоохранения «Медицинский информационно-аналитический центр». На базе этой библиотеки была открыта библиотека №17 (медицинская) ЦБС города.

2. Закрытие и реорганизация библиотек с отрицательной динамикой сети

В 2017–2019 годы решения о закрытии/реорганизации с отрицательной динамикой сети принимались в 80 субъектах РФ (из 85-ти). Число закрытых/реорганизованных с отрицательной динамикой сети сократилось с 497 библиотек в 2017 году до 376 – в 2019 году.

Таблица 2
Закрытие/реорганизация библиотек с отрицательной динамикой сети 2017-2019.

Виды библиотек	Количество общедоступных библиотек ведения органов культуры, (единиц)			
	2017	2018	2019	Минус 2017–2019
ЦБ субъекта РФ	2	2	2	6
Муниципальные, всего	495	454	374	1 323

Из них				
городские	97	95	72	264
районные/межпоселенческие	17	5	17	39
сельские	381	354	285	1020
Из общего числа детские:	41	42	44	127
городские	18	31	21	70
районные/межпоселенческие	17	4	16	37
сельские	6	7	7	20
ВСЕГО	497	456	376	1 329

Нормы библиотечного законодательства, устанавливающие необходимость проведения опроса жителей сельских поселений при принятии решения о реорганизации или ликвидации сельской библиотеки (п. 1. 1. ст. 23 ФЗ от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»⁵), соблюдались не во всех регионах. С нарушением законодательства в 2019 году были закрыты/реорганизованы с отрицательной динамикой сети 56 библиотек в Республике Марий Эл, Пермском крае, Архангельской, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской (Кузбасс), Кировской, Нижегородской, Орловской, Смоленской и Тверской областях. Администрация Верхошижемского МР Кировской области аргументировала отказ проводить опрос населения при принятии решения о закрытии Безденежновской сельской библиотеки – филиала Верхошижемской ЦБС тем, что «*филиал не обладает правами юридического лица*».

При проведении опроса населения не всегда его результаты являлись основанием для сохранения библиотеки. Так, несогласие 90% населения одного из сел Березовского муниципального образования (МО) Пермского края с ликвидацией библиотеки не явилось поводом для ее сохранения. Местная администрация посчитала, что «*результаты опроса носили рекомендательный характер*» (ст. 31 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁶) и библиотеку закрыла. Не удалось отстоять и Шуйбелякскую сельскую библиотеку Новоторьяльского МР Республики Марий Эл.

Основанием для закрытия/реорганизации библиотек с отрицательной динамикой сети в регионах послужили следующие аргументы:

— **приведение нормы обеспеченности библиотеками в соответствие с нормативами** – в республиках Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртия; Забайкальском, Пермском, Хабаровском краях; Ивановской, Кировской, Московской, Нижегородской, Тверской, Томской и Челябинской областях;

— **необходимость оптимизации бюджетных расходов на содержание учреждений культуры** – в республиках Дагестан, Карелия, Коми, Марий Эл, Чувашия; Пермском крае; Архангельской, Астраханской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Мурманской, Орловской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Саратовской, Сахалинской, Свердловской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Ярославской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югра;

— **сокращение численности населения** – в Республике Башкортостан; Забайкальском крае; Архангельской, Калининградской, Кемеровской, Кировской, Костромской, Курской, Нижегородской, Оренбургской, Орловской, Рязанской, Сахалинской, Свердловской, Тверской, Челябинской областях; Еврейской автономной области и Ханты-Мансийском автономном округе – Югра;

— **аварийные состояния зданий и несоответствие помещений библиотек санитарно-эпидемиологическим нормам (ветхость зданий, отсутствие постоянного**

⁵ URL: <http://base.garant.ru/103585/74d7c78a3a1e33cef2750a2b7b35d2ed/> (дата обращения 15.01.2021).

⁶ URL: <http://base.garant.ru/186367/802464714d4d10a819efb803557e9689/> (дата обращения 15.01.2021).

электроснабжения, неотапливаемость помещений, грибок) – в республиках: Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Мордовия; Забайкальском, Красноярском и Пермском краях; Ивановской, Калининградской, Кемеровской (Кузбасс), Ленинградской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Орловской, Ростовской, Свердловской, Тульской, Ульяновской, Челябинской, Ярославской областях;

— **отсутствие помещений для библиотек, в т. ч. изъятие из оперативного управления, уничтожение стихийным бедствием и др.** – в Республике Бурятия; Красноярском, Пермском и Приморском краях; Владимирской, Калининградской, Кемеровской (Кузбасс), Ленинградской, Новосибирской, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Тверской областях и Еврейской автономной области;

— **кадровые проблемы: отсутствие библиотечных специалистов** – в Архангельской, Кемеровской (Кузбасс), Кировской, Ленинградской, Новосибирской, Орловской, Томской, Ульяновской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югра; **сокращение штатных единиц** – в республиках Дагестан и Удмуртия, Пермском крае, Кировской, Саратовской, Сахалинской и Ярославской областях;

— **внесение изменений в учредительные документы и наведение порядка в статистической отчетности** – в Брянской, Иркутской, Смоленской, Томской областях;

— **приостановка деятельности библиотек** – в Республике Марий Эл, Ленинградской и Тверской областях;

— **слабое материально-техническое обеспечение** – в Свердловской и Смоленской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югра;

— **необходимость соответствовать требованиям, предъявляемым к потенциальным участникам конкурса на создание модельных библиотек нового поколения национального проекта «Культура»: 2019-2024**, – в Кемеровской (Кузбасс), Нижегородской и Рязанской областях;

— **объединение территориально-административных единиц** – в Пермском крае и Иркутской области;

— **переход на мобильное обслуживание населения, благодаря приобретению КИБО** в Ростовской области (из 8 библиотек, закрытых в регионе, 6 – закрыты из-за приобретения КИБО);

— **размещение библиотеки на территории предприятия закрытого режима** в Белгородской области (одна из библиотек Старооскольской ЦБС располагалась на территории предприятия закрытого режима, усиление мер защиты предприятия привело к ее закрытию);

— **выделение одного помещения для нескольких библиотек** в Воронежской области.

Количество закрытых/реорганизованных библиотек с отрицательной динамикой сети за три года в регионах колеблется от 1 до 47 единиц. Больше всего библиотек потеряно в Московской области – минус 120 ед. (из них 76 – сельских); Орловской области – минус 66 ед. (из них 64 – сельских); Тверской области – минус 62 ед. (из них 53 – сельских).

Отрицательные решения органов МСУ в 2019 году

• Ликвидация (закрытие) библиотек

Закрытие библиотек проходило по инициативе органов местного самоуправления. Всего ликвидировано 258 библиотек, что составило 69% от общего числа закрытых/реорганизованных библиотек с отрицательной динамикой сети. Из общего числа закрытых библиотек одна библиотека в статусе центральной (Чайковская районная межпоселенческая библиотека им. Н.П. Бурашникова Чайковского ГО Пермского края). Причина – упразднение Чайковского МР и объединение всех поселений, находящихся на его территории, с городским округом. Функции ликвидированной библиотеки были

переданы центральной библиотеке Чайковской ЦБС; 41 городская библиотека (в т.ч. 6 детских) и 216 сельских (в т.ч. 2 детские). 41 сельская библиотека (19% от общего числа закрытых на селе библиотек) ликвидирована без проведения опроса населения. Наиболее часто нормы закона нарушались в Смоленской (67% библиотек закрыто без опроса населения), Орловской (27%) и Тверской (22%) областях.

Многие из ликвидированных библиотек не функционировали на протяжении ряда лет: в Республике Марий Эл Ошканерская и Шуйбелякская сельские библиотеки Новоторьяльского района – с 2017 года; в Тверской области Шаратовская сельская библиотека-филиал межпоселенческой центральной библиотеки Западнодвинского района – с 2014 года и Федовская сельская библиотека-филиал Вышневолоцкой ЦБ – с 2016; в Ленинградской области Юкковская сельская библиотека Всеволожского района и Приветнинская сельская библиотека Выборгского района – с 2007. Деятельность Приветнинской библиотеки приостановлена до постройки нового здания (строительство ведется уже 12 лет!), Юкковской – на неопределенный срок.

Часть закрытых библиотек в прошлом была выведена из профессиональной сферы и включена в состав культурно-досуговых учреждений. Закрытие таких библиотек способствовали:

— реорганизация КДУ – 2 сельские библиотеки закрыты в Ахтынском районе Республики Дагестан; 4 – в Бардымском и Кудымкарском районах Пермского края; 4 – в Таловском районе Воронежской области и др.;

— возвращение библиотек из КДУ в профессиональную сеть. За время нахождения в структуре небиблиотечных учреждений, многие из библиотек пришли в упадок, поэтому их закрытие стало выгодно для органов местного самоуправления. Так были ликвидированы 4 библиотеки в Залегощинском районе Орловской области.

Закрытие библиотек не всегда означает прекращение обслуживания населения. Полномочия могут быть переданы в библиотеки и пункты выдачи соседних поселений, как это произошло в Улетовском районе Забайкальского края; Корочанском районе Белгородской области; Кольчугинском районе Владимирской области; Заволжском и Палехском муниципальных районах Ивановской области; Афанасьевском МР Кировской области; Кстовском районе Нижегородской области; Брейтовском МР Ярославской области и др. При передаче полномочий не всегда рассматривалась возможность шаговой/транспортной доступности, а также возможность передачи фонда закрытой библиотеки в функционирующую.

Обслуживание может быть организовано внестационарно:

— в передвижках за счет близлежащих библиотек – в Иволгинском районе Республики Бурятия; Муслумовском МР Республики Татарстан; Горшеченском и Золотухинском муниципальных районах Курской области; Бокситогорском районе Ленинградской области; Покровском МР Орловской области; Мокшанском и Пензенском районах Пензенской области; Дедовичском, Красногородском, Невельском, Псковском, Пыталовском, Себежском районах Псковской области; Ермишенском МР Рязанской области; ГО «Александровск-Сахалинский район» Сахалинской области; Инзенском районе Ульяновской области; Нижневартовском МР ХМАО – Югра и др.;

— с использованием комплекса информационно-библиотечного обслуживания (КИБО). Широкое распространение использование КИБО получило в Ростовской области: Константиновский, Тацинский и Цимлянский районы. Утверждены план и режим работы КИБО для выполнения установленных в дорожной карте целевых показателей в полном объеме. Периодичность обслуживания – 2 раза в месяц.

• ***Лишение (упразднение) статуса сетевой единицы при преобразовании в отдел или библиотечный пункт***

Реорганизация в форме преобразования в отделы или сектора в большей степени характерна для детских библиотек; в пункты выдачи – для общедоступных библиотек.

Самостоятельные детские библиотеки вошли в состав общедоступных библиотек в статусе отделов и секторов в Белебеевском и Кугарчинском районах Республики Башкортостан; Ахтубинском МР Астраханской области; Усольском районе Иркутской области; Чебулинском районе Кемеровской области; Нагорском, Подосиновском, Свечинском, Тужинском и Фаленском районах Кировской области; Золотухинском и Горшеченском муниципальных районах Курской области; городе Клине Московской области; Володарском МР Нижегородской области; Спасском МР Рязанской области; Кожевниковском, Кривошеинском районах и городе Стрежевой Томской области; городе Санкт-Петербурге.

Поводом послужили как необходимость *«улучшения условий библиотечного обслуживания населения»*, стремление укрупнить и укрепить библиотеку для участия в конкурсе на создание модельных библиотек нового поколения в рамках реализации национального проекта «Культура»: 2019-2024, так и то, что многие библиотеки, например, в Кемеровской, Кировской, Нижегородской областях, располагались в одном здании, имели один юридический и почтовый адрес и фактически являлись отделами общедоступных библиотек. Для многих детских библиотек ничего не изменилось, кроме того, что они перестали существовать как отдельные сетевые единицы. В ряде библиотек удалось сохранить штатное расписание в полном объеме (Ахтубинский район Астраханской области, Володарский район Нижегородской области).

Реорганизация путем преобразования в отдел затронула детские и юношеские библиотеки в статусе ЦБ субъекта РФ, количество которых уменьшилось на 2 сетевые единицы. Так, Распоряжением Правительства Республики Карелия от 19.03.2018 №226р⁷ Национальная библиотека республики была реорганизована в форме присоединения к ней Бюджетного учреждения «Детская библиотека Республики Карелия имени В.Ф. Морозова». В Национальной библиотеке был создан Центр детского чтения имени С. Я. Маршака, а главная детская библиотека республики прекратила свое существование.

В Смоленской области, в соответствии с распоряжением областной администрации от 15.06.2017 № 843-р/адм. «О реорганизации государственного бюджетного учреждения культуры «Смоленская областная детская библиотека имени И. С. Соколова-Микитова»⁸, были расширены функции этой библиотеки. В ходе реорганизации к ней было присоединено Государственное бюджетное учреждение культуры (далее – ГБУК) «Смоленская областная юношеская библиотека» в качестве сектора по работе с молодежью. Реорганизованная библиотека получила новое название – ГБУК «Смоленская областная библиотека для детей и молодежи». ГБУК «Смоленская областная юношеская библиотека» прекратила свое существование.

Общедоступные библиотеки в Бирском МР Республики Башкортостан; Калошкинском и Старошайговском муниципальных районах Республики Мордовия; городском поселении «Забайкальское» Забайкальского края; Мариинском и Таштагольском муниципальных районах Кемеровской области (Кузбасс); Нагорском и Унинском муниципальных районах Кировской области; Тоцком МР Оренбургской области и др., перестав существовать как отдельные сетевые единицы, продолжили свою деятельность в качестве пунктов выдачи. В Тверской области из 41 закрытой/реорганизованной библиотеки с отрицательной динамикой сети 14 были преобразованы в стационарные пункты выдачи (Калязинский, Краснохолмский, Ржевский муниципальные районы и Осташковский ГО). В Московской области из 32 – 15 были преобразованы в пункты выдачи (в городских округах Домодедово, Жуковский, Луховицы, Серпухов, Щелково, Электросталь).

⁷ «О реорганизации бюджетного учреждения “Национальная библиотека Республики Карелия”» : Распоряжение Правительства Респ. Карелия от 19.03.2018 № 226р. – URL: <http://old.gov.karelia.ru/Legislation/lawbase.html?lid=20465> (дата обращения 03.06.2020).

⁸ URL: <http://docs.cntd.ru/document/450244736> (дата обращения 03.06.2020).

При реорганизации библиотек в пункты выдачи помещения, фонды и ставка библиотекаря, как правило, сохранялись.

- ***Слияние нескольких библиотек***

Слияние библиотек произошло в Ахтынском районе Республики Дагестан; Хангаласском улусе Республики Саха (Якутия); Щербиновском районе Краснодарского края; ГО Балашиха Московской области; Барабинском районе Новосибирской области; Кимрском МР Тверской области; Инзенском и Павловском муниципальных районах Ульяновской области; Магнитогорском ГО Челябинской области. Причины – необходимость оптимизации путем уменьшения количества библиотек, рационального использования материальных, кадровых и финансовых ресурсов для наиболее эффективного оказания услуг, приведение структуры учреждения в соответствие с уставными документами.

Общие тенденции слияния – объединение происходило на базе одной из библиотек, другая – закрывалась. Объединялись фонды и технические ресурсы, сокращалось штатное расписание, что позволяло сократить расходы на содержание библиотек и затраты на фонд оплаты труда. Встречались и исключения. Так, в Павловском районе Ульяновской области при слиянии Плетьминской и Балушинской сельских библиотек удалось объединить не только их фонды, но и кадровый состав.

По причине слияния Соликамского МР с Соликамским ГО (Пермский край) были слиты Соликамская районная ЦБС и ЦБС города Соликамска на базе последней. Соликамская районная ЦБС прекратила свое существование. В Иркутской области произошло объединение Наратайского и Новотельбинского поселений Куйтунского района. Функции по библиотечному обслуживанию населения возложены на Новотельбинскую сельскую библиотеку, Наратайская сельская библиотека закрыта.

В Озерском ГО Челябинской области несколько лет назад была реорганизована система детских библиотек. Детские библиотеки разных ведомств: культуры и просвещения были объединены в МКУК «Централизованная система детских и школьных библиотек». В 2019 году, в ходе реорганизации Озерской ЦБС, к ней была присоединена Централизованная система детских и школьных библиотек. Все это возложило дополнительные нагрузки на Озерскую ЦБС, которой пришлось менять свое штатное расписание и решать вопрос с размещением библиотек.

- ***Передача библиотек из ведения органов культуры в другие ведомства и организации***

В администрации и административно-хозяйственные службы сельских поселений Алексеевского, Иловлинского, Калачевского и Ольховского муниципальных районов Волгоградской области переданы 12 библиотек.

Уникальная ситуация сложилась в городе Москве, число библиотек которой сократилось на 1 сетевую единицу. В государственную собственность федерального уровня на основании распоряжения Правительства РФ от 15.11.2018 №2497-р⁹ была передана Библиотека киноискусства имени С.М. Эйзенштейна, ранее находящаяся в собственности города Москвы.

Отметим, статистические данные за 2019 год о закрытых библиотеках отражают управленческие решения, которые будут отражены в официальной статистике за 2020 год в силу общего правила: закрытые библиотеки, работавшие какой-то период в отчетном году, отражаются в статистике как действующие (не «теряются» показатели посещений, книговыдачи и др.).

⁹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201811160047> (дата обращения 11.01.2021).

Вывод: Общий вектор решений органов местного самоуправления не способствует развитию муниципальных библиотек на основе принципа «шаговой доступности». Главной проблемой продолжает оставаться отсутствие регионального нормативно-правового регулирования библиотечной деятельности, что приводит к принятию на местах произвольных решений, а также несовершенство библиотечного законодательства. Число постановлений о закрытии/реорганизации библиотек с отрицательной динамикой сети ежегодно продолжает превышать число постановлений об открытии и реорганизации с положительной динамикой. Во избежание дальнейшего закрепления деструктивных изменений необходимо:

Правительству Российской Федерации:

— внести изменения в пункт 1.1 статьи 23 Федерального закона «О библиотечном деле» от 29.12.1994 №78-ФЗ с учетом трансформации общедоступных библиотек страны. Любая организация (структурное подразделение юридического лица) с функциями библиотечного обслуживания сельского населения не может быть ликвидирована без проведения опроса населения.

Органам государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления:

— разработать и принять собственные нормативы обеспеченности населения общедоступными библиотеками на основе принципа «шаговой доступности», учитывающие изменения в законодательстве о местном самоуправлении (2017-2019 гг.), руководствуясь нормативно-рекомендательным актом Российской библиотечной ассоциации «Методические рекомендации по формированию базовых нормативов обеспеченности населения общедоступными библиотеками», подготовленным РНБ¹⁰;

— разработать и принять региональные стандарты, регламентирующие основные требования к библиотекам в отношении их материально-технической базы, комплектования, кадровой обеспеченности, режима работы, с учетом специфики каждого субъекта РФ;

— проводить ежегодный мониторинг на предмет соответствия состояния и деятельности общедоступных библиотек требованиям Модельного стандарта (2014 г.) для оценки изменений во всей системе муниципальных библиотек региона;

— рассмотреть вопрос о перераспределении полномочий в сфере библиотечного обслуживания между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, между органами местного самоуправления сельского поселения и муниципального района;

— рассмотреть вопрос об объединении общедоступных библиотек района в единое учреждение в форме объединения (ЦБС, МПБ);

— развивать внестационарные формы библиотечного обслуживания в тех населенных пунктах, где отсутствуют стационарные библиотеки.

Государственным и муниципальным библиотекам и библиотечным организациям:

— провести мониторинг уставных документов на наличие в них информации, подтверждающей статус библиотек, их структуру (с указанием реквизитов, адреса местонахождения: название населенного пункта, почтовый индекс, улица, номер дома); целей, функций и видов деятельности с целью защиты от реорганизации, ликвидации; получения обязательного финансирования на предоставление муниципальных услуг (выполнение работ).

¹⁰ На 1 марта 2021 г. находится в статусе проекта. См: http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/News/2020/metod_rek_9noyabr2020.pdf