



Российская национальная библиотека  
Научно-методический отдел

Методические рекомендации по вопросам организации  
библиотечного обслуживания населения с учетом изменений,  
внесенных в законодательство Российской Федерации о местном  
самоуправлении в 2014 году

**Введение**

Методические рекомендации<sup>1</sup> посвящены совершенствованию организации библиотечного обслуживания населения с учетом изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

В новой редакции Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» объем полномочий органов местного самоуправления в библиотечной сфере сохранен в неизменном виде и определен в статьях 14, 15 и 16 общей «формулой»: *«организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов»*. При этом внесены весьма важные изменения, которые регулируют вопросы распределения (разграничения, закрепления и перераспределения) данных полномочий. Главное изменение: полномочия сельских поселений по вопросам организации библиотечного обслуживания, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов библиотек поселения переданы на уровень муниципального района (полномочия сельских поселений отсутствуют в статье 14, что означает их автоматический переход к органам местного самоуправления муниципального района). Кроме того, субъект Российской Федерации наделяется дополнительными полномочиями: по закреплению дополнительных вопросов местного значения за сельским поселением (часть 3 статьи 14) и по перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 1.2. статьи 17). В качестве объекта закрепления и перераспределения рассматриваются полномочия по вопросам местного значения, в перечень которых входят полномочия по организации библиотечного обслуживания населения.

Считаем важным обратить внимание библиотек-методических центров и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на возможность оптимального распределения полномочий по организации библиотечного обслуживания населения. Включение данного вопроса в предмет регулирования правовой системы субъекта федерации направлено на эффективное и рациональное расходование бюджетных средств,

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации подготовлены специалистами научно-методического отдела Российской национальной библиотеки (отв. исп. М.Б. Аврамова, С.А. Басов, редакция 30 марта 2016 г.) с учетом «Методических рекомендаций по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (разработаны Минрегионом России, 2014 г.).

устойчивое развитие всей библиотечной системы региона, преодоление деструктивных явлений в организации библиотечного обслуживания (ограничение доступности библиотечных услуг, снижение их качества и объема, усиление диспропорций в обеспечении населения библиотеками и др.). Законодательство субъекта Федерации о местном самоуправлении, о закреплении и перераспределении полномочий должно создавать правовые основания для решения проблем обеспечения деятельности сельских библиотек, которые составляют большую часть общедоступных библиотек страны – около 80 % и являются самым доступным учреждением культуры на селе. Это реальный путь модернизации библиотек и повышения качества библиотечного обслуживания в каждом регионе.

Методические рекомендации подготовлены с учетом анализа трансформации сети общедоступных библиотек и региональной практики. Они призваны содействовать формированию современной системы организации библиотечного обслуживания в регионах и стране в целом. Применение рекомендаций способствует реализации «Основ государственной культурной политики», утвержденных 12 декабря 2014 года Указом Президента России и основных положений «Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки», утвержденных Министерством культуры Российской Федерации 31 октября 2014 г. в качестве Рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Методические рекомендации адресованы центральным библиотекам субъектов Российской Федерации, участвующим в формировании и реализации региональной библиотечной политики.

### **Анализ ситуации**

В последнее десятилетие библиотечная сфера страны находится в процессе активных преобразований, обусловленных динамичной технологической реальностью и системными социально-экономическими реформами. Они охватывают все стороны деятельности библиотек (организационно-правовую основу, технологические процессы, интеграцию ресурсов и т.п.) и тесно сопряжены с выполнением полномочий, возложенных законом на органы власти и местного самоуправления. В Основах государственной культурной политики, принятых в 2014 г., первостепенное значение придается библиотекам как культурно-просветительским учреждениям, при этом сохраняется их роль в реализации конституционных прав граждан на свободный доступ к информации и знаниям. Закрепляется необходимость *«сохранения библиотек как общественного института распространения книги, приобщения к чтению, принятия мер по модернизации их деятельности»*<sup>2</sup>. В этих целях на федеральном уровне реализуются проекты по созданию центров культурного развития в малых городах и сельской местности, публичных центров правовой информации, модельных библиотек, комплексов информационного библиотечного обслуживания (КИБО) и другие проекты, в которых на паритетных началах участвуют субъекты Федерации.

Вместе с тем существуют проблемы, которые возникли в результате правового реформирования, связанного с разделением полномочий и присвоением муниципальным библиотекам статуса юридического лица в рамках норм Федерального закона № 131-ФЗ. Они обострились в ходе оптимизации бюджетных расходов и, по сути, стали тормозом на пути формирования эффективной системы библиотечного обслуживания, отвечающей вызовам времени.

Мониторинг трансформации сети муниципальных общедоступных библиотек,

---

<sup>2</sup> Основы государственной культурной политики. Утв. Указом Президента Российской Федерации № 808 от 24 декабря 2014 г. [Электрон. ресурс]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d526a877638a8730eb.pdf> (дата обращения: 06.04.2016)

проведенный РНБ в 2011–2014 гг., нашел отражение в Государственном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году<sup>3</sup>. Он выявил следующие проблемы:

- **Разрушение сетевой организации библиотечного обслуживания населения на муниципальном уровне** и, как следствие, целостности информационно-библиотечного пространства региона и страны в целом. Полная или частичная децентрализация библиотечных систем на уровне районов, передача всех библиотек на уровень поселения, упразднение статуса центральной районной библиотеки, отказ от создания межпоселенческих библиотек, передача библиотек в структуры неблиотечных организаций – все эти действия органов местного самоуправления привели к организационно-правовой и технологической разобщенности муниципальных библиотек. Большинство сельских библиотек оказались в «одионом» плавании без необходимых ресурсов, современной технологической базы, квалифицированных кадров, без методического сопровождения и координации в профессиональной деятельности.

По данным РНБ на 1 января 2015 сеть общедоступных библиотек насчитывала около **44,4 тыс.** библиотек<sup>4</sup>, из них **262 ед.** государственных библиотек субъектов федерации, **35,5 тыс.** муниципальных библиотек и **около 8,6 тыс.** библиотек-структурных подразделений в организациях культурно-досугового типа (далее – КДУ).

Почти пятая часть муниципальных библиотек оказалась вне профессиональной библиотечной сети. Такие библиотеки действуют в 62 субъектах Федерации, причем в отдельных регионах они составляют более 50 % от общей сети муниципальных библиотек. В состав КДУ переводятся поселенческие, межпоселенческие, городские, районные, детские библиотеки и даже централизованные библиотечные системы. В уставных документах многих культурно-досуговых, культурно-спортивных, социокультурных, развлекательно-информационных и иных центров библиотеки как структурные подразделения вообще не предусматриваются. Библиотеки, не получившие статуса юридического лица, не имеют прав на получение субсидий из федерального бюджета на подключение к сети Интернет, на создание модельных библиотек в сельской местности, виртуальных читальных залов, комплектование. Предоставление доступа к ресурсам Национальной электронной библиотеки (НЭБ) также возможно только для библиотек, выделенных в обособленное (самостоятельное) подразделение организации. Оказавшись без должной финансовой поддержки и ресурсного обеспечения, «внутриклубные» библиотеки очень быстро превращаются в маловостребованные пункты выдачи ветхих и устаревших книг, лишаются всякой перспективы на дальнейшее развитие и даже существование.

- **Сокращение сети библиотек.** Закрытие библиотек, а не интеграция в более крупные учреждения клубного типа (многофункциональные культурные центры) стало основным «трендом» оптимизации библиотечной сети. Годовые показатели сокращения числа библиотек по 83 субъектам РФ отражают нарастающую отрицательную динамику: 2012 г. – минус 334 библиотеки, 2013 г. – минус 666 библиотек, 2014 г. – минус 857 библиотек. За три года в стране упразднено почти 2 тыс. библиотек (1857). Только за счет «вливания» библиотек Республики Крым и г. Севастополя итоговый показатель потерь за

---

<sup>3</sup> Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году [Электрон. ресурс] // Министерство культуры Российской Федерации : Офиц. сайт. URL: <http://mkrf.ru/report/report2014/> (с. 65 – 67) (дата обращения: 06.04.2016)

<sup>4</sup> Данные официальной статистики ГИВЦ Министерства культуры России на 1 янв. 2015 г. не опубликованы. В Государственном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году приводятся данные статистики ГИВЦ Министерства культуры России на начало 2014 г. – 40 166 библиотек, т.е. на 4,2 тыс. меньше, чем показывает мониторинг РНБ. Причина таких расхождений заключается в том, что в общероссийскую статистику не включаются данные по обслуживанию населения библиотеками в составе культурно-досуговых учреждений, отчитывающихся по форме 7-НК.

три года «смягчился» – до 1133 библиотек.

Сокращение сети наблюдается в большинстве субъектов РФ (в 75 регионах). Более чем в 40 субъектах Федерации сеть уменьшилась на десятки библиотек, среди них выделяются следующие области: Тульская (минус 112 библиотек), Пензенская (минус 110 библиотек), Вологодская (минус 86 библиотек) и др. Во многих регионах имеются так называемые «законсервированные» библиотеки, которые не работают, а только числятся, и судьба их не решается на протяжении нескольких лет (в Волгоградской, Курской, Ленинградской областях, Приморском крае и др.).

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

- сокращение бюджетных ассигнований, систематическое недофинансирование областным бюджетом в виде субвенций и дотаций;
- исполнение плана финансового оздоровления муниципального образования;
- оптимизация средств в бюджете сельского поселения;
- нецелесообразность содержания;
- исключение из сети малоэффективных, неработающих сельских библиотек;
- предаварийное состояние зданий и отсутствие финансовых средств на ремонт и др.

• **Сокращение режима работы библиотек, увеличение числа библиотек, обслуживающих читателей по сокращенному графику, с минимумом услуг.** С каждым годом число таких библиотек возрастает. Так, в Псковской области по сокращенному графику работает 70 % от общего числа муниципальных библиотек, в Брянской – 60 %, в Курской и Ульяновской – более 50%, в Воронежской и Кировской – более 40 % и т.д. В разрезе отдельных районов эти цифры превышают 80 %, и сельские библиотеки открыты всего 2-3 часа в день или два-три дня в неделю. Возможно, именно такой режим работы стал основанием для закрытия библиотек с формулировками: «в связи с невостребованностью библиотечного обслуживания жителями села» (Новосибирская область), «в связи с невыполнением 70 % охвата населения библиотечным обслуживанием» (Забайкальский край), «в связи малой посещаемостью и не полным функционированием» (Липецкая область) и др. Подобные мероприятия ведут к снижению качества библиотечного обслуживания населения, способствуют увеличению скрытой безработицы, снижению уровня жизни работников библиотек.

• **Понижение обеспеченности населения библиотеками** связано с разными подходами к соблюдению социальных нормативов по обеспечению населения библиотеками, которые установлены Распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683 (ред. от 23.11.2009) «О методике определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры», но носят рекомендательный характер. Поэтому в регионах, равных по экономическому развитию и численности населения, довольно значительная разница в количестве библиотек. В стране ежегодно возрастает среднее число жителей на одну библиотеку, что негативно сказывается на регионах с низкой плотностью населения. По состоянию на 1 января 2015 г. в среднем на 1 общедоступную библиотеку приходилось 3,3 тыс. жителей (в 2011 г. – 3,1 тыс. жителей). При этом наблюдается значительный разброс этого показателя по территории страны от 1,1 до 9 тыс. человек (не включая Москву и Санкт-Петербург, где на 1 библиотеку – свыше 26 тыс. человек). От этого в первую очередь страдают сельские жители. В аналитических материалах региональных библиотек зафиксировано: в Архангельской области нет доступа к библиотечным услугам 14 тыс. жителей, в Астраханской – 13 тыс., в Волгоградской – 12 тыс., в Вологодской – 11 тыс. (1658 населенных пунктов), Иркутской – 10 тыс. и т.д. Причины, которые служат оправданием для власти: отдаленные села, труднодоступная местность, отсутствие автотранспорта и др.

В отчете Счетной палаты<sup>5</sup> по итогам проверки оптимизации в сфере здравоохранения, культуры, образования и социального обслуживания опубликованы комментарии о выездных формах работы учреждений. В 2013 г. только 130 библиотек имели специализированный автотранспорт (библиомобили, библиобусы), в 2014 г. число библиотек, имеющих такой транспорт, составило всего 150 единиц. Однако, как показала проверка, работает он не всегда эффективно. В Самарской области для передвижной библиотеки в 2008 г. приобретен двухэтажный автобус почти за 6 млн. руб. Из-за больших размеров он может проехать не во все населенные пункты, для обслуживания которых был закуплен. В течение 2014 г. эта передвижная библиотека выехала 68 раз в 17 населенных пунктов. Однако в районе 27 сел, не обеспеченных библиотеками. Дорогостоящий транспорт простаивает, а население не получает должного обслуживания.

Выявленные проблемы связаны не только с застарелой проблемой – дефицитом бюджетов поселений, но в значительной степени и с отсутствием эффективной стратегии по организации библиотечного обслуживания на муниципальном и региональном уровнях. Организационно-правовая разнородность библиотечной сферы, распыленность библиотек по разным учреждениям и учредителям усложняют органам власти выполнение их полномочий, препятствуют обеспечению качества и доступности библиотечных услуг на всей территории субъекта Федерации.

Анализ сложившейся ситуации указывает на то, что существует острая необходимость в решении двух взаимосвязанных задач:

- оптимизации полномочий по вопросам библиотечного обслуживания на основе федерального и регионального законодательства;
- формирования эффективной модели организации библиотечного обслуживания населения на всей территории субъекта Федерации.

### **Оптимизация полномочий по вопросам библиотечного обслуживания**

Наладить библиотечное обслуживание на должном уровне невозможно без формирования актуальной региональной нормативно-правовой базы, адекватной задачам управления в библиотечной сфере деятельности. Она создает механизм оптимизации полномочий по организации библиотечного обслуживания населения и служит следующим целям:

- реализации единой региональной библиотечной политики и единого порядка осуществления полномочий по организации библиотечного обслуживания на всей территории субъекта Федерации;
- выполнению в полном объеме полномочий по организации библиотечного обслуживания, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов во всех муниципальных образованиях;
- совершенствованию межбюджетных отношений и эффективному расходованию средств местных бюджетов, в том числе для достижения целей, определенных в «майских» указах Президента Российской Федерации;
- формированию организационно-управленческих, технологических и идеологических связей, объединяющих библиотеки региона в целостную библиотечно-информационную систему;
- развитию библиотечно-информационной сферы региона и упорядочиванию деятельности библиотек в соответствии с рекомендациями «Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки».

---

<sup>5</sup> Счетная палата проверила оптимизацию в сфере здравоохранения, культуры, образования и социального обслуживания / С. Фадеичев, С. Бобылев, С. Павлова, В. Машатин [Электрон. ресурс] // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/21297](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21297) (дата обращения 06.04.2016)

В 2014 г. появились законные правовые основания для оптимизации полномочий по вопросам организации библиотечного обслуживания населения, преодоления существующих проблем и реализации единой библиотечной политики в каждом субъекте Федерации. Они связаны с принятием Федерального закона № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

Действующей редакцией Федерального закона № 131-ФЗ полномочия по вопросам организации библиотечного обслуживания, комплектованию и обеспечению сохранности фондов библиотек поселения **не отнесены к вопросам местного значения сельского поселения** (они отсутствуют в статье 14). Данное изменение может служить важным основанием для решения проблем жизнедеятельности сельских библиотек, которые наиболее уязвимы в условиях низкой бюджетной обеспеченности поселений.

За субъектом Федерации закон закрепил дополнительные полномочия, позволяющие при формировании регионального законодательства учитывать специфику и финансовые возможности сельских поселений, а именно:

- **по закреплению дополнительных вопросов местного значения за сельским поселением.** В законах субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями могут закрепляться дополнительные полномочия из числа вопросов местного значения для городских поселений (часть 3 статьи 14), в том числе по организации библиотечного обслуживания населения. Такой закон может распространяться как на всю территорию субъекта Федерации, так и на отдельные (поименованные в законе) муниципальные районы и (или) сельские поселения. Важно, чтобы решение о закреплении полномочий принималось с учетом региональной специфики: территориальных, исторических и финансовых особенностей региона и муниципальных образований, эффективных моделей библиотечного обслуживания. Закрепление в законе субъекта Федерации за сельскими поселениями отдельных вопросов местного значения, без включения в этот перечень вопросов (а значит и полномочий) по организации библиотечного обслуживания, означает автоматический переход полномочий к органам местного самоуправления муниципального района;

- **по перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.** В законах субъекта Российской Федерации в качестве объекта перераспределения (в числе вопросов местного значения) могут рассматриваться полномочия по организации библиотечного обслуживания населения (часть 1.2 статьи 17). В качестве целей перераспределения могут выступать: повышение качества управления библиотечной сферой региона, централизация ресурсов для эффективного решения вопросов по организации библиотечного обслуживания населения и др. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации.

Первый год внедрения Федерального закона № 136-ФЗ в библиотечную жизнь нашел отражение в итоговых аналитических обзорах (докладах) о деятельности муниципальных библиотек. Этот вопрос затрагивается в документах 20 регионов, предоставивших аналитику в корпоративную полнотекстовую базу данных «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации»<sup>6</sup>. Ситуация в регионах складывается по-разному. Так, в одних субъектах Федерации руководствуются новой нормой Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой полномочия по организации

---

<sup>6</sup> Корпоративная полнотекстовая база данных Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации [Электрон. ресурс]. URL: <http://clrf.nlr.ru> (дата обращения: 06.04.2016)

библиотечного обслуживания передаются сельскими поселениями на уровень муниципального района (Республики Бурятия, Хакасия). В других – решения о передаче полномочий по-прежнему принимаются путем заключения соглашений между органами местного самоуправления муниципальных образований, как это предусмотрено частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ. т.е. как и до принятия Федерального закона № 136-ФЗ (Брянская, Омская, Тверская, Тульская области и другие регионы). Отметим, существующая практика заключения соглашений о передаче полномочий между муниципальным районом и сельскими поселениями, входящими в его состав, неэффективна, так как сопровождается набором меняющихся условий между субъектами договорных отношений и носит, по существу, точечный характер. Известны случаи закрытия библиотек в связи с уменьшением объема финансирования на библиотечное обслуживание и комплектование библиотек сельского поселения по соглашению о передаче части полномочий муниципальному району. В третьих – делаются определенные шаги по внедрению норм 136-ФЗ: органами государственной власти разрабатываются рекомендации о закреплении полномочий (Краснодарский и Приморский края, Курская область), проводится разъяснительная работа о целесообразном распределении полномочий (Томская область), принимаются различные региональные законы.

**Проведенный анализ региональных законов<sup>7</sup>, принятых с учетом норм Федерального закона № 136-ФЗ, затрагивающих вопросы регулирования полномочий в библиотечной сфере, свидетельствует о большом разнообразии правовых актов. Среди них:**

- о закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями (Воронежская, Курганская, Мурманская, Пензенская, Свердловская, Тверская, Ярославская области, Камчатский, Краснодарский, Красноярский и Пермский края, Карачаево-Черкесская Республика и Республика Марий Эл, Ханты-Мансийский автономный округ);
- о внесении изменений в региональные законы о местном самоуправлении (Удмуртская и Чувашская республики);
- об отдельных вопросах осуществления местного самоуправления (Еврейская автономная область);
- о перераспределении полномочий по организации библиотечного обслуживания населения (Ненецкий автономный округ);
- о внесении изменений в региональный закон «О культуре» (Владимирская область);
- о внесении изменений в региональные законы, регулирующие межбюджетные отношения; полномочия по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за счет средств областного бюджета; нормативы для оценки расходных обязательств по вопросам местного значения поселений; нормативы стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований и применяемых при расчетах межбюджетных трансфертов и др. (Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Курская, Липецкая области, Алтайский край).

В качестве единственного примера выбора формы оптимизации полномочий за счет их перераспределения может служить Закон Ненецкого автономного округа от 19.09.2014 № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа» (в ред. от 12.11.2014). Учитывая особенности административно-территориального устройства НАО (административный центр и единственный город НАО – г. Нарьян-Мар) полномочия органов местного самоуправления (городов и муниципальных образований в сельской местности) по

---

<sup>7</sup> Анализ осуществлен на основе ресурсов СПС «КонсультантПлюс»

организации библиотечного обслуживания, комплектованию и организации фондов библиотек переданы органам государственной власти НАО. С 1 января 2016 г. все муниципальные библиотеки округа (33 библиотеки, входившие в состав ЦБС, сельских Домов культуры и клубных учреждений) в качестве филиалов вошли в состав ГБУК НАО «Ненецкая центральная библиотека имени А.И. Пичкова»». Возможно, данный вариант перераспределения полномочий целесообразен для субъектов Федерации, имеющих аналогичное административно-территориальное устройство. Кроме того, вариант, выбранный в НАО, представляется более эффективным, нежели передача полномочий субъекта Федерации по организации библиотечного обслуживания на муниципальный уровень в Чукотском автономном округе, где упразднена (передана на муниципальный уровень) единственная государственная окружная библиотека, которая выполняла функции центральной библиотеки субъекта РФ.

**В целом, региональное законодательство демонстрирует два принципиально разных подхода к оптимизации полномочий органов местного самоуправления по организации библиотечного обслуживания населения.** Первый состоит в закреплении полномочий по организации библиотечного обслуживания за сельскими поселениями, второй – в передаче полномочий сельских поселений по организации библиотечного обслуживания на уровень муниципального района.

**Первый вариант** распределения и разграничения полномочий имеет почти десятилетнюю историю. С начала реформы местного самоуправления (в 2006 г.) полномочия по вопросам организации библиотечного обслуживания в большинстве субъектов Федерации были полностью возложены на сельские поселения в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ (до принятия 136-ФЗ). Массовое закрытие сельских библиотек, снижение качества и доступности библиотечных услуг и другие негативные явления, о которых немало сказано в профессиональной печати, стали поводом для рассмотрения 14 апреля 2014 г. на Парламентских слушаниях темы «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере культуры: направления оптимизации»<sup>8</sup>. В итоге множественных усилий со стороны всех заинтересованных структур, включая РНБ и РБА, 27 мая 2014 г. Федеральным законом 136-ФЗ были внесены изменения в законодательство о местном самоуправлении. Вопросы по организации библиотечного обслуживания с уровня сельских поселений переданы на уровень муниципального района. Было принято во внимание, что в условиях низкой бюджетной обеспеченности поселений дублирование полномочий сельских поселений и муниципального района нерационально.

Выбор первого варианта закрепления полномочий (за сельскими поселениями) не отвечает задачам повышения эффективности библиотечного обслуживания населения. Но следует отметить, что инерция сохранения сложившихся ранее отношений весьма велика. Регионы закрепляют библиотечные полномочия за сельскими поселениями без должного анализа ситуации в муниципальных образованиях. Так, принятый Воронежской областной Думой закон № 148-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области» (от 10.11.2014), не учел мнение библиотечных специалистов, закрепил полномочия по организации библиотечного обслуживания за сельскими поселениями, приостановив тем самым процесс централизации общедоступных библиотек. Воронежская областная универсальная научная библиотека им. И.С. Никитина выступила с ходатайством перед областной Думой о необходимости внесения поправки в закон, с целью передачи библиотечных полномочий с сельского на районный уровень.

---

<sup>8</sup> Депутаты Государственной Думы считают, что в Год культуры исключительно важна оптимизация полномочий региональных и муниципальных органов в сфере культуры [Электрон. ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Комитет по культуре : сайт. URL: <http://www.komitet2-3.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124049053054050.html> (дата обращения: 06.04.2016)



**Второй вариант** – передача полномочий сельских поселений по организации библиотечного обслуживания на уровень муниципального района – согласуется с нормами Федерального закона № 136-ФЗ. Данный вариант позволяет создать единый порядок реализации библиотечных полномочий на всей территории субъекта Федерации. Он способствует рациональному расходованию средств местных бюджетов, имеет решающее значение для восстановления сетевого принципа организации библиотечного обслуживания на основе интеграции ресурсов и централизации технологических процессов, требующих высокой квалификации кадров. В качестве положительного примера можно привести Чувашскую Республику, где после внесения изменений в закон о местном самоуправлении, с 1 января 2015 г. во всех муниципальных районах проводится работа по воссозданию ЦБС, библиотеки выводятся из структур КДУ. Аналогичные преобразования начались в Липецкой области, где более 80 % от общего числа библиотек находились в составе в КДУ.

На наш взгляд, оптимизация полномочий органов местного самоуправления по вопросам организации библиотечного обслуживания в рамках законодательства субъекта Федерации не должна «загоняться» в жесткие рамки кого-то одного варианта распределения полномочий (первого или второго). Как показывает практика, необходимо их рациональное сочетание, учитывающее региональную специфику. Целесообразно полномочия сельских поселений по организации библиотечного обслуживания передать на уровень муниципального района и закрепить в законе субъекта Федерации о местном самоуправлении именно этот подход в качестве базового распределения полномочий. Но при этом в отношении отдельных сельских поселений, дифференцированно по каждому в зависимости от его бюджетной обеспеченности и других обстоятельств, можно применить норму ФЗ-131 (часть 3 статьи 14) и закрепить за ними законом субъекта Федерации вопросы по организации библиотечного обслуживания.

При рассмотрении вопросов оптимизации полномочий по организации библиотечного обслуживания необходимо учитывать изменения, которые произошли в отраслевом федеральном законодательстве в 2015 году. Речь идет о вступлении в силу Федерального закона № 151-ФЗ от 08.06.2015 «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона "О библиотечном деле"». Согласно пункту 1.1 статьи 23 «решение о реорганизации или ликвидации муниципальной библиотеки, расположенной в сельском поселении, может быть принято только с учетом результатов опроса жителей данного сельского поселения». Данная правовая норма не противоречит нормам 131-ФЗ и не исключает возможность дальнейшего распределения (разграничения, закрепления, перераспределения) полномочий по организации библиотечного обслуживания, в том числе законом субъекта Федерации. Но важно подчеркнуть: в процессе передачи полномочий необходимо проводить опрос жителей сельского поселения, так как передача полномочий является формой реорганизации муниципальной библиотеки (меняется её учредитель).

**В целом – и это важно подчеркнуть** – проблема выбора направления оптимизации полномочий по организации библиотечного обслуживания населения на муниципальном уровне является весьма насущной. Ее решение усложняется из-за отсутствия во многих субъектах Федерации адекватной нормативно-правовой и методической базы. Отсутствуют рекомендации федеральных органов власти.

РНБ как федеральный научно-методический центр в области библиотечного дела рекомендует в качестве актуальных действий следующие:

- формирование региональной нормативно-правовой базы, регулирующей распределение (разграничение, закрепление, перераспределение) полномочий по организации библиотечного обслуживания населения;
- передачу полномочий сельских поселений по организации библиотечного обслуживания на уровень муниципального района законом субъекта Российской Федерации о местном самоуправлении;

- закрепление полномочий по организации библиотечного обслуживания за отдельными сельскими поселениями законом субъекта Российской Федерации о закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями;
- перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующим законом субъекта Российской Федерации, причем таким образом, чтобы это перераспределение служило повышению качества управления библиотечной сферой региона, централизации ресурсов для эффективного решения вопросов по организации библиотечного обслуживания населения.

### **Эффективная модель организации библиотечного обслуживания**

Возможность регулирования полномочий органов власти всех уровней в рамках регионального законодательства по вопросу распределения (разграничения, закрепления, перераспределения) полномочий, позволяет сформировать стратегию (региональную библиотечную политику) организации библиотечного обслуживания населения, нацеленную на повышение качества услуг и их доступность на всей территории субъекта Федерации.

В основу стратегии должна быть положена такая модель организации библиотечного обслуживания, которой будут придерживаться органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие управление сферой культуры. При ее выборе необходимо учитывать сложившуюся в регионе практику (наличие децентрализованных библиотечных систем, виды самостоятельных библиотек, перевод библиотек в структуры иных организаций и др.).

Условно можно выделить три модели организации обслуживания населения общедоступными библиотеками, которые сложились в субъектах Российской Федерации.

**Модель I** – организация библиотечного обслуживания построена таким образом, что только библиотеки, объединенные в ЦБС, оказывают библиотечные услуги населению.

**Модель II** – организация библиотечного обслуживания выстроилась таким образом, что не только библиотеки, но и иные организации (культурно-досугового типа, музеи, архивы и т.д.) оказывают библиотечные услуги населению.

**Модель III** – организация библиотечного обслуживания построена таким образом, что только самостоятельные библиотеки и библиотеки–структурные подразделения библиотечных объединений и межпоселенческих (центральных) библиотек оказывают библиотечные услуги населению.

Третья модель организации библиотечного обслуживания сочетает гибкость (ЦБС приветствуется, но не является обязательной), и жесткость (исключается перевод библиотек в сеть КДУ и структуры иных организаций). В такой системе организация библиотечного обслуживания выстраивается на принципах профессионального сетевого взаимодействия, обеспечивающих интеграцию ресурсов и централизацию технологических процессов, требующих высокой квалификации кадров

**Первая и вторая модели** сегодня наиболее распространены в Российской Федерации. Однако эти модели антагонистичны друг другу: одна позволяет собирать библиотеки в единую сеть, другая – распыляет их по разным учреждениям. В условиях информатизации всех сфер жизни общества, когда библиотеки нацелены на расширение услуг в электронной форме, развитие цифровых ресурсов, внедрение форм электронного досуга, особенно важным становится сохранение единства профессиональной сетевой инфраструктуры. В этих условиях только интеграция ресурсов и библиотечных технологий, организационное укрупнение, а не передача библиотечных функций в различные типы учреждений, способствуют повышению эффективности и качества библиотечного обслуживания. С этой точки зрения **только первую и третью модели**

можно рассматривать как перспективные в деле организации библиотечного обслуживания населения. Они могут обеспечить решение следующих задач:

- создать благоприятные условия для сетевого взаимодействия, интеграции ресурсов библиотек и централизации технологических процессов, требующих высокой квалификации кадров;
- обеспечить формирование единого библиотечно-информационного пространства не только в виртуальной среде, но и в реальном мире, со своей инфраструктурой;
- повысить роль центральных библиотек субъектов Федерации и муниципальных центральных библиотек (межпоселенческих, районных, городских) как организационно-методических центров;
- обеспечить максимальный социальный эффект деятельности библиотечных специалистов.

Рекомендуем познакомиться с рядом актуальных управленческих решений, принятых в регионах. Среди них:

- **Передача полномочий по организации библиотечного обслуживания с уровня поселений на уровень муниципального района.** В Амурской, Архангельской, Брянской, Курской, Липецкой, Московской, Орловской, Ростовской, Томской областях, в Алтайском крае, в республиках Бурятия, Калмыкия, Карелия, Хакасия, Чувашия и др.

- **Создание межпоселенческих (центральных районных) библиотек** как системообразующего учреждения, в состав которого могут входить сельскопоселенческие библиотеки (Амурская, Архангельская, Пензенская обл. и др.).

- **Возвращение библиотек из культурно-досуговой сети в библиотечную.** Значительно сократилось число «внутриклубных» библиотек в Брянской, Курской, Липецкой, Свердловской, Ульяновской областях, в республиках Марий Эл и Чувашия, в Ханты-Мансийском автономном округе.

- **Восстановление системы организации библиотечного обслуживания на принципах централизации** (в Амурской, Брянской, Вологодской, Липецкой, Магаданской, Омской, Орловской, Пензенской, Ульяновской областях, в Алтайском крае, в республиках Бурятия, Марий Эл, Хакасия, Чувашия и др.). Во многих названных регионах оптимизация сети и библиотечного обслуживания в территориях муниципалитетов осуществляется путем создания единой библиотечной системы как самостоятельного юридического лица с общей системой управления в лице межпоселенческой (центральной) библиотеки.

- **Сохранение ЦБС.** Примерами могут служить Белгородская, Владимирская, Калужская, Кемеровская, Рязанская, Смоленская области, республики Башкортостан, Коми, Татарстан, Тыва и др.

Перечисленные меры (каждая в отдельности и все в комплексе) направлены на формирование эффективной системы организации библиотечного обслуживания на основе единой профессиональной сетевой инфраструктуры. Ее доминантой служит библиотека. Она может быть самостоятельной, входить в структуру межпоселенческой или центральной библиотеки муниципального района (городского округа), в ЦБС или иное – но только библиотечное – объединение. Такая библиотека, библиотека-филиал или удаленное структурное подразделение выступает частью единой библиотечной системы региона и страны в целом. При решении вопроса о наделении библиотеки статусом юридического лица нужно исходить из необходимости сохранения каждой самостоятельной библиотеки и библиотеки–структурного подразделения в качестве сетевой единицы именно библиотечной сети.

В заключение подчеркнем, что наметившийся в 2014 г. и получивший развитие в 2015 г. положительный вектор развития библиотечной сферы включает передачу полномочий по организации библиотечного обслуживания на уровень муниципальных районов, выведение библиотек из состава культурно-досуговых учреждений и восстановление целостности региональных библиотечных систем. Чтобы закрепить

данную тенденцию, необходимо обновить нормативно-правовую базу на региональном уровне, сделать её адекватной задачам управления в библиотечной сфере. Решение этого вопроса во многом зависит от инициативы и научно-методического потенциала центральных библиотек субъектов Российской Федерации.