

**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 – 2020 год.<sup>1</sup>

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>1. Задачи мониторинга в 2020 году .....</b>	<b>2</b>
1.1. Сеть общедоступных библиотек: основные статистические данные .....	3
1.2. Проблема учета сетевых трансформаций в библиотечной статистике.....	3
<b>2. Ключевые трансформации сети муниципальных библиотек .....</b>	<b>6</b>
2.1. Создание модельных библиотек как инновационный фактор развития сети .....	6
2.1.1. Национальный проект «Культура»: итоги 2019 года .....	10
2.2. Модернизация муниципальных библиотек: динамика изменений .....	13
2.3. Трансформации сети: деструктивные тенденции .....	16
2.3.1. Раздробленность и неоднородность сети муниципальных библиотек.....	16
2.3.2. Библиотеки в составе неблиотечных организаций.....	19
2.3.3. Сокращение сети библиотек .....	23
<b>3. Состояние доступности услуг библиотек.....</b>	<b>29</b>
<b>4. Нормативно-правовое регулирование обеспеченности населения библиотеками .....</b>	<b>33</b>
<b>5. Итоги мониторинга: общие выводы и задачи .....</b>	<b>34</b>
<b>6. Приложения.....</b>	<b>36</b>

*Приложение 1.* Сеть библиотек ведения органов культуры. 2017–2019.

*Приложение 2.* Муниципальные библиотеки ведения органов культуры. 2017–2019.

*Приложение 3.* Модельные библиотеки ведения органов культуры. 2017–2019.

Доля общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта. 2019.

*Приложение 4.* Динамика сокращения сети. 2017–2019.

*Приложение 5.* Динамика сельских библиотек. 2017–2019.

*Приложение 6.* Внестационарные пункты. 2017–2019.

*Приложение 7.* Доля библиотек – структурных подразделений КДУ. 2019.

*Приложение 8.* Закрытые, реорганизованные и открытые библиотеки. 2019.

*Приложение 9.* Таблица 1. Общедоступные библиотеки, закрытые (реорганизованные с отрицательной динамикой для сети). 2019.

*Приложение 9.* Таблица 2. Общедоступные библиотеки, открытые (реорганизованные с положительной динамикой для сети). 2019.

*Приложение 10.* Динамика юридических лиц в профессиональном сегменте библиотечной сети. 2017–2019.

<sup>1</sup> Аналитический материал подготовлен специалистами научно-методического отдела Российской национальной библиотеки М.Б. Аврамовой и С.А. Басовым.

## 1. Задачи мониторинга в 2020 году

Развитие муниципальных библиотек является одним из приоритетных действий в сфере культуры и отвечает национальным целям и стратегическим задачам Российской Федерации (далее, – РФ), определенным на период до 2024 года Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года<sup>2</sup>.

2019 год стал начальным этапом выполнения данного Указа в рамках реализации национального проекта «Культура» (2019–2024). Одновременно этот год продолжил период активного реформирования<sup>3</sup> библиотечного социального института в целях решения социальных, экономических и технологических задач, стоящих перед обществом и страной.

Механизм ежегодного мониторинга (наблюдения) за состоянием сети муниципальных библиотек запущен научно-методическим отделом (НМО) Российской национальной библиотеки (РНБ) в 2011 году в рамках общероссийского проекта «Корпоративная полнотекстовая база данных для профессионалов “Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации”» (далее, – Проект, База). Мониторинг служит формированию объективного представления о состоянии и тенденциях развития сети общедоступных библиотек в условиях новой и весьма изменчивой реальности.

Участники Проекта – 82 универсальные национальные, республиканские, краевые, областные и окружные библиотеки ежегодно заполняют разработанные НМО формы мониторинга и загружают в Базу Проекта статистические и аналитические документы, отражающие динамику региональных библиотечных систем. Для охвата наблюдением всей территории страны (85-ти субъектов РФ) запросы о состоянии сети общедоступных библиотек направляются в субъекты РФ, не имеющие представительства в Проекте: в информационно-аналитический центр Тюменской области, в Национальную библиотеку Карачаево-Черкесской Республики, в департамент образования, культуры и спорта Чукотского автономного округа. Данные для мониторинга запрашиваются в информационно-аналитическом центре Ямало-Ненецкого автономного округа, который выполняет функции сбора библиотечной статистики в своем регионе.

В настоящее время наблюдение проводится в рамках НИР «Актуальные проблемы трансформации библиотек в информационном обществе» и включает в себя изучение комплекса факторов, активно воздействующих на состояние библиотечной сети, среди которых:

- реализация национального проекта «Культура»;
- создание модельных библиотек как инновационный фактор развития сети;
- модернизация муниципальных библиотек с учетом требований Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки (далее, – Модельный стандарт)<sup>4</sup>;
- 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;

---

<sup>2</sup> URL : <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>3</sup> Реперной точкой стал 2006 год – начало активной фазы реформы местного самоуправления, которая включала разграничение полномочий по организации библиотечного обслуживания населения между уровнями публичной власти (органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов – муниципальных районов, сельских и городских поселений).

<sup>4</sup> URL : [http://www.rba.ru/cms\\_rba/news/upload-files/news/2014/04\\_12/modstandart.pdf](http://www.rba.ru/cms_rba/news/upload-files/news/2014/04_12/modstandart.pdf) (дата обращения: 02.07.2020)

— нормативно-правовое регулирование обеспеченности населения библиотеками и состояние доступности услуг.

В ходе мониторинга 2020 года получены полные сведения о сети общедоступных библиотек субъектов РФ в динамике 2017–2019 годов. Собрана и проанализирована информация о количестве и видах модельных библиотек; о доле общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта (2014 г.), о правовых основаниях, фактических причинах и других обстоятельствах закрытия, реорганизации и открытия библиотек.

### **1.1. Сеть общедоступных библиотек: основные статистические данные**

По итогам мониторинга РНБ на 1 января 2020 года сеть общедоступных региональных и муниципальных библиотек ведения органов культуры насчитывала **41 497** библиотек (*Приложения 1, 2*).

*Из них:*

- **251** – центральные библиотеки субъектов РФ;
- **41 246** – муниципальные библиотеки, которые включают:
  - **35 105** – муниципальные библиотеки в составе профессиональной библиотечной сети;
  - **6 141** – муниципальные библиотеки – структурные подразделения учреждений культурно-досугового типа (КДУ) и других организаций<sup>5</sup>, оказывающих общедоступные библиотечные услуги населению.

*Из общего числа общедоступных библиотек:*

- **32 906** – муниципальные библиотеки в сельской местности (79 %);
- **3 611** – муниципальные библиотеки, которым в регионах присвоен статус «Модельная библиотека» (9 %).

### **1.2. Проблема учета сетевых трансформаций в библиотечной статистике**

Процессы трансформации библиотек и библиотечных систем на муниципальном уровне привели к возникновению проблем в сборе библиотечной статистики. Выявлены существенные расхождения в количестве общедоступных муниципальных библиотек по итогам мониторинга РНБ и федерального статистического наблюдения. Имеются различия и в учете показателей деятельности библиотек. На наш взгляд, это свидетельствует о том, что действующая методика сбора данных для нужд государственной статистики не дает объективного представления о состоянии сети общедоступных библиотек и результатах их деятельности.

В качестве единицы наблюдения РНБ используется категория «сетевая единица», которая является базовой для измерения (норматива) обеспеченности населения общедоступными библиотеками. При этом под «сетевой единицей» понимается стационарная библиотека и ее каждое территориально обособленное подразделение, оказывающее услуги населению, а также библиотечные подразделения неблиотечных организаций (далее, – КДУ): клубов, комплексов, центров культурного развития (многопрофильных учреждений культуры), музеев и др.

Подход РНБ учитывает сетевые трансформации, региональную практику и опирается на действующие нормативно-правовые акты:

---

<sup>5</sup> Далее по тексту ко всем многопрофильным (комплексным) организациям, оказывающим населению кроме библиотечно-информационных услуг музейные, архивные, клубные и др. услуги, применяется аббревиатура «КДУ».

— В п. 1 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. N 78-ФЗ «О библиотечном деле» определено: «Библиотеки могут быть учреждены органами государственной власти всех уровней, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами». В п. 2 ст. 4 установлено, что виды библиотек определяются в соответствии с порядком учреждения и формами собственности. Следовательно, библиотеки, входящие в состав КДУ, которые учреждаются органами местного самоуправления, можно отнести к организациям муниципального ведения. Библиотеки в составе КДУ не относятся к библиотекам предприятий, учреждений, организаций (п.4. ст. 4), так как последние предназначены для обслуживания сотрудников этих предприятий (учреждений, организаций), а не населения муниципальных образований.

— ГОСТом 7.0.20 – 2014 «Библиотечная статистика: показатели и единицы измерения» определено: в подсчет библиотек включаются библиотеки, входящие в состав юридического лица (КДУ, централизованных библиотечных систем и др.).

Принципиально иная методика сбора информации на основе формы 6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке» используется для целей государственной статистики. Эта методика не предполагает включение общедоступных библиотек (централизованных библиотечных систем /ЦБС/, межпоселенческих, городских, сельских, детских и др.), действующих в статусе структурных подразделений КДУ, в сводные данные о муниципальных библиотеках ведения органов культуры. Деятельность библиотек – подразделений КДУ не отражена в разделах «Библиотеки Минкультуры России» и «Библиотеки всех ведомств» ежегодного справочника ГИВЦ Минкультуры России «Общедоступные библиотеки Российской Федерации в цифрах».

По данным государственной статистики в 2019 году в стране действовали 36 742<sup>6</sup> региональные и муниципальные библиотеки ведения органов культуры (библиотеки местного ведения), что почти на пять тысяч библиотек меньше, чем показывает мониторинг РНБ. Таким образом, официальная статистика не учитывает деятельность этих библиотек, что влияет на такие важные показатели, как охват населения библиотечным обслуживанием; количество посещений библиотек; доля библиотек, имеющих доступ к сети Интернет; место региона среди субъектов РФ и др.

Государственная статистика дает показатель охвата населения библиотечным обслуживанием ниже реального, так как при подсчете регионального показателя не учитываются сотни библиотек – подразделений КДУ. Так, в Алтайском крае не учтена деятельность 861 библиотеки – охват населения библиотечным обслуживанием составил 15,7 % (84 место среди субъектов РФ), в Волгоградской области не учтена деятельность 306 библиотек – 24,6 % (78 место), в Самарской области не учтена деятельность 352 библиотек – 25 % (77 место) и т.д. Напомним, что в масштабе страны статистикой не учтены результаты деятельности 4777 библиотек – подразделений КДУ. Так неадекватная методика подсчета числа библиотек становится одной из причин, из-за которой не выполнен показатель (индикатор) охвата населения библиотечным обслуживанием, установленный государственной программой "Развитие культуры и туризма" (2013–2024) на 2019 год: по России план составлял 38,1 % (по данным статучета – 34,2 %). У регионов, приведенных выше в качестве примера, не выполнены показатели, определенные для каждого федерального округа (далее, – ФО): для Сибирского ФО – план 41,5 %, Приволжского ФО – план 44,0 %, Южного ФО – план 35,5 % .

Аналогичная проблема возникает при подсчете других показателей, включая число посещений библиотек. Более 27 млн. посещений (27308,6 тыс.), которые стали результатом работы библиотек – подразделений КДУ, не включены в общие данные о деятельности муниципальных библиотек в официальном издании ГИВЦ Минкультуры России «Общедоступные библиотеки Российской Федерации в цифрах. 2019 год».

---

<sup>6 6</sup> URL : <https://stat.mkrf.ru/indicators/> (дата обращения: 02.07.2020)

В то же время у многих регионов без учета библиотек в КДУ, значительно возросли официальные данные по другим важным показателям, например, «доля библиотек, имеющих доступ в Интернет». Рассмотрим эту ситуацию на примере Иркутской области. Из 244 муниципальных библиотек и библиотек – подразделений библиотечных организаций доступ в Интернет имеют 220 единиц, что составляет 90,2 % от общего их числа. Этот показатель зафиксирован в официальной статистике региона. Но в области есть еще 499 библиотек – подразделений КДУ, из них доступ в Интернет имеют 219 единиц, это составляет 43,9 %. Следовательно, реальный показатель числа библиотек в Иркутской области, имеющих доступ в Интернет, не превышает 59 %.

Важно, именно от реальных показателей отталкивается в работе по интернетизации библиотек в регионах и стране в целом. Напомним, Правительство РФ при рассмотрении вопроса «О состоянии библиотек в субъектах Российской Федерации» (заседание 9 ноября 2016 г.), приняло решение: «Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации завершить до 2019 г. реализацию мероприятий по подключению 100% библиотек к информационно-телекоммуникационной сети Интернет с целью обеспечения доступа пользователей библиотек к федеральной государственной информационной системе “Национальная электронная библиотека”»<sup>7</sup>.

Чтобы иметь реальное представление о результатах деятельности библиотек, «не терять» цифры по ключевым показателям и не лишиться по этой причине финансирования, субъекты РФ, где в процессе различных реорганизаций появились библиотеки – структурные подразделения КДУ, вынуждены принимать ситуативные решения:

— В одних субъектах РФ отражают библиотечные подразделения КДУ 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 (далее, – Свод). Тем самым нарушаются указания Росстата и искажается общая картина состояния (структуры) библиотечной сети. Госстатистика за 2019 год показала библиотек – структурных подразделений КДУ на 1364 единицы меньше, чем зафиксировал мониторинг РНБ. В то же время при таком подходе формируются полные данные о состоянии библиотечного обслуживания в регионе, причем на уровне официальной статистики. Описанной практики придерживаются в республиках Алтай, Башкортостан, Дагестан, Калмыкия, Мордовия, Ленинградской, Тюменской, Омской областях и других регионах.

— В других субъектах РФ<sup>8</sup> соблюдают указания Росстата и отражают библиотечные подразделения КДУ в строке 12 «Структурные подразделения учреждений, осуществляющие библиотечную деятельность» при формировании регионального Свода, но при этом вынуждены вести собственный региональный мониторинг с включением в него всех видов общедоступных организаций, предоставляющих населению библиотечные услуги. В этом случае приходится сталкиваться с расхождением региональных данных с государственной статистикой по субъекту РФ, что в принципе не желательно, так как финансирование по госпрограммам осуществляется только на основе официальных данных Министерства культуры РФ.

Вопрос корректировки действующей методики формирования сводных данных по итогам федерального статистического наблюдения за общедоступными библиотеками стоит очень остро. Он требует оперативного решения, так как необходимы достоверные данные о выполнении ключевых показателей деятельности библиотек, установленные на государственном уровне, а именно:

<sup>7</sup> URL : <http://government.ru/news/25247/> (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>8</sup> В 48 из 60 субъектов РФ, где действуют библиотеки в составе КДУ

— Национальным проектом «Культура» определены такие показатели: к 2024 году увеличить на 15 % число посещений организаций культуры; увеличить число обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (к базовым показателям 2017 г.).

— В Указе Президента РФ «О национальных целях развития России до 2030 года» (от 21.07.2020)<sup>9</sup> года установлен новый показатель – «увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года».

В соответствии с решением Ежегодного совещания руководителей федеральных и центральных региональных библиотек России (Москва, 22–23 октября 2019 г.) и поручениями Департамента информационного и цифрового развития Министерства культуры РФ РНБ подготовлены предложения:

— о представлении сведений о библиотеках – структурных подразделениях в составе культурно-досуговых учреждений (КДУ) в сводных отчетах ГИВЦ Минкультуры России.<sup>10</sup> Письмо генерального директора РНБ А.П. Вершинина (от 19 февраля 2020 г.) направлено в Министерство культуры РФ и ГИВЦ Минкультуры России;

— по совершенствованию методики мониторинга национального проекта «Культура» в части показателей деятельности библиотек<sup>11</sup>.

Предложения основаны на данных многолетних наблюдений РНБ, согласованы с центральными библиотеками субъектов РФ, выполняющими функции региональных центров по сбору и анализу статистической информации в рамках федеральной отчетности. Они позволяют правильно формировать статистические данные для оценки деятельности библиотек и эффективности бюджетных расходов на их содержание и модернизацию.

В 2020 году предложения РНБ были частично учтены при формировании показателя количества посещений библиотек в рамках национального проекта «Культура». В некоторых регионах отмечен рост показателя числа посещений в 2019 году по отношению к 2017 году за счет учета посещений библиотечных структур КДУ.

Следует заметить, что в официальном ежегоднике Росстата «Россия в цифрах» отражаются данные из справочника ГИВЦ Минкультуры России, в котором сводные показатели даются без включения библиотек в КДУ.

## **2. Ключевые трансформации сети муниципальных библиотек**

Основные направления изменений (трансформации) сети общедоступных библиотек страны характеризуются противоположными векторами. С одной стороны, идет модернизация муниципальных библиотек, повышается качество инфраструктуры сети за счет сетевых единиц, достигших модельного уровня; с другой, – наблюдаются деструктивные процессы: разрушение единства профессионального сегмента библиотечной сети, сокращение численности библиотек, ограничение реализации принципа шаговой доступности библиотек.

### **2.1. Создание модельных библиотек как инновационный фактор развития сети**

Вектор на развитие и модернизацию общедоступных библиотек был задан на высшем государственном уровне еще в 2007 году:

— в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (2007 г.)<sup>12</sup>: *«В нашей стране была выстроена в свое время уникальная библиотечная система, равной которой не было в мире. Однако за долгие годы недофинансирования она, надо*

<sup>9</sup> URL : <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 15.08.2020)

<sup>10</sup> URL : <http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/News/2020/predlojeniya%20kdy.pdf> (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>11</sup> URL : <http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/News/2020/predlojeniya%20nmo%20rnb%20statistika%20posesheniya.pdf> (дата обращения: 15.08.2020)

<sup>12</sup> URL : <http://www.kremlin.ru/acts/bank/25522> (дата обращения: 18.11.2019)

*признать, пришла в упадок. Необходимо на новой современной основе возродить в стране библиотечное дело»;*

— в Основах государственной культурной политики (2014 г.)<sup>13</sup>: *«Сохранение библиотек как общественного института распространения книги и приобщения к чтению; принятие мер по модернизации их деятельности»;*

— в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (2018 г.): *«Правительству Российской Федерации при разработке национальной программы в сфере культуры обратить особое внимание на необходимость <...> развития муниципальных библиотек».*

Потребовалось более пятнадцати лет, чтобы идея создания модельных библиотек из локального проекта обновления сельских библиотек превратилась в одно из двух магистральных направлений развития библиотечного дела в масштабе страны (наряду с цифровизацией, медийно-информационным обновлением). При этом, представления об уровне оснащения и содержания деятельности модельных библиотек – как в теории, так и на практике – существенно изменились. Можно выделить три периода восхождения «модельной» идеи до уровня национального проекта:

— 2002–2014 гг. Создание модельных библиотек на начальном этапе компьютеризации и интернетизации библиотечных организаций в сельской местности, на основе инициативы частных некоммерческих фондов, затем в рамках государственных программ в сфере культуры. Профессиональным ориентиром для практиков стал Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки, разработанный Российской библиотечной ассоциацией (ред. 2001 и 2008 гг.)<sup>14</sup>.

— 2015–2018 гг. Переход на новый уровень модернизации библиотек в соответствии с положениями Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки, получившего государственный статус (2014 г.). Появились первые модельные библиотеки новой генерации, отличающиеся развитой информационной инфраструктурой и привлекательным библиотечным пространством, созданные на основе специально разработанных концепций и стилистических решений (в Астраханской, Владимирской, Рязанской и Саратовской областях).

— 2019 и последующие годы. Проект по созданию муниципальных модельных библиотек приобрел официальный статус одного из направлений реализации национального проекта «Культура». При этом Министр культуры В.Р. Мединский уточнил: «Важно отметить, что создание модельных библиотек – это задача не только и не столько федеральных чиновников, сколько в первую очередь задача и ответственность самих регионов. Задача Минкультуры – поддержать регионы методологически, определить вектор развития. Так, модельные библиотеки, созданные в рамках нацпроекта за счёт федеральных средств, должны стать катализаторами для обновления библиотек страны и задать новый стандарт работы учреждений культуры».<sup>15</sup> Об этом говорит и администратор нацпроекта «Культура» О.С. Ярилова в отчете Министерства культуры о реализации национального проекта «Культура» в части создания модельных муниципальных библиотек в 2019 году.<sup>16</sup>

Создание модельных библиотек на основе всесторонней модернизации (МТБ, цифровой инфраструктуры, фондов и электронных ресурсов, библиотечного пространства и др.) руководством отрасли сегодня рассматривается в качестве главного инновационного фактора развития сети муниципальных библиотек. Но вопрос о том, каким образом

<sup>13</sup> URL : <http://www.kremlin.ru/events/administration/21027> (дата обращения: 18.11.2019)

<sup>14</sup> URL : [http://www.rba.ru/content/about/doc/mod\\_publ.php](http://www.rba.ru/content/about/doc/mod_publ.php) (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>15</sup> Владимир Мединский: Финансирование библиотек за шесть лет увеличилось более чем на 60 процентов / М-во Культуры РФ : [Электронный ресурс] URL: [https://www.mkrf.ru/press/news/vladimir\\_medinskiy\\_finansirovanie\\_bibliotek\\_za\\_shest\\_let\\_vyroslo\\_bolee\\_chem\\_na\\_60\\_protsetov\\_/](https://www.mkrf.ru/press/news/vladimir_medinskiy_finansirovanie_bibliotek_za_shest_let_vyroslo_bolee_chem_na_60_protsetov_/) (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>16</sup> URL: <http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/News/2020/otchet%20rgb%202019.pdf> (дата обращения: 18.08.2020)

федеральная программа модернизации 1,6 процентов муниципальных библиотек страны может стать «катализатором» обновления всей системы муниципальных библиотек страны, остается открытым...

На 1 января 2020 г. в стране действовало свыше 3 600 муниципальных библиотек, которые на региональном и местном уровнях получили статус «модельная библиотека» (далее, – МБ), из них 151 библиотека (по оценкам регионов) относится к МБ нового поколения. (*Приложение 3*).

За последние два года создано 627 модельных библиотек и 50 ликвидировано (лишены статуса «модельной», закрыты, реорганизованы). Численность модельных библиотек в стране возросла на 577 МБ.

Общая динамика формирования МБ такова:

в 2017 году действовало 3034 модельные библиотеки, из них 2 нового поколения;

в 2018 году – 3261 модельная библиотека, из них 4 нового поколения;

в 2019 году – 3611 модельных библиотек, из них 151 нового поколения.

В 2019 году по национальному проекту «Культура» создано 134 модельные библиотеки. Свыше 200 модельных библиотек появились без участия федеральных средств – в результате получения грантов и реализации региональных программ. Например, в Московской области создано 105 модельных библиотек, в Рязанской – 76, в Курской – 14 и т.д.

Модельные библиотеки действуют в 73 субъектах РФ из 85. В разрезе субъектов РФ количество модельных библиотек колеблется от одной библиотеки (Дагестан, Ингушетия, Крым, Камчатский край, Омская область) до нескольких сотен (Рязанская область – 593 МБ, Чувашия – 486 МБ, Белгородская область – 348 МБ, Башкортостан – 309 МБ, Курская область – 204 МБ и т.д.).

Около 300 модельных библиотек (293 ед., 8% от общего числа) в 21 субъекте РФ являются подразделениями КДУ и не входят в профессиональный сегмент библиотечной сети. Как показывает практика, модельные библиотеки крайне редко создаются на базе библиотек – подразделений КДУ, потому что такие библиотеки не имеют права на получение бюджетных ассигнований по программам, направленным на развитие библиотек. Также, в рамках нацпроекта действует положение, в соответствии с которым библиотеки в структуре КДУ не имеют право принимать участие в конкурсе на получение финансирования. Но действующие модельные библиотеки могут изыматься из профессионального сегмента сети и передаваться в структуры КДУ.

Статус «модельной» имеют библиотеки различного статуса и вида. Самостоятельные библиотеки (юридические лица) и библиотеки – структурные подразделения библиотечных организаций и КДУ составляют 3165 МБ от общего числа модельных библиотек, центральные библиотеки (ЦБ) – 446.

Важно отметить, что в стране действуют более 1700 тыс. муниципальных районов<sup>17</sup>, в каждом из которых должна быть одна центральная библиотека – межпоселенческая или (по ранее используемой терминологии, до принятия 131-ФЗ) центральная районная библиотека. Каждой такой ЦБ необходим уровень оснащения, соответствующий модельной библиотеке нового поколения, чтобы эффективно выполнять функции ресурсного и методического центра для сельских библиотек (в том числе получивших средства для обновления до модельного уровня), обеспечивать необходимое качество библиотечного обслуживания на своем административно-территориальном уровне и целостность библиотечной системы региона. В действующих правилах выделения средств из бюджета нацпроекта опережающая модернизация ЦБ не предусмотрена. Предполагается обновить 70 % (462) муниципальных библиотек / библиотек – структурных подразделений библиотечных организаций и только 30 % (198) центральных библиотек.

<sup>17</sup> База данных показателей муниципальных образований / Росстат : [Электронный ресурс] URL : [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm) (дата обращения: 02.07.2020)





Рис. 1. Модельные центральные библиотеки РФ (единиц). 2019 год.

Чтобы обеспечить центральным библиотекам приоритетное положение в проекте по созданию модельных библиотек и других программах, нацеленных на развитие библиотечного дела в стране, необходимо пересмотреть процентное соотношение обновления «малых» библиотек и центральных без увеличения финансовых средств, что приведет к уменьшению общего числа модельных библиотек. Это неприемлемо с политической точки зрения. Либо увеличить процент обновляемых ЦБ за счет увеличения финансирования нацпроекта, что вряд ли осуществимо. Но возможно и такое решение: учитывая, что в 2019 году и в 2020 году выделялось дополнительное финансирование, за счет которого обновлено соответственно 24 и 64 библиотеки, все ежегодные дополнительные средства распределять на конкурсной основе только среди ЦБ.

Начиная с первых лет создания модельных библиотек, основной упор сделан на обновление сельских библиотек. Насчитывается более 2,7 тыс. сельских модельных библиотек, что составляет 76 % от общего числа модельных библиотек и 8 % от общего числа библиотек в сельской местности. Как и все сельские библиотеки, модельные сельские функционируют в условиях постоянного дефицита местных бюджетов, не получают необходимого финансирования для полноценной деятельности, подвержены различным реорганизациям, связанным с передачей полномочий по библиотечному обслуживанию с одного муниципального уровня на другой, с переводом на работу по сокращенному графику и др. Важно учитывать все риски на этапе отбора сельской библиотеки на модернизацию, предусматривать правовые гарантии и ответственность учредителя за ее дальнейшее развитие.

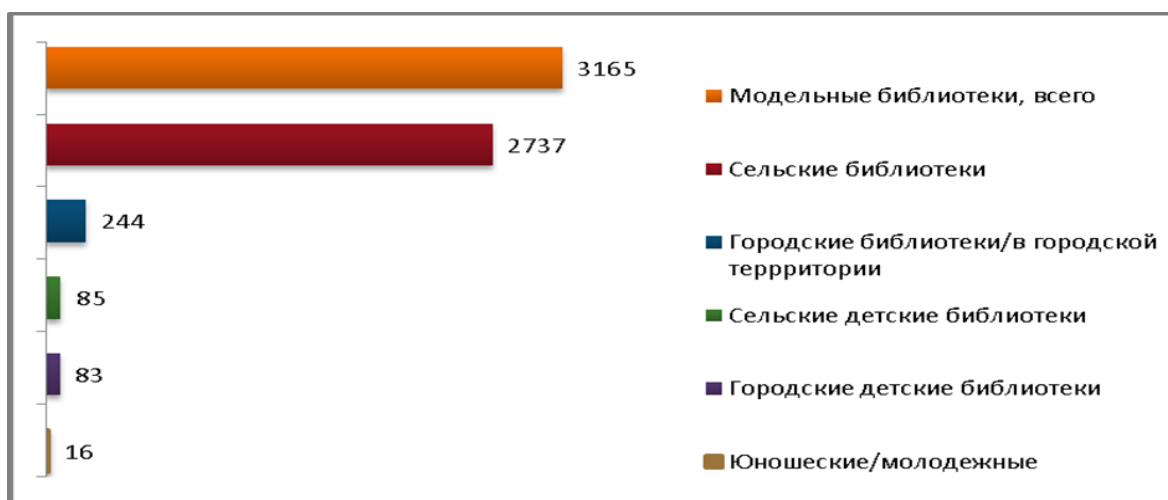


Рис. 2. Модельные библиотеки / библиотеки – структурные подразделения библиотечных организаций и КДУ (единиц). 2019 год.

В качестве положительного факта можно отметить создание 300 модельных детских библиотек – это более 8 % от общего числа модельных библиотек и почти 10 % от общего числа специализированных детских библиотек. Из общего числа модельных детских библиотек 32 центральные районные и городские и 168 сельских и городских.

Есть регионы, в которых модельные библиотеки не создавались. Отсутствуют МБ в Приморском крае, Волгоградской, Пензенской, Смоленской, Тульской, Тюменской и Ярославской областях, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе, городах федерального значения – в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе. Во многих из перечисленных регионов имеются современные библиотеки, прошедшие модернизацию, которые вполне соответствуют статусу модельной.

В то же время, почти половина модельных библиотек, созданных до 2019 года, не получая должного финансирования на развитие МТБ, обновление фондов и автоматизацию, сегодня не соответствуют требованиям Модельного стандарта. В 2018–2019 годах в ряде регионов проводились мероприятия по лишению библиотек статуса «модельная», они реорганизовывались и закрывались: в Архангельской области (минус 19 МБ), Татарстане (минус 15 МБ), Рязанской области (минус 10 МБ), Чувашии (минус 6 МБ).

**Выводы:** Почти за два десятилетия сформировалась неоднородная сеть муниципальных библиотек, которые прошли в том или ином виде модернизацию:

- имеются библиотеки с официально закрепленным статусом «модельная библиотека»; одни из них соответствуют требованиям Модельного стандарта (2014 г.), другие – нет;

- создаются модельные библиотеки нового поколения, различающиеся по уровню технологического обновления, пространственным возможностям и решениям;

- открываются современные образцовые библиотеки без присвоения им официального статуса «модельная».

- в сложившейся ситуации возникает необходимость в упорядочении и унификации профессиональных представлений о том, что такое современная «модельная библиотека», т.е. решить задачу по сравнительной оценке деятельности библиотек на соответствие статусу «модельная библиотека».

Для решения этих задач НМО РНБ разработан проект Положения о муниципальных модельных библиотеках Российской Федерации<sup>18</sup>. В проекте сформулированы общая методология создания модельных библиотек, требования к ресурсам и организации библиотечного пространства, критерии оценки их деятельности. Проект предлагает различать модельные библиотеки по уровню модернизации, присваивая им статус «модельная библиотека» или «модельная библиотека нового поколения», создать общероссийскую систему регулярного наблюдения за модельными библиотеками, осуществлять региональную сертификацию муниципальных библиотек, претендующих на присвоение им статуса «модельной».

В экспертизе и редакции Положения принимали участие специалисты Центральных библиотек субъектов Российской Федерации (Карелии, Республики Алтай, Алтайского и Красноярского краев, Иркутской, Новосибирской, Сахалинской, Челябинской областей и др.). Специалисты центральных библиотек субъектов РФ оценили этот документ как «нужный и очень своевременный»<sup>19</sup>.

### ***2.1.1. Национальный проект «Культура»: итоги 2019 года***

Комплексная модернизация инфраструктуры библиотек, отвечающая требованиям новейшего времени, стала одной из задач национального проекта «Культура». Планируется

<sup>18</sup> URL : [http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/News/2020/poloj\\_mb20.pdf](http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/News/2020/poloj_mb20.pdf) (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>19</sup> URL : <http://clrf.nlr.ru/sobytia/10373-polojenie-mb-proekt-20> (дата обращения: 02.07.2020)

создать 660 модельных библиотек нового поколения – 1,6 % от общего числа муниципальных библиотек.

В 2019 году создано 134 модельные библиотеки (на 24 больше запланированного)<sup>20</sup>. Первые модельные библиотеки открылись в регионах, где их раньше не было: в Коми, Крыму, Мордовии, Чечне, Красноярском крае, Иркутской, Курганской, Омской и Ростовской областях. В рамках проекта «Цифровая культура» национального проекта «Культура» созданы 12 виртуальных концертных залов<sup>21</sup> на базе муниципальных библиотек в Татарстане, Красноярском и Пермском краях, Калужской, Новгородской, Свердловской, Тверской областях.

Необходимой составляющей национального проекта в каждом субъекте РФ стали региональные отраслевые программы по культуре, предусматривающие создание модельных муниципальных библиотек, среди них: «Программа развития муниципальных библиотек Республики Адыгея 2019–2024 гг.», «Программа по созданию и перспективному развитию модельных муниципальных библиотек в Мурманской области на 2019–2024 годы», «Модернизация деятельности общедоступных библиотек Республики Коми на 2019–2021 гг.» и др. Помимо софинансирования мероприятий в рамках национального проекта в некоторых программах закладываются дополнительные средства на создание модельных библиотек: например, в Курской области планируется открывать по 12 модельных библиотек в год (всего 72), в Ульяновской области – по 4 модельные библиотеки в год и др.

Первый год выполнения национального проекта показал его роль в качестве фактора, стимулирующего осуществление региональных и муниципальных программ по улучшению материально-технического состояния зданий и помещений библиотек. В некоторых регионах значительно увеличились вложения в капитальный ремонт библиотек: например, в Бурятии за счет единой дальневосточной субсидии, региональных и муниципальных программ средства на капитальный ремонт увеличились в два раза (2019 г. – 18 млн. руб., 2018 г. – 9,8 млн. руб.) – отремонтированы 17 библиотек. В 2019 году в Архангельской области капитальный ремонт произведен в 17 библиотеках (2018 г. – в 2 библиотеках), в Оренбургской области – в 20 библиотеках (2018 г. – в 7 библиотеках), в Тверской области – в 24 библиотеках (2018 г. – в 2 библиотеках) и др. В Республике Саха (Якутия) только за последние три года новые здания и помещения получила 21 библиотека. Подчеркнем, без вложения существенных сумм на проведение капитальных ремонтов за счет средств региональных и муниципальных бюджетов, многие сельские библиотеки не могут рассчитывать на модернизацию в рамках национального проекта.

В то же время национальный проект обнажил плачевное состояние МТБ и ресурсов многих муниципальных библиотек, десятилетиями не получавших необходимого финансирования на жизненно важные потребности: ремонт и содержание зданий и помещений, приобретение оборудования, комплектование фондов и др.

Большинство муниципальных библиотек, прежде всего сельских, не отвечают критериям отбора на обновление по национальному проекту. Это означает, что в библиотеках не было капитального ремонта последние пять лет; их учредители не готовы оплачивать работу двух штатных единиц и не могут гарантировать должный уровень комплектования в течение трех лет после модернизации; библиотечные площади малы и не позволяют создать комфортное пространство; затруднен доступ людей с ограниченными возможностями опорно-двигательного аппарата в библиотеках, расположенных выше первого этажа. Например, в Рязанской области 251 муниципальная библиотека (40% от общего числа) расположена в помещениях площадью до 50 кв. м.; в Татарстане большая

---

<sup>20</sup> Годовой отчет о создании модельных библиотек в рамках нацпроекта «Культура» в 2019 : [Электронный ресурс] — URL: <http://xn--80aacacvtbthqmh0dxl.xn--p1ai/assets/files/documents/otchet-modelnye-biblioteki.pdf> (дата обращения: 20.10.2020)

<sup>21</sup> Количество указано с учетом сведений в региональных ежегодных докладах о деятельности муниципальных библиотек в 2019 году.

часть библиотек (72% от общего их числа) размещена в зданиях клубов; в Калмыкии только 4 библиотеки (0,02 % от общего числа) подходят под критерии конкурсного отбора.

В региональных и муниципальных бюджетах часто отсутствуют средства для выполнения обязательных работ на этапе подготовки к конкурсу: на обследование состояния здания/помещений библиотеки, разработку проектно-сметной документации для капитального ремонта и дизайн-проекта, выполнение ремонтных работ и др. У многих библиотек возникли проблемы с технико-юридическими документами на здания/помещения: не оформлены права на пользование (оперативное управление) земельными участками и помещениями, отсутствуют долгосрочные договоры аренды помещений (на 10 лет) и др.

Однако, главный сдерживающий фактор широкого участия в нацпроекте – это отсутствие средств на капитальный ремонт. Определенный вклад в решение этого вопроса может внести государственная программа по строительству и реконструкции объектов культурного назначения<sup>22</sup>. В рамках этой программы строятся и ремонтируются дома культуры, возводятся центры культурного развития, и библиотеки, располагающиеся в них, или получившие такую возможность, существенно улучшают свою МТБ. Но часто, переезжая в новые или отремонтированные здания, библиотеки получают меньшие площади, нежели те, которыми они располагали (Ингушетия, Татарстан, Краснодарский край и др.). При распределении библиотечных площадей не учитываются расчетные показатели по размещению и хранению библиотечных фондов, современные требования к наличию базовых функциональных зон: читательской с открытым доступом к книжным фондам, компьютерной, пространства для дополнительных активностей и др.

Региональные проектные офисы не получают административной и финансовой поддержки предложений об участии в нацпроекте по созданию модельных библиотек по причине отсутствия средств в местных бюджетах для обязательного софинансирования (Калмыкия, Карелия, Псковская область и др.). Муниципальные органы отдают предпочтение другим национальным проектам, эффективность которых у них не вызывает сомнений (Кемерово, Республика Крым).

Выявляются проблемы в информатизации модельных библиотек, о чем говорится в годовом отчете Министерства культуры о создании модельных библиотек в рамках национального проекта в 2019 году<sup>23</sup>: только 38 из 134 модельных библиотек автоматизировали книговыдачу и 34 – внедрили электронный читательский билет (менее 30 % от общего числа созданных модельных библиотек). Вероятно, нужны единые методические решения, направленные на развитие цифровой инфраструктуры модельных библиотек нового поколения.

В целом, итоги первого года реализации нацпроекта в части создания модельных библиотек указывают на наличие позитивных изменений: растет количество модельных библиотек нового поколения; создан прецедент перехода на более высокий уровень модернизации библиотек во многих регионах; расширилась география создания модельных библиотек.

К важным результатам первого года реализации нацпроекта следует отнести резко усилившееся внимание к муниципальным библиотекам органов власти федерального и регионального уровней.

Необходимо отметить и социально-психологический эффект, возникший в профессиональной среде: многие библиотечные коллективы и целые регионы, образно говоря «не за страх, а за совесть» взялись за подготовку проектов обновления не только отдельных библиотек, но и за разработку проектов развития региональных библиотечных сетей. Оценили работу обновленных библиотек и книжных фондов читатели, увеличив в

<sup>22</sup> В национальном проекте «Культура» предусмотрено строительство и капитальный ремонт 586 домов культуры, строительство 39 центров культурного развития.

<sup>23</sup> URL : [http://xn--80aacacvtbthqmh0dxl.xn--p1ai/assets/files/documents/otchet-modelnye-biblioteki-razvoroty\(1\).pdf](http://xn--80aacacvtbthqmh0dxl.xn--p1ai/assets/files/documents/otchet-modelnye-biblioteki-razvoroty(1).pdf) (дата обращения: 02.07.2020)

ряде библиотек число посещений в разы. Министерство культуры сообщает, что, например, количество посещений Янишпольской сельской библиотеки в Республике Карелия после модернизации увеличилось в 4 раза, а в Челябинской области в библиотеке п. Полетаево посещений стало в 6 раз больше<sup>24</sup>.

## 2.2. Модернизация муниципальных библиотек: динамика изменений

Ключевую роль в формировании качественных изменений в библиотечном деле играют действующие на долгосрочной основе программы и проекты (от национальных до муниципальных), предусматривающие бюджетные ассигнования на развитие библиотек. В первую очередь, это национальный проект «Культура» (2019–2024), государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» (2013–2024 гг.), а также программы других отраслей, стимулирующие развитие библиотек. Среди них: «Доступная среда», «Информационное общество», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и др.

Модернизация библиотек по государственным программам включает различные мероприятия: подключение к сети «Интернет», переоснащение до уровня модельных, расширение использования информационных технологий, повышение качества комплектования книжных фондов и др. Например, в Забайкальском крае на средства государственной программы социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока новые модульные здания получили две библиотеки – в с. Шара Александрово-Заводского района и с. Шишкино Читинского района. В Башкортостане по госпрограмме «Доступная среда в Республике Башкортостан» проведены работы по созданию безбарьерной и комфортной среды для инвалидов в ЦБС г. Серлитамак.

Поиск средств на модернизацию осуществляется по всем направлениям и в рамках различных проектов и программ. В Рязанской области на средства программы «Развитие информационного общества, инновационной деятельности и промышленности (2015–2020)» в 2019 году модернизировано 67 библиотек. В Новосибирской области реализация программы «Развитие инфраструктуры информационного общества Новосибирской области» позволила сформировать парк современного оборудования в муниципальных библиотеках (приобретено 109 офисных ПК, 151 моноблок для работы пользователей и 6 графических станций для сканирующих лабораторий).

Хорошие результаты наблюдаются в тех регионах, где действуют долгосрочные целевые программы и проекты по развитию муниципальных библиотек, принимаются стратегически важные решения главами субъектов РФ. Например, в Красноярском крае в рамках проекта «Библиотеки будущего» за 2015–2020 годы модернизировано 27 городских библиотек (затрачено более 239 млн. рублей), с 2020 года проект будет продолжен и распространен на районные и сельские библиотеки. В Вологодской области в 2020 году запущена программа «Сельская библиотека»: в течение пяти лет в каждом районе (всего 26) будет модернизироваться по одной библиотеке в год – всего не менее 130 сельских библиотек (33 % от общего их числа). Указом главы Чувашской Республики о дополнительных мерах по повышению качества жизни населения выделено 135 млн. руб. на комплектование книжных фондов и обновление пространства муниципальных библиотек.

Точечная модернизация наблюдается в тех регионах, где комплексные программы по развитию муниципальных библиотек не приняты (Владимирская, Иркутская и др. области). Во многих регионах средства на развитие муниципальных библиотек собираются по крупицам: за счет грантовой деятельности, средств от оказания платных услуг, пожертвований и др. В 2019 году Фонд Михаила Прохорова поддержал (выделил 332,2 тыс. руб.) на проекты муниципальных библиотек Тамбовской области, Фонд Елены и Геннадия

<sup>24</sup> Мода на книги: как модельные библиотеки стали местом для увлекательного досуга - URL : [https://culture.gov.ru/about/national-project/publications/moda\\_na\\_knigi\\_kak\\_modelnye\\_biblioteki\\_stali\\_mestom\\_dlya\\_uvlekatelnogo\\_dosuga/](https://culture.gov.ru/about/national-project/publications/moda_na_knigi_kak_modelnye_biblioteki_stali_mestom_dlya_uvlekatelnogo_dosuga/) (дата обращения: 23.09.2020)

Тимченко профинансировал (150 тыс. руб.) создание любительского театра «Факел» для людей с ограниченными возможностями здоровья и пенсионеров в ЦБС г. Черемхово (Иркутская область). На средства регионального (650 тыс. руб.) и муниципального (200 тыс. руб.) бюджетов, добровольные пожертвования жителей области (150 тыс. руб.) – всех участников проекта Тульской области «Народный бюджет» произведена замена окон в Ясногорской Центральной библиотеке им. В.В. Вересаева.

Общую динамику модернизации библиотек отражает следующий показатель: **увеличение доли общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта.**

Данный показатель впервые был включен в План мероприятий («дорожная карта») по перспективному развитию общедоступных библиотек Российской Федерации на 2017–2021 годы<sup>25</sup>. Критерии оценки соответствия общедоступных библиотек требованиям модельного стандарта изложены Министерством культуры РФ в «Методических рекомендациях по выполнению показателей Плана мероприятий («дорожная карта») по перспективному развитию общедоступных библиотек Российской Федерации на 2017–2021 годы»<sup>26</sup>.

«Дорожной картой» установлены следующие показатели: 2017 год – 2%, 2018 год – 5%, 2019 год – 12%, 2020 год – 19%, 2021 год – 25%. На основе региональных данных зафиксирована следующая динамика по России: доля библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта, в 2019 году увеличилась более чем на 5% (2018 г. – 11,6%) и составила 17% (план – 12%). Таким образом, можно считать, что в стране действуют порядка 7 тыс. муниципальных библиотек (2018 г. – 5 тыс. библиотек), отвечающих современным требованиям.

Более 24 регионов достигли показателей, существенно превышающих плановые на 2020 и 2021 годы. Наблюдается большой разброс показателя – от нулевого значения до 100%. Самые высокие показатели в Пензенской области (84%) и Москве (100%) (*Приложение 3*).

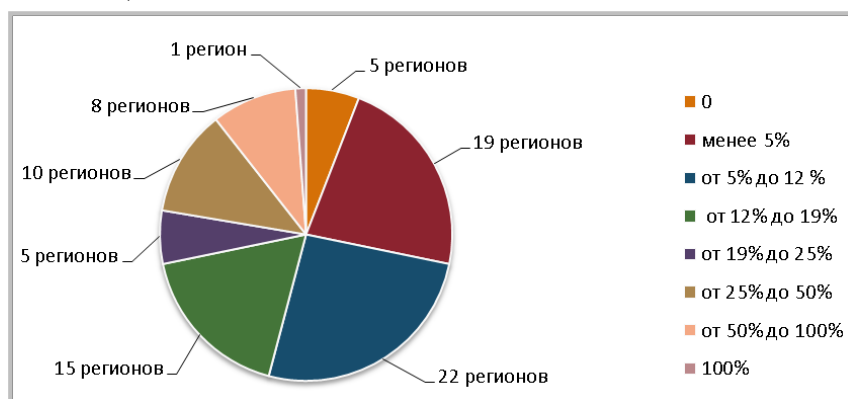


Рис. 3. Доля муниципальных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта. 2019 год.

В региональном разрезе показатель представлен следующими значениями:

- **долю равную «0» указали 5 регионов (2018 г. – 7 регионов):** Карачаево-Черкесская республика; Камчатский и Приморский края, Тульская область, Чукотский автономный округ.
- **менее 5% – 19 регионов (2018 г. – 19 регионов):** республики Алтай, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Крым, Удмуртия; Алтайский и Краснодарский края;

<sup>25</sup> URL : <https://legalacts.ru/doc/plan-meroprijatii-dorozhnaja-karta-po-perspektivnomu-razvitiiu-obshchedostupnykh-bibliotek/> (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>26</sup> URL: <https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-vypolneniiu-pokazatelei-plana-meroprijatii-dorozhnoi-karty/> (дата обращения: 02.07.2020)

Амурская, Брянская, Кировская, Костромская, Курганская, Омская, Ростовская, Саратовская, Тамбовская, Тверская и Челябинская области.

- **от 5 % и до 12 % – 22 регионов (2018 г. – 26 регионов):** республики Адыгея, Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Хакасия; Забайкальский, Пермский и Ставропольский края; Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Ленинградская, Липецкая, Новгородская, Орловская и Ульяновская области; Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ, г. Севастополь.
- **от 12 % до 19 % – 15 регионов (2018 г. – 7 регионов):** республики Бурятия и Ингушетия; Красноярский и Хабаровский края; Ивановская, Калининградская, Кемеровская, Московская, Новосибирская, Оренбургская, Псковская, Свердловская, Смоленская, Томская, и Ярославская области.
- **от 19 % до 25 % – 5 регионов (2018 г. – 8 регионов):** республики Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Тыва; Калужская и Тюменская области.
- **от 25 % до 50 % – 10 регионов (2018 г. – 8 регионов):** республики Саха (Якутия), Чечня, Чувашия; Белгородская, Воронежская, Курская, Рязанская, Самарская и области; Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.
- **от 50 % до 100 % – 8 регионов (2018 г. – 9 регионов):** Астраханская, Иркутская, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Пензенская и Сахалинская, области, г. Санкт-Петербург.
- **100 % – 1 регион:** г. Москва.

По итогам 2019 года в одних регионах произошло понижение показателя, в других – увеличение. На положительную динамику оказал влияние национальный проект «Культура». С хорошим результатом реализован проект в Республике Коми: показатель «доля общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта» за год поднялся с нулевого значения до 3,5 процентов. Здесь было создано 11 модельных библиотек, из них: девять – по национальному проекту, одна – на средства республиканского бюджета (Центральная детская библиотека в селе Усть-Кулом) и еще одна – на средства муниципального бюджета и спонсоров (Центральная детско-юношеская библиотека в г. Воркута).

Отдельные регионы скорректировали методику оценки соответствия библиотек требованиям Модельного стандарта и уменьшили показатель, среди них: Республика Марий Эл (2018 г. – 39 %, 2019 г. – 5,4%), Оренбургская область (2018 г. – 81 %, 2019 г. – 12 %) и др. Например, в Белгородской области снижение показателя (2018 г. – 53,6 %, 2019 г. – 34,3 %) произошло по причине отсутствия в библиотеках системы идентификации пользователей Wi-Fi, в соответствии с федеральным законодательством.

Существующая практика оценки библиотек по критериям соответствия общедоступных библиотек требованиям модельного стандарта весьма противоречива и неоднозначна. Частично это объясняется разными трактовками специалистов и возможностями регионов, но главная проблема заключается в том, что рекомендации Министерства культуры РФ по применению оценочных критериев и сами критерии весьма расплывчаты и допускают различное их толкование и применение на местах.

**Выводы:** В настоящее время на фоне активного продвижения Национального проекта «Культура» (2019–2024) выполнение общероссийской «дорожной карты» по перспективному развитию общедоступных библиотек на 2017–2021 годы практически утратило свое значение, в том числе как инструмента оценки уровня модернизации муниципальных библиотек (при этом документ официально не отменен). С нашей точки зрения, перспективное развитие библиотек не сводится к национальному проекту по созданию модельных библиотек. Важно видеть и оценивать изменения во всей системе муниципальных библиотек. Поэтому проведение ежегодного мониторинга на предмет соответствия состояния и деятельности общедоступных библиотек требованиям Модельного стандарта (2014 г.) по-прежнему остается важной и актуальной задачей.

Принимая во внимание, что модернизация муниципальных библиотек приобрела национальное значение, в нее вкладываются значительные государственные средства, необходимо выработать (отрегулировать) методический инструментарий для оценки ресурсов и деятельности каждой муниципальной библиотеки, чтобы осуществлять полноценный мониторинг за ходом модернизации библиотек в каждом регионе и стране в целом.

### **2.3. Трансформации сети: деструктивные тенденции**

Мониторинг позволяет фиксировать основные решения и действия, предпринимаемые на уровне государства, местных органов власти и профессионального сообщества, которые влияют на состояние и динамику библиотечной сети. Мы фиксируем как положительные изменения, так и деструктивные трансформации.

В субъектах РФ сетевые изменения и реорганизация библиотек осуществляется по разным сценариям, которые на муниципальном уровне стабильно (если уместно это определение) носят хаотический характер. Одни и те же федеральные законы, нормативы, рекомендации и другие документы, регулирующие библиотечное дело, по-разному отражаются в региональном правовом поле, сознании учредителей и разнонаправленно влияют на трансформации библиотек и библиотечных систем.

Выработка рекомендаций, направленных на преодоление нежелательных трансформаций региональных библиотечных сетей – одна из задач мониторинга РНБ. Эффективность усилий РНБ как федерального методического центра в решающей степени зависит от того, в какой мере органы управления культурой – федерального и регионального уровней – опираются на экспертизу библиотечных специалистов, учитывают опыт различных субъектов РФ (обобщаемых РНБ), или ориентируются только на собственные представления и сиюминутный результат.

#### ***2.3.1. Раздробленность и неоднородность сети муниципальных библиотек***

##### **Сохраняется раздробленность и неоднородность библиотечной сети.**

Единая система библиотечного обслуживания населения на основе общедоступных библиотек, действовавшая на принципах централизации до конца XX века, подвергалась организационному разрушению в ходе государственных реформ новейшего времени: муниципальной, административной, бюджетной.

В большинстве субъектов РФ в 2000-е годы прошли процессы полной или частичной децентрализации, разукрупнения и упразднения ЦБС, ликвидации библиотек, передачи библиотек-филиалов и целых ЦБС в структуры КДУ и иных неблиотечных организаций. Сохранить организацию работы библиотек на принципах централизации, и адаптировать ЦБС к работе в новых условиях удалось немногим субъектам РФ: республикам Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва, Чечня, Кемеровской, Курской, Рязанской, Смоленской, Саратовской и Тамбовской областям.

Раздробленность и неоднородность региональных библиотечных систем наблюдается в 60 субъектах РФ. Во многих регионах структура сети муниципальных библиотек изменяется хаотично, ослаблены, либо отсутствуют внутрисетевые связи между библиотеками, а это обязательно сказывается на эффективности функционирования каждой сетевой единицы в региональной сети, и библиотечной системы страны в целом (*Приложение 1*).

**Мониторинг фиксирует разделение сети муниципальных библиотек на два относительно самостоятельных сегмента.** В профессиональный сегмент входят самостоятельные библиотеки (юридические лица) и библиотеки – структурные подразделения библиотечных организаций, действующие на принципах централизации, для



которых библиотечная деятельность является основной. Вне профессионального сегмента действуют библиотеки, переданные в структуры различных небibliothечных организаций. Чаще всего библиотеки входят в КДУ или многопрофильные организации (комплексные центры досуга), в которых библиотечная деятельность не является единственной (основной), а находится в одном ряду с архивной, клубной, музейной, выставочной, туристической, издательской, досуговой и др.

Таким образом, муниципальные библиотеки могут входить в состав различных организаций – библиотечного типа и культурно-досугового типа, которые находятся в ведении (учреждены) органами местного самоуправления. Согласно действующему Закону «О библиотечном деле» (78-ФЗ), самостоятельные библиотеки и библиотеки-подразделения в составе КДУ могут быть отнесены к муниципальным библиотекам, оказывающим общедоступные библиотечные услуги населению, как было отмечено выше (стр. 3–4).

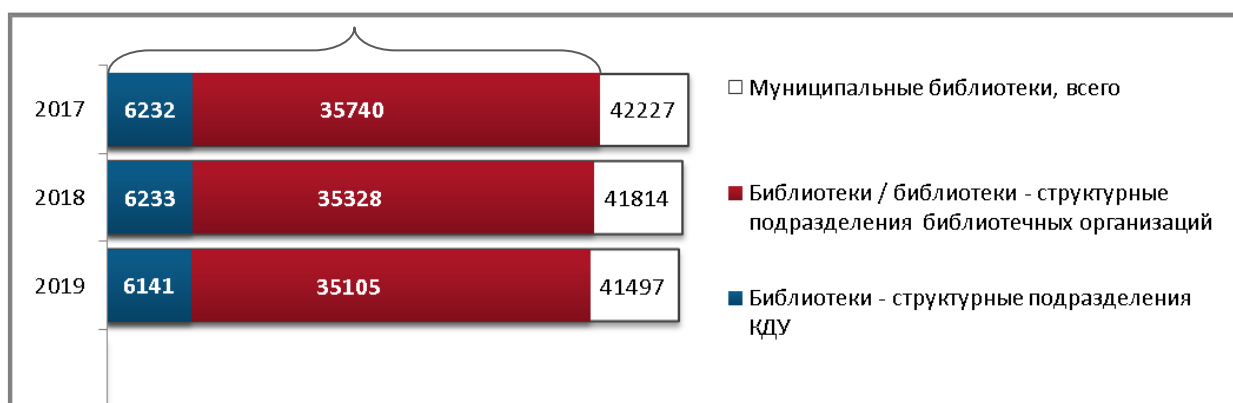


Рис. 4. Состав сети муниципальных библиотек ведения органов культуры

**Состав каждого из этих двух сегментов весьма неоднороден.** Библиотеки – структурные подразделения КДУ находятся в составе более 50-ти разновидностей организаций культуры, среди них: культурно-досуговые и культурно-исторические центры, культурно-спортивные комплексы, библиотечно-музейные объединения, дома творчества и досуга, центры культуры и архивного дела, центры патриотического воспитания, социокультурные и культурно-развлекательные центры и др. При этом статус библиотечных подразделений не всегда отражается в уставных документах КДУ, правовое положение таких библиотек весьма неопределенно на административном уровне и в отраслевом законодательстве. Например, в Волгоградской области 306 муниципальных библиотек являются подразделениями КДУ системы МК РФ и 115 находятся в структуре организаций других ведомств, в число последних входят 76 библиотек – при администрациях сельских поселений, 28 библиотек – в составе учреждений по территориальному благоустройству, 8 библиотек – в структуре молодежных центров, 3 библиотеки – в центрах досуга.

В профессиональном сегменте сети также представлены разные виды библиотечных организаций – юридических лиц, среди них: библиотеки, центры, комплексы, системы, объединения и др. Каждая из них имеет свою особую организационную структуру (не всегда закрепленную в уставе), в том числе включающую различные виды обособленных подразделений со статусом сетевой единицы библиотечной сети (библиотеки-филиалы, удаленные подразделения, центры, отделы, сектора отделов и даже пункты выдачи). Подчеркнем, у некоторых «новых» библиотечных организацией отсутствуют четкие типологические характеристики, не понятно, в чем их прогрессивность, но очевиден другой результат – подобные новации нивелируют ценность и размывают функции социального института под названием «библиотека».

Правовые условия для преодоления сетевой раздробленности библиотечной сети появились после внесения изменений в федеральное законодательство о местном

самоуправлении (131-ФЗ) в части закрепления полномочий по организации библиотечного обслуживания на уровне муниципального района (2014 год, 136-ФЗ).

Опираясь на новую правовую норму, в отдельных регионах стали передавать (распределять) полномочия по организации библиотечного обслуживания сельских поселений на районный уровень, возвращать библиотеки из КДУ в библиотечную сеть, восстанавливать районные ЦБС, создавать межпоселенческие (центральные районные) библиотеки с сетью удаленных структурных подразделений по всей территории муниципального района. Подчеркнем, именно последняя модель: библиотека – юридическое лицо (центральная районная, межпоселенческая), функционирующая по типу ЦБС, стала признаваться оптимальной в условиях местного самоуправления и получила распространение на уровне муниципального района во многих регионах (Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Амурская, Курская, Ленинградская, Оренбургская, Ульяновская области и др. регионы).

К концу 2019 года численность библиотек в составе КДУ сократилась на 2,8 тыс. единиц. Большая часть из них возвращена в профессиональный сегмент библиотечной сети, меньшая – ликвидирована вместе с т.н. «неэффективными» КДУ, либо «слабые» библиотечные подразделения КДУ попали под закрытие при передаче полномочий сельских поселений на районный уровень.

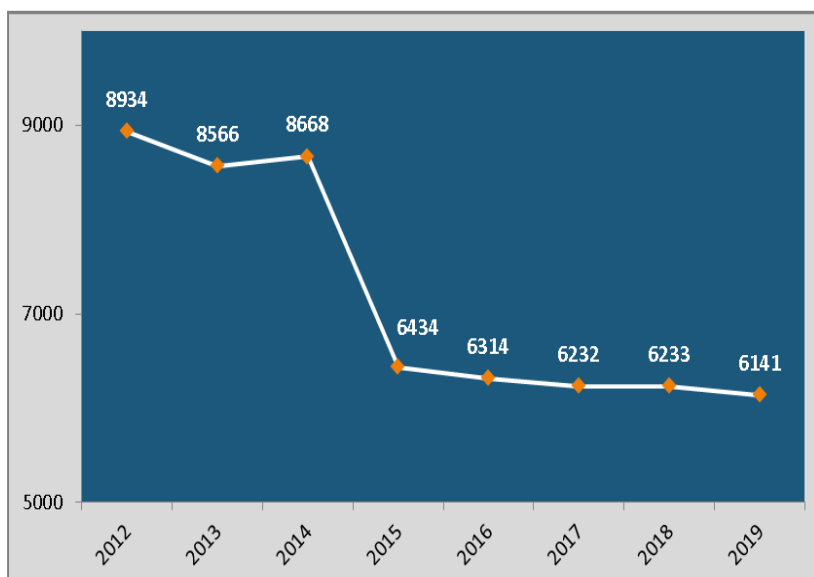


Рис. 5. Численность библиотек – подразделений КДУ

Последние пять лет доля библиотек – подразделений КДУ держится примерно на одном уровне и составляет порядка 15 % (2012 г. – 20 %) от общего числа муниципальных библиотек. Численность библиотек в структуре КДУ в 2019 г. составляла 6,1 тыс. единиц.

Полностью удалось восстановить целостность профессиональной библиотечной сети в республиках Марий Эл, Хакасия, Астраханской, Белгородской, Брянской, Курской, Магаданской, Сахалинской областях, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах. Идет процесс централизации и увеличивается профессиональная сеть в республиках Бурятия, Мордовия, Ставропольском и Хабаровском краях, Воронежской, Ивановской, Курганской, Новосибирской, Пензенской, Томской, Ярославской областях и др.

Положительную роль в этом процессе играет региональное законодательство о местном самоуправлении, в котором полномочия по организации библиотечного обслуживания отнесены к вопросам местного ведения муниципальных районов (республики Мордовия, Удмуртия, Саха (Якутия), Новосибирская область и др.) или приняты необходимые распоряжения органов государственной власти субъекта РФ. Так, по решению

Правительства Красноярского края проводились мероприятия по объединению библиотек в единые системы муниципальных образований края (процесс был завершён в 2019 г.).

В тех регионах, где полномочия по библиотечному обслуживанию закреплены за органами местного самоуправления сельских поселений, специалисты центральных региональных библиотек взаимодействуют с органами власти всех уровней, используют любые возможности для влияния на процесс заключения соглашений о передаче полномочий на районный уровень (Воронежская область). В 2019 году центральной библиотекой Забайкальского края достигнута договоренность с главами администраций Карымского, Шилкинского, Забайкальского районов о возможности нового рассмотрения вопроса о выводе подведомственных им библиотек из состава КДУ.

В 2017–2019 годах появились новые правовые возможности для построения (восстановления) сети на принципах централизации. Были внесены изменения в федеральное законодательство о местном самоуправлении (131-ФЗ), связанные с формированием одноуровневой системы управления на муниципальном уровне. Изменения, внесенные Федеральным законом от 03.04.2017 N 62-ФЗ, предусматривают преобразование муниципальных районов в городские округа. Другим Федеральным законом от 01.05.2019 N 87-ФЗ введен новый вид муниципального образования «муниципальный округ» (отсутствуют сельские поселения) и на этом уровне закреплены полномочия органов местной власти по вопросам библиотечного обслуживания.

Процесс преобразований муниципальных районов в муниципальные и городские округа идет активно в субъектах РФ и по-разному влияет на трансформацию региональных библиотечных систем. Например, в Пермском крае 18 муниципальных районов преобразованы в городские округа, 16 муниципальных районов – в муниципальные округа (было 40 муниципальных районов, стало 4). В ходе этих реорганизаций в девяти территориях края осуществлена централизация библиотек путем слияния самостоятельных библиотек (юридических лиц) в одну библиотечную организацию, в двух – проведена передача библиотек – структурных подразделений КДУ в состав библиотечных организаций, а в четырех – самостоятельные библиотеки (юридические лица) реорганизованы путем присоединения их к учреждениям культурно-досугового типа. В Тверской области произошло возвращение организационно-правовой формы «ЦБС» в практику организации библиотечного обслуживания: ЦБС образованы в Весьегонском муниципальном округе, Кашинском и Нелидовском городских округах.

### ***2.3.2. Библиотеки в составе небиблотечных организаций***

Отмеченная стабильность доли библиотек в составе КДУ на уровне 15 % в последние годы, весьма условна. Передача общедоступных муниципальных библиотек в структуры небиблотечных организаций, осуществляющих библиотечную деятельность, продолжалась и в 2017–2019 годах.

В последние три года в отдельных регионах особенно активно проводилась оптимизация сферы культуры путем объединения в одно юридическое лицо разных типов учреждений: библиотек, музеев, клубов, парков, кинотеатров и т. п. С точки зрения местных финансовых органов, такая реорганизация дает экономию бюджетных средств, которые весьма необходимы местной власти, прежде всего, для достижения планового уровня заработной платы в бюджетной сфере. Насколько велика экономия и оправдана ли подобная реорганизация – вопрос остается открытым. Нам неизвестны соответствующие экономические обоснования этой позиции. Профессиональные аргументы против передачи библиотек в небиблотечные организации хорошо известны. Они неоднократно приводятся в ежегодных аналитических докладах/обзорах центральных библиотек субъектов РФ. Это снижение уровня основных библиотечных процессов (комплектования, каталогизации,

сохранности фондов, информационных технологий, методического сопровождения, повышения квалификации кадров); старение книжных фондов, организационно-управленческие барьеры, препятствующие развитию сотрудничества, взаимного использования фондов и электронных (сетевых) ресурсов, внедрения единых автоматизированных систем и др. Всё это – прямо или косвенно – влияет на главный показатель: качество библиотечного обслуживания населения.

Библиотеки – подразделения КДУ уступают библиотекам – подразделениям библиотечных организаций по многим ключевым показателям деятельности, что отражается на качестве обслуживания читателей (отмечено в Алтайском и Забайкальском краях, Воронежской, Томской и др. областях). Например, в Волгоградской области библиотеки, входящие в состав КДУ не формируют полнотекстовые электронные библиотеки, не обладают базами инсталлированных и сетевых удаленных документов. В Карелии из 58 библиотек в структуре КДУ только 2 сельских библиотеки подключились к созданию электронного каталога на свой фонд (причины: в большинстве библиотек отсутствуют компьютерная техника, доступ к сети Интернет, специалисты с должным уровнем подготовки). Отмечается неконтролируемый и завышенный учет работы: как правило, посетители клубных объединений (кружков, секций) КДУ автоматически записываются в читатели библиотеки. Подобная практика зачастую распространена там, где выполнение библиотечных услуг возложено на клубного работника как дополнительные обязанности.

Библиотеки в структуре КДУ действуют в большинстве субъектов РФ. (Приложение 7).

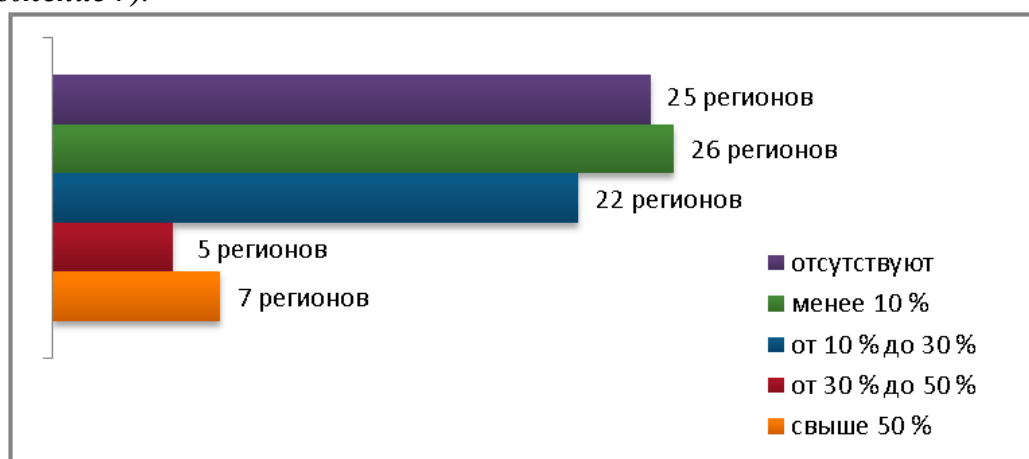


Рис. 6. Доля библиотек – подразделений КДУ в субъектах РФ. 2019.

Самая высокая доля библиотек в составе КДУ около 90 % в Алтайском крае, более 50 % – в Иркутской, Ленинградской, Тюменской, Волгоградской и Псковской областях, в Еврейской автономной области.

Деструктивные сетевые изменения отмечаются в субъектах РФ, где еще недавно библиотечная сеть была целостной и единой: в республиках Крым (105 библиотек переданы в КДУ), Башкортостан (167 библиотек вошли в КДУ). Выявлены факты передачи муниципальных библиотек из ведения органов культуры в административно-хозяйственные службы сельских поселений (12 библиотек в Волгоградской области).

Подчеркнём важную особенность, возникшую в последние годы: если на начальном этапе муниципальной реформы при разграничении и распределении полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений в состав КДУ передавались (выводились из ЦБС) в основном небольшие сельские библиотеки–филиалы, то в настоящий период передаются крупные библиотечные организации: межпоселенческие и районные ЦБС, межпоселенческие, районные и городские библиотеки.

Особенно негативное значение имеет новый виток реорганизации в тех регионах, где ценой больших усилий удалось восстановить централизацию, создать сеть библиотечных

организаций – юридических лиц, объединяющих десятки библиотек в единое целое, но эти библиотечные объединения без обоснования и видимых причин реорганизуются в структурные подразделения КДУ.

Так, в Алтайском крае за три года повсеместно провели объединение музеев и библиотек на базе учреждения клубного типа с образованием юридического лица – многофункционального культурного центра / культурно-информационного центра. В структуре центров оказались 58 библиотечных систем муниципальных районов (из 59-ти). Профессиональный сегмент библиотечной сети региона из почти 1000 библиотек сократился до 105. В состав КДУ передана 861 библиотека, из них 237 не отражены в учредительных документах новой организации. Регион лишился центральных библиотек – методических центров районного уровня, т.к. центральные библиотеки потеряли юридическую самостоятельность и, утратили право выполнения методических функций. Они превратились в отделы созданного центра под названием «межпоселенческая библиотека» без выделения функциональных библиотечных подразделений, в том числе – методического.

Реорганизация в виде объединения учреждений культуры влияет на сокращение количества библиотечных организаций со статусом юридического лица, о чем свидетельствуют данные, предоставленные 70 субъектами РФ (*Приложение 10*). В этих регионах за два последних года общая численность юридических лиц уменьшилась на 245 единиц (всего в 2019 г. было 3077 юр. лиц). В 30 регионах (из 70-ти) изменений не происходило, что указывает на стабильность сети в условиях централизации, при сохранении значительной части библиотек в профессиональном сегменте сети. В 11 регионах (среди них: Воронежская, Ивановская, Новосибирская области и др.) – наблюдались небольшие изменения в сторону увеличения числа юридических лиц (плюс 27 юр. лиц.), что в большей мере связано с мероприятиями по возвращению библиотек из состава КДУ в библиотечную сеть. В 29 регионах произошло уменьшение числа юридических лиц (всего минус 272 юр. лица).

Для одних регионов сокращение числа библиотечных организаций – юридических лиц принесло положительные изменения, для других – отрицательные, для третьих – и положительные и отрицательные одновременно. В тех регионах, где активно проводилось укрупнение собственно библиотечных организаций (Курская, Нижегородская области и др.) изменения способствовали усилению профессионального взаимодействия и интеграции ресурсов. Объединение небольших библиотек позволяет выполнить условия конкурсного отбора на создание модельной библиотеки, среди них: возможность концептуального обновления библиотечного пространства, наличие не менее двух полных ставок основного персонала (библиотекарей) либо возможность увеличения ставок до двух и др.<sup>27</sup>

В регионах, где библиотеки передавались в многопрофильные учреждения культуры, наоборот, произошло «дробление» ресурсов, и библиотеки, выведенные из профессионального сегмента сети, утратили финансовые и другие возможности для развития, которые имеются в рамках целевых программ только у библиотечных организаций (Самарская, Ярославская области, Алтайских край и др.). В отдельных регионах наблюдалось сокращение числа юридических лиц как в связи с объединением библиотечных учреждений на уровне муниципальных образований (создание единых библиотечных систем и объединений), так и в связи с передачей самостоятельных библиотек в состав неблиотечных организаций (Пермский, Краснодарский края).

Для сетевых трансформаций характерны хаотичность как результат диаметрально противоположных действий органов власти: это передача библиотек из профессиональной библиотечной сети в КДУ, и возвращение в профессиональную сеть библиотек из структур

---

<sup>27</sup>Рекомендации по разработке концепции модернизации библиотеки в соответствии с Модельным стандартом деятельности общедоступной библиотеки : [Электронный ресурс] / Российская государственная библиотека. URL : [http://xn--80aacacvtbthqmh0dxl.xn--p1ai/assets/files/documents/2.-rekommendacii-po-razrabotke-koncepcii\(2\).pdf](http://xn--80aacacvtbthqmh0dxl.xn--p1ai/assets/files/documents/2.-rekommendacii-po-razrabotke-koncepcii(2).pdf) (дата обращения: 02.07.2020)

КДУ. Эти процессы активизируются то в одних, то в других регионах без каких-либо профессиональных обоснований.

Библиотеки, исключенные из общей профессиональной среды, объективно обречены на технологическое отставание и упадок. Затраты местных бюджетов на библиотеки, входящие в КДУ, значительно меньше, чем аналогичные расходы на библиотеки в составе библиотечных организаций (Забайкальский край).

Библиотеки в структуре КДУ не имеют права принимать участие в национальном проекте «Культура» в части создания модельных библиотек. Например, в Самарской области, это почти половина всех муниципальных библиотек (48 %). Учитывая такую федеральную установку, в некоторых регионах приостановили передачу библиотечных организаций в состав КДУ (Республика Чувашия) и даже стали принимать меры по выводу структурных библиотечных подразделений из юрисдикции КДУ, чтобы все муниципальные библиотеки имели право участвовать в национальном проекте «Культура». Так, в Республике Алтай в начале 2019 года Онгудайская библиотечная система была передана в сеть КДУ района, но через полгода началась процедура ее возвращения в профессиональную сеть; кроме того, с января 2020 года восстановлена юридическая самостоятельность двух библиотечных систем – Майминского и Усть-Канского районов.

Важно отметить, на первом этапе реализации национального проекта заработал государственный механизм, воздействующий на преодоление негативной тенденции передачи библиотек из профессионального сегмента сети в культурно-досуговую. Однако он может быть разрушен, если библиотеки, входящие в состав многопрофильных учреждений культуры, станут полноправными участниками национального проекта в части создания модельных библиотек. Такие требования уже выдвигаются регионами. Например, в Карелии многопрофильные организации культуры, имеющие в своей структуре муниципальный архив, музей, кинотеатр, редакцию районной газеты и т.п., в 2019 году стали именовать себя «многофункциональными библиотеками», исходя из того, что они имеют ОКВЭД<sup>28</sup> 91.01 – деятельность библиотек и архивов. В других регионах подобные многопрофильные учреждения, осуществляющие клубную, музейную, архивную и библиотечную деятельность, имеют как библиотечный код по ОКВЭД, так и иные: 90.04 – деятельность учреждений культуры и искусства; 90.04.3 – деятельность учреждений клубного типа: клубов, дворцов и домов культуры, домов народного творчества (Тюменская область).

**Выводы:** Сохранение существующего положения дел при наличии осознанных профессиональным сообществом деструктивных трансформаций, разрушающих целостность библиотечной сети, оказывает постоянное негативное воздействие на состояние библиотечного дела в стране. Подобная ситуация может негативно отразиться на реализации национального проекта «Культура»: модернизированные библиотеки могут оказаться вне профессиональной сети и вложенные государством средства не дадут должного эффекта.

Вошли в оборот новые термины и понятия, содержание которых не всегда изучено, обосновано и нормативно закреплено, среди них: «модельная библиотека», «модельная библиотека нового поколения», «малая библиотека», «библиотечный комплекс» и др. Остро стоит вопрос современных трактовок и использования традиционных терминов и понятий: библиотека, типы и виды библиотек, центральная библиотека, сельская библиотека, библиотечная сеть, библиотечное объединение, централизованная библиотечная система, сетевая единица и др.

От решения этих вопросов во многом зависит эффективность проводимой в стране библиотечной политики, достоверность государственной статистики, обоснованность критериев включения/невключения библиотек/библиотечных сетевых единиц в национальный проект «Культура», разработка и внедрение эффективных региональных

---

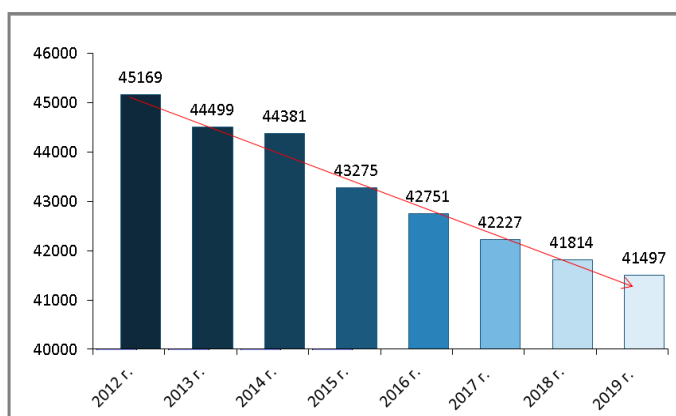
<sup>28</sup> Общероссийский классификатор видов экономической деятельности используется для целей статистики и налогового контроля по видам экономической деятельности любой организации, которая может осуществлять несколько видов деятельности и иметь несколько кодов по ОКВЭД.

моделей организации библиотечного обслуживания населения, позволяющих сохранить (восстановить) единство и целостность сети общедоступных библиотек.

### 2.3.3. Сокращение сети библиотек

Продолжается сокращение сети стационарных библиотек. Причины закрытия и реорганизации библиотек напрямую связаны с выполнением полномочий органов местного самоуправления по организации библиотечного обслуживания населения и с необходимостью решения следующих государственных задач:

- оптимизация сети и сокращение неэффективных расходов, т. е. экономия бюджетных средств;
- приведение нормы обеспеченности библиотеками в соответствие с нормативами, утвержденными распоряжениями Министерства культуры РФ (от 02.08.2017 № 965)<sup>29</sup>;
- оптимизация штатной численности работников культуры и проведение организационно-штатных мероприятий для обеспечения объема выплат среднемесячной платы работникам.



В 2014 году  
в библиотечную сеть  
страны вошли 724  
библиотеки Крыма

Рис. 7. Сеть общедоступных библиотек ведения органов культуры

Решение названных выше задач осуществляется органами местного самоуправления в условиях хронического дефицита бюджетных средств на развитие социально-культурной сферы. За отбитаемыми фразами обоснований закрытия и реорганизации библиотек лежат чаще всего следующие причины: недостаток финансовых средств, аварийное состояние зданий и несоответствие помещений санитарно-эпидемиологическим нормам; дефицит помещений; слабое материально-техническое обеспечение и др.

К объективным причинам закрытия библиотеки можно отнести сокращение числа жителей в сельском населенном пункте, что обусловлено общей социально-экономической ситуацией и развитием процесса урбанизации в стране. Тем не менее, в некоторых регионах сохраняются библиотеки в небольших населенных пунктах, где бедная культурная среда, отсутствуют школы и клубы, где невозможно организовать внестационарное библиотечное обслуживание. Например, в Республике Татарстан функционирует 100 библиотек в населённых пунктах с числом жителей менее 200 человек.

**За последние два года сеть уменьшилась на 730 библиотек, из них 558 единиц – сельские библиотеки (84 % от общего числа закрытых библиотек).** Общая тенденция уменьшения сети обусловлена сокращением в 69 субъектах РФ (из 85). Самые большие сетевые потери отмечены в следующих областях: Московской (минус 73 библиотеки, из них 46 сельских), Орловской (минус 46 библиотек, из них 45 сельских), Тверской (минус 48

<sup>29</sup> URL: <https://www.mkrf.ru/documents/rasporyazhenie-ministerstva-kultury-rossiyskoy-federatsii-ot-2-avgusta-2017-goda-r-965/> (дата обращения: 02.07.2020)



библиотек, из них 42 сельских), Волгоградской (минус 38 библиотек, все сельские) (Приложения 4, 5).

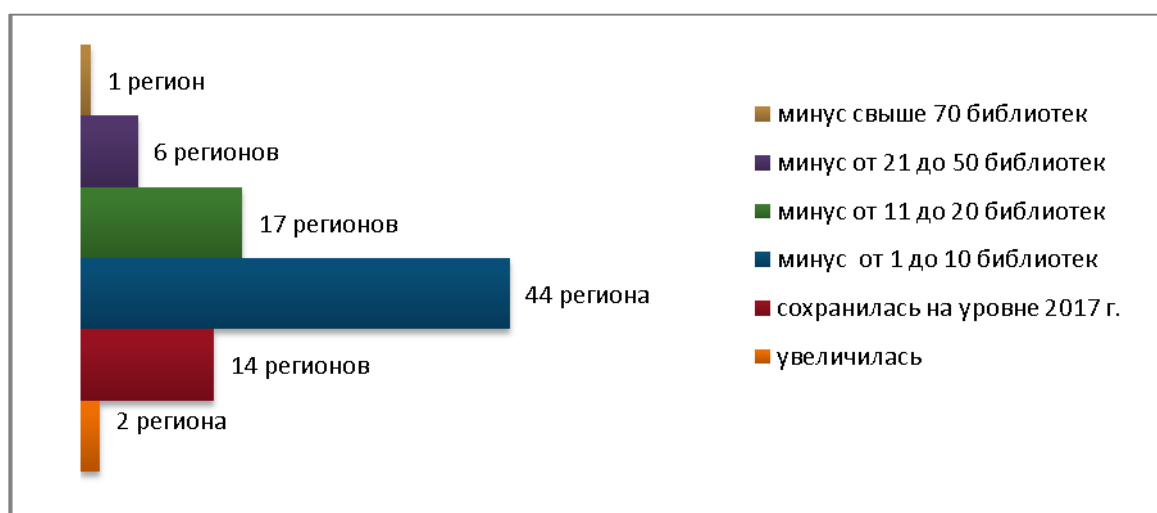


Рис. 8. Динамика сети в субъектах РФ. 2017–2019.

Региональные библиотечные системы различаются по количеству библиотек в десятки раз: самые крупные насчитывают свыше полутора тысяч муниципальных библиотек (Башкортостан – 1579 ед., Татарстан – 1508 ед.), самые маленькие – нескольких десятков (Ненецкий автономный округ – 31 ед., Чукотский – 44 ед.), поэтому сетевые потери весьма различаются в количественном и процентном выражении. В среднем по стране сеть сократилась на 1,7 %, а в разрезе регионов этот показатель колеблется от 0,1 % (Татарстан и Омская область) до 10,6 % (Орловская область). На 4 % сократилась сеть в Ханты-Мансийском автономном округе (минус 9 библиотек), на 3,8 % – в Костромской (минус 16 библиотек), Кировской (минус 26 библиотек), Новгородской (минус 13 библиотек), Самарской (минус 29 библиотек) областях. В отличие от регионов, где сокращение сети связано с уменьшением численности населения, в Ханты – Мансийском автономном округе отмечается парадоксальная ситуация: за 2011–2019 гг. население округа выросло на 9 %, а сеть библиотек сократилась на 9 %.

Более чем в 50-ти субъектах РФ удается сохранять относительную стабильность сети и противостоять массовому закрытию библиотек. В 36 регионах (из 85-ти) показатель сокращения сети меньше среднего по стране (1,7 %). Удалось сохранить количество библиотек на уровне 2017 года в республиках Алтай, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Тыва, Хакасия, Чечня, в Амурской, Архангельской, Магаданской областях, г. Санкт-Петербурге, Ненецком и Чукотском автономном округах. За счет открытия новых и восстановления ранее не работавших библиотек сеть увеличилась в Краснодарском крае и Республике Бурятия

В целом, согласно мониторингу РНБ, темп сокращения сети снизился с 700 до 400 библиотек в год. В 2019 году сетевые потери составили 315 муниципальных библиотек, в том числе 217 сельских библиотек. По данным официальной статистики в 2019 году сокращение сети муниципальных библиотек было в три раза меньше – минус 105 библиотек, а сельских библиотек почти в двадцать раз меньше – минус 12 сельских библиотек.





Рис. 9. Динамика сокращения сети государственных и муниципальных библиотек

Положительную роль сыграли изменения в федеральном законодательстве о местном самоуправлении (изменения внесены Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ), о библиотечном деле (изменения внесены Федеральным законом от 08.06.2015 N 151-ФЗ). Появились правовые основания для вхождения библиотек сельских поселений в библиотечные объединения на уровне муниципального района, что позволяет повысить уровень библиотечного обслуживания, и тем самым обеспечить определенную защиту библиотеки от ликвидации. Была введена правовая норма, обязывающая учитывать мнение местного населения при принятии решения о закрытии и реорганизации сельской библиотеки. Каждый год выявляются библиотеки, где население высказалось против их закрытия. В 2019 году, благодаря активности населения, удалось сохранить библиотеки в республиках Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Приморском крае.

Большинство сельских библиотек закрываются с соблюдением норм библиотечного законодательства (п. 1.1. ст. 23 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»). В обязательном порядке проводится опрос местного населения при ликвидации сельских библиотек в более чем 30-ти субъектах РФ, среди них: Удмуртская и Чувашская республики, Забайкальский и Красноярский края; Белгородская, Курская, Новосибирская, Псковская, Рязанская, Сахалинской, Тамбовская, Ульяновская и Челябинская области и др.

Однако нормы библиотечного законодательства соблюдаются не во всех муниципальных образованиях следующих субъектов РФ: Республике Марий Эл, Архангельской, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской, Кировской, Нижегородской, Орловской, Тверской областях и др. Так, в Березовском муниципальном образовании (Пермский край) при закрытии сельской библиотеки-филиала Березовской централизованной библиотечной системы более 90 % опрошенных жителей высказались против закрытия библиотеки, однако администрация посчитала, что «результаты опроса носили рекомендательный характер» (ст. 31 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» от 06.10. 2003 № 131 ФЗ) и библиотеку закрыла.

Одна из причин, понижающих действенность этой важной нормы библиотечного закона, связана с правовыми коллизиями, приводящими к различному толкованию понятия «библиотека сельского поселения»/сельская библиотека и применению нормы, среди них такие:

— 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;

— сельские библиотеки, ставшие подразделениями КДУ, не являются библиотеками как таковыми, поэтому не нужно проводить опроса населения при их ликвидации или реорганизации;

— результаты опроса местных жителей рассматриваются как рекомендательные учредителями библиотек;

— отсутствие реальной возможности выбора у жителей некоторых сельских поселений, кроме согласия на ликвидацию библиотеки. Это единственный выбор в тех 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.

Учитывая проблемы правоприменительной практики необходимо внести необходимые изменения в пункт 1.1 статьи 23 Федерального закона «О библиотечном деле» 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.

В качестве фактора, сдерживающего необоснованную реорганизацию и ликвидацию библиотечных подразделений, имеющих статус сетевой единицы, служат уставы библиотечных организаций, в которых прописано каждое такое подразделение с указанием реквизитов и места нахождения: населенного пункта, улицы и номера дома. В этом случае любая реорганизация библиотечной сетевой единицы потребует внесения изменений в устав.

Общий вектор решений органов местного самоуправления, принимаемых в ходе выполнения полномочий по библиотечному обслуживанию населения, не способствует развитию сети библиотек на основе принципа «шаговой доступности». Каждый год число решений о закрытии / реорганизации библиотек с отрицательной динамикой для сети многократно превышает число решений об открытии и реорганизации с положительной динамикой (*Приложение 8, 9*).

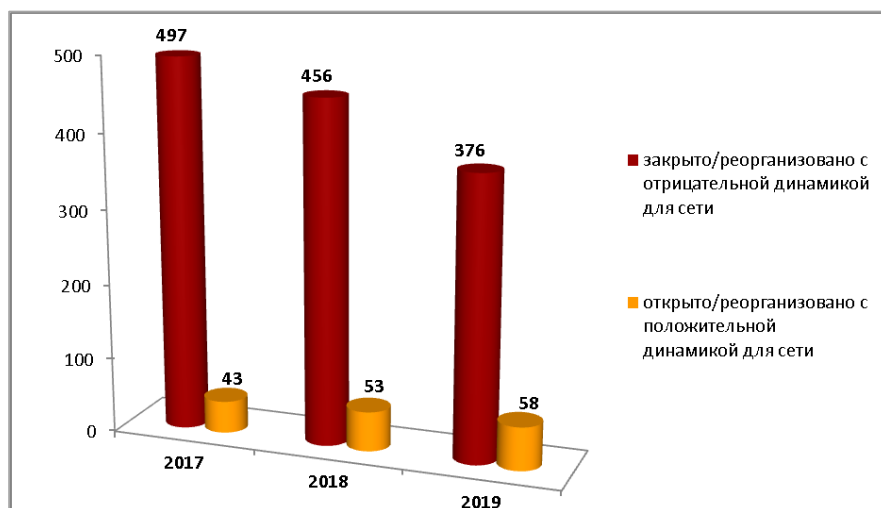


Рис. 10. Реструктуризация сети муниципальных библиотек<sup>30</sup>

В 2019 году закрыто / реорганизовано 376 библиотек, из них 2 ЦБ субъекта РФ, 285 сельских, 72 городских, 17 районных, из общего числа закрытых – 44 детские. Открыто / реорганизовано 58 библиотек, из них 32 сельские, 21 городская, 5 районных, из общего числа открытых – 10 детских.

Основная часть открытых библиотек появились в результате восстановления деятельности ранее не работавших библиотек или за счет преобразования отделов в сетевые

<sup>30</sup> Цифры по реструктуризации сети увязаны с управленческими решениями. Они не совпадают с данными мониторинга о динамике сети, потому что закрытые библиотеки, работавшие какой-то период в отчетном году, отражаются в статистике как действующие (не «теряются» показатели посещения, книговыдачи и др.).

единицы. С присвоением некоторым отделам и библиотечным пунктам статуса сетевой единицы мало что изменилось для обслуживаемого населения: «открытые» библиотеки также работают по сокращенному графику, также бедны их ресурсы, но проведенная реорганизация имеет положительное значение для статистической отчетности и для оценки соблюдения социальных нормативов.

Собственно новых библиотек в 2019 году появилось немного, а именно:

- в Республике Дагестан в с. Шушия и с. Ново-Хуштад;
- в Республике Крым в пгт Красногвардейское;
- в Республике Саха (Якутия) в г. Якутск Smart-библиотека;
- в Республике Татарстан в с. Шигали;
- в Вологодской области в м. Пустынь;
- в Рязанской области в г. Рязань детская библиотека;
- в Саратовской области в с. Беленка;
- в Санкт-Петербурге детско-юношеская библиотека «Книжное пространство#Авиатор» и библиотека «Куб».

Некоторые из новых библиотек открылись по просьбе жителей, например, в местечке Пустынь библиотека была открыта «во исполнение наказов избирателей Главе района».

Тем не менее, существует угроза дальнейшего сокращения сети по таким причинам как: неудовлетворительное состояние библиотечных зданий и высокая стоимость их содержания, сокращение численности населения. Кроме того, во многих регионах имеются библиотеки, которые числятся как действующие в библиотечной статистике, но фактически не работают из-за отсутствия библиотечного работника, аварийного состояния здания (помещения) библиотеки и отсутствия другого помещения, в которое можно перевести библиотеку и др. По этим причинам в Республике Крым под угрозой закрытия находятся 37 библиотек, в Курской области – 12 библиотек, в Архангельской области – 11 библиотек; в Алтайском крае приостановлена деятельность 15 сельских библиотек; в Челябинской области в 2020 году прогнозируется закрытие от 7 до 10 библиотек (к 2024 г. до 40 библиотек) и др.

В условиях постоянного сокращения сети стационарных библиотек возрастает значение внестационарных пунктов библиотечного обслуживания. В стране действует около 45,7 тыс. библиотечных пунктов, из них в сельской местности – 28,3 тыс. (62 % от общего количества). *(Приложение 6).*

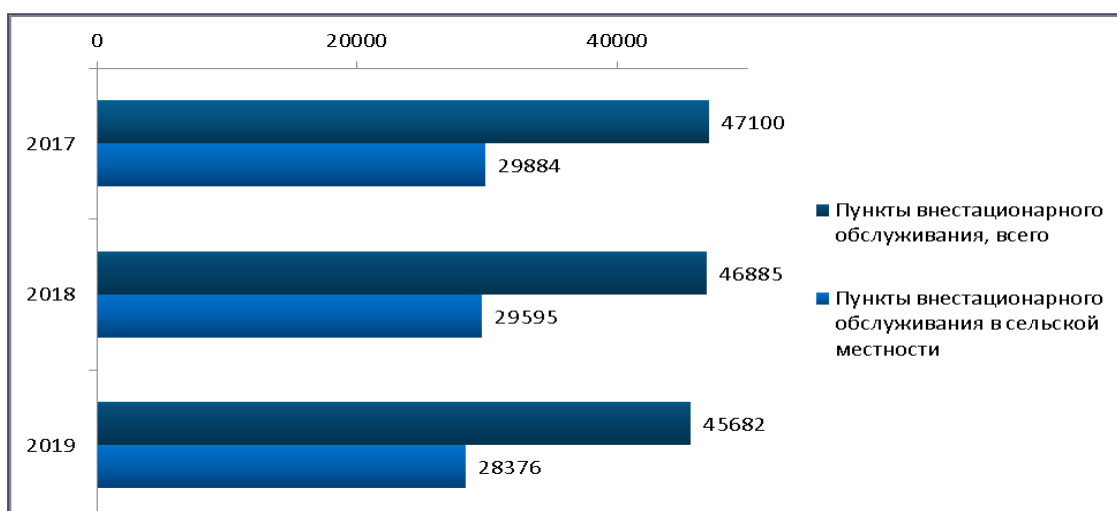


Рис. 11. Пункты внестационарного обслуживания

За 2017–2019 годы сеть библиотечных пунктов в стране сократилась на 1,4 тыс. пунктов, причем потери в сельской местности больше – минус 1,7 тыс. пунктов (в

62 субъектах РФ из 83<sup>31</sup>). Эта разница обусловлена тем, что в отдельных регионах открывались библиотечные пункты в городах.

Число закрытых пунктов в два раза больше чем открытых: ликвидировано 2,6 тыс. пунктов в 51 субъекте РФ (из 85) и открыто 1,2 тыс. пунктов в 30 субъектах РФ. Существенные сокращения отмечены в Кировской области – минус 193 пункта (из них 119 в сельской местности), в Башкортостане – минус 168 пунктов (из них 123 в сельской местности), Краснодарском крае – минус 153 пункта (из них 93 в сельской местности) и др. Ликвидация библиотечных пунктов, как правило, связана с массовым переводом библиотечных специалистов на неполную ставку, с отсутствием новых книг и специализированного транспорта, с уменьшением количества жителей в населенных пунктах. Еще одна веская причина – износ транспортных средств и снижение финансирования на организацию выездов.

На уровне 2017 года сохранилось число библиотечных пунктов в республиках Адыгея, Ингушетия и Чукотском автономном округе. Значительно больше библиотечных пунктов стало в Саха (Якутии) – плюс 197 пунктов (из них плюс 116 в сельской местности), Оренбургской области – плюс 164 пункта (в т. ч. минус 156 в сельской местности), Свердловской области – плюс 104 (в т. ч. минус 47 в сельской местности). В некоторых регионах увеличение библиотечных пунктов сопряжено с реорганизацией стационарных библиотек (Башкортостан, Забайкальский край, Кировская область и др.). Например, в Тверской области ликвидирована 41 стационарная библиотека, из них 14 преобразованы в пункты выдачи, в Московской – ликвидировано 32, из них 15 реорганизованы в пункты выдачи и др.

В региональном разрезе численность библиотечных пунктов колеблется от нуля (г. Севастополь) до 2,8 тысяч (Башкортостан), в среднем по стране на одну муниципальную библиотеку приходится примерно 1 библиотечный пункт. Почти в половине субъектов РФ на одну библиотеку приходится менее 1 пункта выдачи (Бурятия – 0,01 пункт на 1 библиотеку, Крым – 0,05 пунктов, Адыгея, Калмыкия, Калининградская и Рязанская области – по 0,5 пунктов в каждом регионе и др.). В отдельных регионах при низком значении данного показателя хорошо развита сеть стационарных библиотек (Дагестан – 965 муниципальных библиотек и 68 пунктов). В то же время выделяются регионы, где этот показатель выше в два – три раза: Ненецкий автономный округ – 33 муниципальных библиотеки и 117 пунктов, Саха (Якутия) – 504 библиотеки и 1735 пунктов, Удмуртия – 531 муниципальная библиотека и 1541 пункт, Новгородская область – 325 библиотек и 891 пункт и др.

Развитие полноценного библиотечного обслуживания вне стационара библиотеки требует наличия достаточного количества специализированных транспортных средств. Согласно официальной статистике, на 1 янв. 2020 года 36,5 тыс. муниципальных библиотек имели 439 транспортных средств, из них только 127 специализированных (библиобусов, библимобилям, КИБО<sup>32</sup>). Общей практикой стала организация внестационарного обслуживания населения муниципальных территорий силами центральных библиотек субъектов РФ, но и они далеко не все имеют специализированный транспорт (на 251 ЦБ субъекта РФ приходится 50 ед. специализированного транспорта).

В региональном разрезе ситуация весьма различается. В Ростовской области, где с 2017 года реализуется проект по мобильному библиотечному обслуживанию населения, работает 29 КИБО (всего 49 транспортных средств). Но в большинство регионов не обеспечено необходимым количеством транспорта, тем более специализированным. Например, в Еврейской автономной области у библиотек отсутствуют какие-либо транспортные средства, поэтому нет системы мобильного обслуживания. В Республике

---

<sup>31</sup> В Волгоградской и Тульской областях отсутствуют данные о количестве библиотечных пунктов в сельской местности в динамике за 2017–2019 гг.

<sup>32</sup> Комплексы информационно-библиотечного обслуживания

Марий Эл (275 муниципальных библиотек и 452 пункта) ни одна из муниципальных библиотечных систем не имеет собственного транспортного средства. В Нижегородской области (987 библиотек и 1160 пунктов) 9 транспортных средств, которые не являются специализированными и «поддерживают» библиотечное обслуживание только в 8 из 52 муниципальных районов и городских округов.

В этой непростой ситуации остается открытым вопрос, как обеспечить полноценную работу нескольких сотен библиотечных пунктов при отсутствии или недостаточном количестве специализированного транспорта и других ресурсов? В одних регионах придерживаются позиции, что в малонаселенных пунктах любые формы библиотечного обслуживания экономически не выгодны, а в других, несмотря на это, сохраняют либо открывают стационарные библиотеки. Например, в Красноярском крае, где у муниципальных библиотек нет библиобусов, а имеющиеся автомобили (24 ед.) выработали свой технический ресурс, приняли решение об открытии стационарных библиотек в малонаселенных пунктах северных территорий: в поселках Снежногорск, Сандакчес, Индыгино. В Республике Саха (Якутия) – при наличии библиотеки, она может быть сохранена в труднодоступном населенном пункте с численностью населения менее 100 человек, являющемся административным центром сельского поселения.

**Выводы:** Как показывает мониторинг, любая библиотека и даже модельная без должного финансирования и планомерной модернизации обречена на деградацию, за которой обязательно последует реорганизация или ликвидация, как неэффективного учреждения культуры. Но даже если библиотека «держится на плаву», то и тогда она не защищена от закрытия (реорганизации), потому что может быть передана в неблиотечную организацию в целях оптимизации сети учреждений культуры или оказаться «лишней» в соответствии с нормативами обеспеченности населения библиотеками, рекомендованными Министерством культуры РФ в августе 2017 года.

Увеличивается разрыв между «сильными» (модернизированными) библиотеками, которых около 7 тыс., и «слабыми», материально-техническая база которых весьма далека от требований Модельного стандарта. Последних – почти в пять раз больше (более 41,2 тыс. муниципальных библиотек). Из них немногие могут претендовать на модернизацию с привлечением федеральных финансов, а только те, которые имеют неплохую ресурсную базу, кадры и гарантированную финансовую поддержку местной власти. А это значит, что сокращение сети продолжится.

Модернизация отдельных библиотек в рамках национального проекта «Культура», требующая существенных вложений бюджетов всех уровней, не должна приводить к упадку и ликвидации других библиотек. Для этого необходимо:

- решить задачу формирования нормативов обеспеченности населения общедоступными библиотеками в субъектах РФ на основе базового федерального нормативного акта;
- повысить ответственность власти всех уровней за материально-техническое и технологическое обновление деятельности библиотек, как того требует Модельный стандарт; перевести эту ответственность в формат долгосрочных обязательств, закрепленных в нормативных документах региона;
- выработать оптимальную, профессионально целостную и эффективную модель организации библиотечного обслуживания на муниципальном уровне, опираясь на аналитику и мониторинг трансформаций сети Центральных библиотек субъектов РФ и РНБ.

### **3. Состояние доступности услуг библиотек**

Сокращение сети стационарных библиотек, перевод их на неполный рабочий график, отсутствие транспортных средств, необходимых для организации полноценного

внестационарного библиотечного обслуживания, – основные факторы, снижающие доступность библиотечных услуг.

Граждане лишены полноценного обслуживания там, где формально библиотеки сохранены, но фактически стали «библиотечными пунктами», потому что работают в сокращенном режиме: открыты два – три часа в день, или два – три дня в неделю (в Калининградской области две библиотеки работают всего 2 часа в день). В 2019 году доля таких библиотек превышала 70–80% в Орловской области – 273 библиотеки (85 % от числа муниципальных библиотек), в Тамбовской области – 354 библиотеки (79 %), Волгоградской области – 537 библиотек (74 %) и др. Более 50 % от общего числа библиотек работают по сокращенному графику во многих регионах, среди них: республики Карелия, Северная Осетия – Алания, Хакасия, Чувашия; Пермский и Приморский края; Астраханская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Курская, Курганская, Липецкая, Оренбургская, Псковской, Саратовская, Смоленская, Тверская, Ульяновская область и др. регионы. Имеются примеры перевода на сокращенный график модельных библиотек (Белгородская область).

Полноценный режим работы библиотек обеспечивается в единичных субъектах РФ, например, в Чеченской Республике нет библиотек работающих по сокращенному графику, в Республике Саха (Якутия) – только 5 библиотек (1 %). Отметим, в Саха (Якутии) действует Модельное штатное расписание муниципальных библиотек республики, утвержденное приказом министра культуры и духовного развития республики в 2018 году.

Деятельность библиотек, оказывающих минимум услуг из-за перевода на сокращенный режим работы, не отвечает запросам пользователей, не оправдывает государственные затраты на подключение библиотек к сети Интернет, на развитие библиотечных услуг в дистанционном режиме, на формирование Национальной электронной библиотеки и других полнотекстовых ресурсов. Общая закономерность: библиотеки, переведенные на сокращенный график, сначала реорганизовываются в пункты выдачи, а затем ликвидируются как невостребованные. При этом закрываются библиотеки, имеющие ПК и доступ в Интернет...

Каждый год в регионах ведут подсчет числа жителей, которые лишены возможности пользоваться услугами библиотек и библиотечных пунктов. Так, в 2019 году в Приморском крае без библиотечного обслуживания оказались – около 100 тыс. жителей, в Крыму – 84,8 тыс. жителей, в Иркутской области – более 75 тысяч жителей, в Алтайском крае и Новосибирской области – порядка 60 тыс. жителей в каждом регионе, в Воронежской области – 42,5 тыс. жителей, в Оренбургской области – 43,0 тыс. жителей, в Пермском крае – 29, 7 тыс. жителей, в Саратовской области – 26,1 тыс. жителей, в Чечне – 21 тыс. жителей, Архангельской области – 17,4 тыс. жителей, в Томской области – 16,0 тыс. жителей и др.

Трансформация сети библиотек и специфика организации библиотечного дела в каждом регионе (организация библиотечного обслуживания в малых деревнях и на хуторах, на оленеводческих стоянках, в семейно-родовых общинах, на рыбоводческих участках и др.) требуют развития системы внестационарного обслуживания на уровне современных требований. Прежде всего, это регулярное обслуживание (не реже одного раза в месяц), хороший выбор современной литературы, точка доступа к ресурсам Национальной электронной библиотеки, выездные читательские акции др.

Национальным проектом «Культура» не предусмотрено оснащение библиотек мобильными комплексами информационно-библиотечного обслуживания, потому что основным транспортным средством в сфере культуры признан автоклуб. Именно автоклубы поставляются в регионы в рамках нацпроекта «Культура». Однако автоклубы по своим конструктивным особенностям (главный элемент – сцена-трансформер) и оснащению предназначены под специальные задачи, связанные с организацией концертов, шоу и онлайн трансляций, но не с книгами и чтением. Центральным муниципальным библиотекам всех уровней необходимы библиомобили – «библиотеки на колесах» для охвата библиотечным

обслуживанием населения тех территорий, где отсутствуют стационарные библиотеки, и нет оснований для их открытия.

В рамках государственных и муниципальных заданий доступность услуг библиотек обеспечивается в дистанционном режиме через сеть Интернет. Государственная задача завершить до 2019 года реализацию мероприятий по подключению 100 % библиотек к информационно-телекоммуникационной сети Интернет<sup>33</sup> пока не решена. К сожалению, библиотеки не были включены в государственную программу по подключению к Интернету общественно значимых объектов, к которым отнесены учреждения здравоохранения и образования. В этой связи считаем важной инициативу Библиотечной ассоциации Республики Карелия (БАРК) по решению вопроса устранения цифрового неравенства сельских библиотек в рамках проекта «Информационная инфраструктура» национального проекта «Цифровая экономика РФ». По итогам совместной работы общественной палаты и правительства республики, поддержавших инициативу БАРК, было направлено письмо в Министерство цифрового развития, Проектный офис РФ «Цифровая экономика», Российскую библиотечную ассоциацию с просьбой о расширении списка общественно значимых объектов и включения в него муниципальных библиотек как самых доступных для населения точек доступа в Интернет и предоставления государственных услуг в цифровом формате<sup>34</sup>.

По официальным данным, в 2019 году доступ к сети Интернет имели 85,5 % от общего числа общедоступных библиотек (2017 – 75,6 %), в сельской местности – 82,1 % (2017 г. – 70,1 %). В некоторых регионах интернетизация сельских библиотек сдерживается по причине отсутствия стационарных телефонов и устойчивых сигналов мобильной связи. Наблюдается значительный разрыв в доступе библиотек к сети Интернет по регионам: от 20,6 % – в Республике Мордовия до 100 % – в Калужской, Мурманской, Тюменской, Челябинской областях, Москве, Санкт-Петербурге и др. субъектах РФ. При этом более чем 60-ти субъектах имеются некомпьютеризированные библиотеки. Это более 5 тыс. муниципальных библиотек, в основном сельских, среди них: 506 библиотек Республики Дагестан, 337 библиотек Саратовской области, 204 библиотеки Самарской области и др. В Республике Мордовия 79 % от общего числа библиотек не имеют компьютерной техники, у некоторых работает единственный компьютер, который используется и для читателей, и для служебного пользования (создание электронного каталога, формирование полнотекстовых электронных краеведческих ресурсов, библиотечно-информационное обслуживание в удаленном режиме, ведение сайта библиотеки, участие в региональных корпоративных проектах и др.). В Республике Северная Осетия – Алания только 4 % от общего числа библиотек имеют компьютеризированные посадочные места для пользователей.

Во многих регионах, имеющих высокие региональные показатели подключения библиотек к сети Интернет, ситуация не всегда благополучна. Регионы сталкиваются с низким уровнем покрытия территории широкополосным Интернетом. Большая часть библиотек подключена к глобальной сети с помощью модемных устройств или посредством сотовой связи, поэтому лишены скоростного стабильного Интернет-соединения и не могут оказывать услуги надлежащего качества. Доступ к услугам библиотек в дистанционном режиме осложняется и рядом других проблем, среди них: устаревшая компьютерная техника, дорогостоящее лицензионное программное обеспечение, высокие тарифы оплаты каналов связи (в некоторых регионах стоимость трафика колеблется от 3500 руб. до 7500 руб. в месяц), лимитированные трафики, отсутствие возможности ежемесячно оплачивать статический ip-адрес для доступа к электронным библиотечным системам и др. Все это требует значительных финансовых затрат, причем на регулярной основе.

<sup>33</sup> URL: <http://government.ru/news/25247/> (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>34</sup> Цифровое неравенство библиотек в сельской местности // Доклад о деятельности муниципальных библиотек Республики Карелия в 2019 году : [Электронный ресурс] URL: <http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/Konkurs/2020/works20/karelya20.pdf> (дата обращения: 02.07.2020)

Библиотеки, подключённые к сети Интернет, не всегда могут ею пользоваться. Например, в Республике Марий Эл из-за финансовых проблем почти половина подключённых к Интернету библиотек (42 % от общего числа подключенных) не имели к нему стабильного доступа, в 132 сельских библиотеках (у каждой второй!) доступ в Интернет отсутствовал весь 2019 год, библиотекари 93 сельских библиотеки платили за Интернет из собственных средств.

Обеспечить доступность библиотечных услуг – это значит, создать условия для комфортного пребывания в библиотеке всем категориям пользователей, в том числе особым группам населения: детям, молодежи, пенсионерам, маломобильным группам населения. Последнее условие весьма непростое, потому что требует обустройства зданий и помещений библиотек пандусами, держателями, кнопками вызова персонала, санитарными комнатами и различным специальным оборудованием.

По официальным данным доля библиотек, в которых обеспечены условия доступности людей с нарушениями зрения составляет 8,9 %, слуха – 8,0 %, опорно-двигательного аппарата – 15,6 %. Возможно, достигнутые показатели не отражают реального положения дел, потому что при их расчете не все библиотеки руководствуются стандартами и правилами, регламентирующими доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Например, в Забайкальском крае применение Технического регламента о безопасности зданий и сооружений<sup>35</sup> привело к уменьшению в 2019 году числа «приспособленных» библиотек, а именно: для лиц с ограничениями зрения – минус 9 библиотек (доступны 7 библиотек), слуха – минус 11 библиотек (доступны 3 библиотеки); опорно-двигательного аппарата – минус 11 библиотек (доступны 46 библиотек).

В регионах сложно найти библиотеки, которые полностью приспособлены под нужды людей с ограниченными возможностями здоровья и других маломобильных групп населения. Такие библиотеки отсутствуют в Ненецком автономном округе, Архангельской, Курской, Пензенской, Тульской области, в Республике Тыва и др. Затруднительно обеспечить беспрепятственное передвижение инвалидов-колясочников в библиотеках, имеющих маленькие площади, например, в Астраханской, Волгоградской и др. областях более трети библиотек (46 %) имеют площадь помещений менее 80 кв. м. Даже модельные библиотеки, модернизированные в конце 2019 года, не обеспечивают доступность для лиц с нарушением опорно-двигательного аппарата, если находятся на втором этаже здания КДУ, т. к. реконструкция таких зданий и приобретение лифтового оборудования – это весьма дорогостоящие мероприятия.

Основной фактор, сдерживающий обеспечение доступности библиотечных услуг всем желающим без ограничений по состоянию здоровья, возрасту и др. – это низкий уровень финансирования мероприятий по созданию «доступной среды» в библиотеках. При реализации проектов по модернизации библиотек следует предусматривать расходы на формирование доступной среды для людей с ограничениями по состоянию здоровья. Критерий «доступная среда для инвалидов» должен стать обязательным при оценке библиотеки на соответствие статусу «Модельная библиотека».

**Выводы:** Анализ различных аспектов доступности библиотечных услуг для населения, позволяет сделать вывод, что государственная библиотечная политика не в полной мере способствует деятельности общедоступных библиотек по обеспечению конституционных прав граждан на пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям и информации Российской Федерации.

Сетевая инфраструктура, обеспечивающая доступность библиотечных услуг формируется за счет общедоступных библиотек, их филиалов и удаленных подразделений,

---

<sup>35</sup> Этот документ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. N 1521, утратил силу. Постановлением Правительства РФ от 04.07.2020 N 985 вводится новый перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального Закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений"



создания точек доступа к сетевым удаленным ресурсам, развития внестационарного (мобильного) обслуживания, с учетом требований Градостроительного кодекса РФ, местными и региональными нормативами градостроительного проектирования.

Важным инструментом формирования рациональной сетевой инфраструктуры является нормативно-правовая база, регулирующая вопросы обеспеченности населения общедоступными библиотеками. Именно социальные нормативы являются реальным механизмом, обеспечивающим *«территориальное и социальное равенство граждан, в том числе граждан с ограниченными возможностями здоровья, в реализации права на доступ к культурным ценностям, участие в культурной жизни и пользование организациями культуры»*<sup>36</sup>.

#### **4. Нормативно-правовое регулирование обеспеченности населения библиотеками**

Как показал мониторинг РНБ, использование действующих социальных норм и нормативов по размещению библиотек, рекомендованных Министерством культуры РФ (от 02.08.2017 № 965), стало основной причиной ликвидации и реорганизации библиотек. Их применение не способствует созданию условий для развития сети общедоступных библиотек и ведет к уменьшению реальных возможностей по обеспечению доступности библиотек всем категориям граждан. По-прежнему, остается неразрешённой правовая коллизия: действующие нормативы были отменены Постановлением Правительства РФ (от 22.12.2017 года № 2905-р)<sup>37</sup>. В рекомендованных Министерством культуры РФ нормативах не отражена обеспеченность библиотеками жителей нового вида муниципального образования – муниципального округа (см. стр. 19).

В одних регионах, при расчете нормативной обеспеченности ориентируются на нормативы, рекомендованные Министерством культуры РФ, в других – на региональные, если таковые приняты.

По данным РНБ, региональные нормативно-правовые акты, регулирующие размещение библиотек, действуют в 33 субъектах РФ (из 82). В основном, это разработанные и утвержденные в 2017–2019 годах методические рекомендации по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры (25 регионов). Кроме того, социальные нормативы по общедоступным библиотекам закреплены в других документах, среди них: методические рекомендации по проведению оптимизационных мероприятий учреждений культуры (Республика Карелия), стандарты структуры минимальной сети объектов социальной инфраструктуры (Республика Саха (Якутия)), региональные модельные стандарты деятельности общедоступной библиотеки (республики Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Чувашская, Амурская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Псковская области), закон о библиотечном деле и обязательном экземпляре документов (Томская область).

Отметим, что в одних регионах полностью «копируются» рекомендации Министерства культуры РФ, в других – учитывается специфика региона. Так, если в федеральных нормативах для сельских поселений, не являющихся административными центрами, рекомендован один филиал общедоступной библиотеки на 1000 человек, то в региональных документах можно увидеть нормы, приближенные к реалиям сельской жизни. Например, в Нижегородской области предусмотрена одна общедоступная библиотека с детским отделением на 700 человек; в Республике Крым, Приморском и Ставропольском краях, Курганской, Липецкой, Псковской, Смоленской областях – один филиал общедоступной библиотеки с детским отделением на число жителей от 500 человек; в Курганской области – один филиал общедоступной библиотеки на число жителей от 200 до

<sup>36</sup> Основы государственной культурной политики : утв. Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808. – М., 2014. URL: <http://base.garant.ru/70828330/> (дата обращения: 02.07.2020)

<sup>37</sup> URL : [http://www.rba.ru/netcat\\_files/userfiles/news/2018/11\\_01/prav\\_N2905.pdf](http://www.rba.ru/netcat_files/userfiles/news/2018/11_01/prav_N2905.pdf) (дата обращения: 02.07.2020)

500. В соответствии с региональными нормативами в Сахалинской области все города и сёла с числом жителей от 300 человек имеют стационарные библиотеки.

В то же время, во многих регионах наблюдаются диспропорции по уровню фактической обеспеченности населения библиотеками в разрезе муниципальных образований. Например, в Республике Карелии согласно нормативам Министерства культуры РФ обеспеченность населения библиотеками колеблется от 20 % в городских поселениях до 205 % в сельских, в Чеченской Республике – от 33 % до 100 %, Воронежской области – 70 % до 97 % в городских округах и от 50 % до 179 % в муниципальных районах.

В каждом регионе отмечаются разные проблемы: в Республике Ингушетия, Краснодарском крае – ежегодно снижается уровень обеспеченности библиотеками, потому что растёт численность населения; в Псковской области – самая низкая в РФ людность населения – 24 человека на сельский населённый пункт (по России – 245 чел./снп); в Красноярском крае – высокая потребность в библиотеках в городских округах, в Липецкой области и Еврейской автономной области – в отдельных муниципальных районах отсутствуют межпоселенческие библиотеки; в Амурской, Архангельской и Томской областях – городские округа и муниципальные районы не обеспечены детскими библиотеками и др. Согласно расчётам, произведенным ЦБ субъектов РФ в 2019 году, существует нормативная потребность в открытии библиотек в республиках: Башкортостан – 108 библиотек, Ингушетия – 57 библиотек, Бурятия – 23 библиотеки, Северная Осетия – Алания – 8 библиотек, в Тыва – 2 детские библиотеки; в областях: Томской – 10 детских библиотек, Владимирской – 6 библиотек (из них 4 детских), Липецкой – 2 сельские библиотеки; в Забайкальском крае – 8 библиотек и др.

Как показывает анализ региональной практики, большинство субъектов РФ находятся в состоянии ожидания новых нормативов федерального уровня, утвержденных Правительством РФ, чтобы разработать собственные актуальные нормативы или внести изменения в уже действующие.

**Выводы:** Существует необходимость в принятии 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 позволяет приблизить библиотеку к месту жительства человека.

Опираясь на опыт разработки региональных нормативов, НМО РНБ подготовлены Методические рекомендации по формированию базовых нормативов обеспеченности населения общедоступными библиотеками в субъектах Российской Федерации<sup>38</sup>. Они учитывают отечественную практику организации библиотечного обслуживания населения и направлены на сохранение и развитие сети общедоступных библиотек.

Нормативы были подготовлены для рассмотрения и принятия на Всероссийском библиотечном конгрессе – XXV Ежегодной конференции Российской библиотечной ассоциации в Петрозаводске 21 мая 2020 г., но в связи с пандемией коронавируса Конгресс перенесен на 2021 год.

## 5. Итоги мониторинга: общие выводы и задачи

По итогам мониторинга выявлено положительное влияние национального проекта «Культура» в первый год его реализации на трансформации и развитие сети муниципальных библиотек:

---

<sup>38</sup> URL : [http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/RBA/metod\\_rek\\_konfr\\_rba20.pdf](http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/RBA/metod_rek_konfr_rba20.pdf) (дата обращения: 02.07.2020)

- состоялся переход на более высокий уровень модернизации библиотек за счет создания модельных библиотек нового поколения;
- произошло увеличение количества модельных библиотек и расширение их географии;
- наблюдается повышение активности субъектов РФ в части проведения капитальных ремонтов зданий и помещений библиотек за счет средств региональных и муниципальных бюджетов;
- в отдельных регионах проявляется влияние проекта на восстановление единства и целостности библиотечной сети: возвращение библиотек из КДУ в профессиональный сегмент сети, приостановка процесса передачи библиотек в небиблиотечные организации (т. о. расширяются возможности участия в конкурсном отборе на создание модельной).

Одновременно мониторинг показал, что продолжается разрушение единства и целостности сети общедоступных библиотек, сокращение численности стационарных библиотек и др. Негативные трансформации ухудшают качество библиотечного обслуживания населения, приводят к понижению доступности библиотек, вносят хаос в решение задач по эффективной организации региональных библиотечных сетей и модернизации библиотек.

Необходимо научное библиотечно-правовое рассмотрение трансформационных процессов, охвативших библиотечную отрасль, отразившихся и на терминологическом уровне. Назрел анализ использования традиционных понятий в изменившихся условиях: библиотека, типы и виды библиотек, центральная библиотека, сельская библиотека, библиотечная сеть, библиотечное объединение, централизованная библиотечная система, сетевая единица и др. Современной практикой произвольно вводятся в оборот новые термины; их содержание не всегда глубоко изучено и нормативно не закреплено: это «модельная библиотека», «модельная библиотека нового поколения», «малая библиотека», «библиотечный комплекс», «многофункциональная библиотека» и др. В связи с активным формированием на различных административно-территориальных уровнях комплексных (многопрофильных) организаций, включающих библиотечные подразделения, а также библиотек, включающих музейные, архивные, досуговые и иные подразделения, возникла острая необходимость в определении правового статуса таких библиотек и библиотечных подразделений, содержания понятий «библиотечная» и «небиблиотечная» организации.

Важно упорядочить терминологию в уставных документах муниципальных библиотек – юридических лиц (централизованных библиотечных систем, межпоселенческих библиотек и других типов библиотечных систем и объединений) с целью единообразного использования основных понятий.

В целях эффективной реализации национального проекта «Культура» и перехода от модернизации нескольких сотен библиотек к развитию всей сети муниципальных библиотек на современной ресурсной и технологической основе необходимо:

- Противодействовать деструктивным трансформациям сети муниципальных библиотек, эффективно используя действующее законодательство по местному самоуправлению и библиотечному делу, механизмы национального проекта «Культура» и других государственных программ.
- Обеспечить развитие нормативно-правовой базы библиотечного дела и совершенствование библиотечного законодательства в целях защиты сельских библиотек от необоснованного закрытия. Модернизация отдельных библиотек, требующая существенных вложений бюджетов всех уровней, не должна приводить к упадку и ликвидации других библиотек.
- Совершенствовать инструментарий государственной библиотечной статистики с учетом трансформаций общедоступных библиотек и региональных библиотечных сетей.
- Создать методическую базу для формирования общероссийской системы мониторинга модельных библиотек: упорядочить и унифицировать подходы к оценке

деятельности библиотек, получивших статус «Модельная библиотека»; ввести сертификацию модельных библиотек, предусмотрев их разделение на две категории (в зависимости от уровня модернизации): «Модельная библиотека» и «Модельная библиотека нового поколения». Привлечь специалистов Минкультуры РФ к подготовке итоговой редакции Положения о муниципальных модельных библиотеках Российской Федерации, разработанного НМО РНБ при участии специалистов Центральные библиотек субъектов РФ

— Обеспечить центральным библиотекам приоритетное положение в проектах различного уровня по модернизации и созданию модельных библиотек. Центральные библиотеки, выполняющие функции ресурсных и методических центров для сельских библиотек, могут с большей отдачей влиять на повышение качества библиотечного обслуживания населения на своем административно-территориальном уровне. Рассмотреть возможность использования ежегодных дополнительных средств, выделяемых в рамках нацпроекта на создание модельных библиотек, только на модернизацию ЦБ.

— Разрешить проблему нормативно-правового регулирования обеспеченности библиотеками населения. На федеральном и региональном уровне следует установить нормативы количества библиотек по числу жителей на территории муниципальных образований, предусматривающие шаговую доступность библиотек для населения. В качестве нормативно-рекомендательного акта предлагаем использовать «Методические рекомендации по формированию базовых нормативов обеспеченности населения общедоступными библиотеками», подготовленные РНБ с учетом регионального опыта и отечественной практики организации библиотечного обслуживания населения.

\*\*\*

Всесторонняя модернизация муниципальных библиотек, осуществляемая в рамках национального проекта «Культура», дает лучшие образцы обеспечения доступности библиотечных услуг. Современный средовой дизайн, безбарьерная среда для всех категорий пользователей, развитая цифровая инфраструктура и мобильное обслуживание – важные характеристики современной библиотеки. При этом остро стоит вопрос перехода от лучших образцов к развитию всей системы библиотечного обслуживания в стране. Механизм такого перехода должен быть заложен в Стратегию развития библиотечного дела страны до 2030 года.

## 6. Приложения

*Приложение 1.* Сеть библиотек ведения органов культуры. 2017–2019.

*Приложение 2.* Муниципальные библиотеки ведения органов культуры. 2017–2019.

*Приложение 3.* Модельные библиотеки ведения органов культуры. 2017–2019.

Доля общедоступных библиотек, материально-технические условия которых позволяют реализовать задачи Модельного стандарта. 2019 г.

*Приложение 4.* Динамика сокращения сети. 2017–2019.

*Приложение 5.* Динамика сельских библиотек. 2017–2019.

*Приложение 6.* Внестационарные пункты. 2017–2019.

*Приложение 7.* Доля библиотек – структурных подразделений КДУ. 2019.

*Приложение 8.* Закрытые, реорганизованные и открытые библиотеки. 2019.

*Приложение 9.* Таблица 1. Общедоступные библиотеки, закрытые (реорганизованные с отрицательной динамикой для сети). 2019.

*Приложение 9.* Таблица 2. Общедоступные библиотеки, открытые (реорганизованные с положительной динамикой для сети). 2019.

*Приложение 10.* Динамика юридических лиц в профессиональном сегменте библиотечной сети. 2017–2019.