



## Российская национальная библиотека Научно-методический отдел

### О соблюдении законодательства при принятии решений о реорганизации или ликвидации муниципальной библиотеки, расположенной в сельском поселении. (Консультация)<sup>1</sup>

На протяжении последних двух десятилетий остается неизменной тенденция сокращения количества общедоступных библиотек в стране. Наиболее уязвимыми оказались сельские библиотеки, которые в условиях низкой бюджетной обеспеченности, отсутствия средств на содержание помещений, комплектование фондов, заработную плату, выполнение показателей «дорожной карты» и другие нужды чаще всего провозглашаются «неэффективными организациями» и по решению местных властей подлежат закрытию.

В 2015 году появилась законная преграда массовой ликвидации (реорганизации) сельских библиотек после вступления 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».*

Тем не менее, несмотря на принятый 151-ФЗ, сокращение сети в 2015 году превысило средний показатель за предыдущие годы почти в два раза. По данным мониторинга РНБ, сеть общедоступных государственных и муниципальных библиотек системы Министерства культуры России сократилась более чем на одну тысячу библиотек (в 2014 году было 44380 библиотеки, в 2015– 43267, итого минус 1113 библиотек). Темпы реорганизации библиотечной сферы нарастают: все больше самостоятельных библиотек (поселенческих, межпоселенческих, городских, районных, детских библиотек и даже централизованных библиотечных систем) преобразуются в пункты выдачи, отделы других библиотек или подразделения культурно-досуговых организаций. Основные потери связаны с закрытием библиотек в сельской местности, которые составляют около 80 % от общего количества общедоступных библиотек.

С целью изучения применения норм 151-ФЗ и учитывая значительные сокращения сети в 2015 г., научно-методическим отделом РНБ проведен опрос методических служб центральных библиотек субъектов РФ о соблюдении в регионах законодательства при принятии решений о реорганизации или ликвидации муниципальных библиотек, расположенных в сельских поселениях. Запросы были направлены в 67 регионов, где имело место сокращение сети в 2015 году. На 30 марта 2016 года получены ответы из 30 ЦБ субъектов РФ<sup>2</sup>. Не все регионы оказались готовы оперативно ответить на поставленные вопросы, так как не проводили соответствующего мониторинга. Приведем некоторые характерные ответы:

<sup>1</sup> Подготовлена специалистами научно-методического отдела Российской национальной библиотеки (Отв. исп. М.Б. Аврамова, С.А. Басов). Редакция 30 марта 2016 г.

<sup>2</sup> Ответы получены из ЦБ следующих субъектов РФ: Амурской, Архангельской, Белгородской, Владимирской, Иркутской, Кемеровской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Мурманской, Оренбургской, Орловской, Нижегородской, Новгородской, Самарской, Саратовской, Тверской, Тюменской и Челябинской областей, Алтайского, Камчатского и Хабаровского краев, республик Калмыкия, Карелия, Коми, Марий Эл, Удмуртия и Чувашия, Еврейской автономной области.

*В Алтайском крае после принятия Федерального закона № 151-ФЗ закрытия библиотек в сельских поселениях не было. Но до этого в крае закрылись 33 библиотеки, в том числе 25 – в сельских поселениях.*

*В Орловской области, в связи с оптимизацией бюджетов сельских поселений и районов на основании решений местных органов власти, произошло закрытие 25 сельских библиотек в 8 муниципальных образованиях, причем это произошло до вступления в силу 151-ФЗ.*

*В Тюменской области были закрыты 3 сельские библиотеки до вступления в силу 151-ФЗ. Шаблыкинская сельская библиотека закрыта на основании технического заключения, в связи с невозможностью дальнейшей эксплуатации здания Шаблыкинского СДК. Жители населенного пункта не возражали и не препятствовали закрытию библиотеки.*

*В Республике Марий Эл закрыли 5 сельских библиотек. К сожалению, опрос жителей перед принятием решения о закрытии библиотек не проводился. Решения принимались исходя их финансовых возможностей муниципальных образований по содержанию библиотек и в соответствии с социальными нормативами и нормами, одобренными распоряжением Правительства РФ.*

*В Саратовской области из 18 библиотек 15 были закрыты в соответствии с распоряжениями администраций муниципальных районов области до вступления в силу 151-ФЗ и, соответственно, опросы сельского населения не проводились. Во второй половине года закрылись 3 сельские библиотеки в Аркадакском муниципальном районе, и вопрос о закрытии решался с учетом мнения жителей этих сельских поселений (Протоколы сходов граждан прилагаются).*

*В Курской области органами местного самоуправления 8 районов были приняты решения о ликвидации 21 сельской библиотеки, 14 из которых были закрыты до вступления в действие Федерального закона № 151-ФЗ. В ноябре-декабре 2015 года 7 библиотек были закрыты с учетом результатов опроса жителей сельских поселений.*

*В Челябинской области было закрыто 8 библиотек. Причины: аварийное состояние помещения при населении от 50 до 100 человек, кроме Саткинского района, где произошла реальная оптимизация, которая не вызвала ни нареканий, ни возмущения населения. Одна библиотека-филиал была преобразована в отдел ЦРБ, т. е. сетевая единица потеряна только формально, сокращен административный аппарат, обслуживание населения продолжается. И 2 библиотеки объединены в одну, так как находились на небольшом расстоянии друг от друга.*

*В Амурской области сеть библиотек сократилась на 13 единиц, из них 4 библиотеки в сельских поселениях Серышевского района были закрыты до принятия поправки, 2 библиотеки Зейского района закрыты без опроса жителей, 1 библиотека сгорела вместе с ДК, в котором находилась.*

*В Кемеровской области были закрыты 2 сельские библиотеки. Одна из них находилась в здании сельского Дома культуры, которое признано аварийным. Другого подходящего помещения в сельском поселении не нашлось. Вторая библиотека, находящаяся в деревне, численность населения которой составляет менее 200 человек, была закрыта в связи с неэффективностью ее содержания. Каких-либо опросов местного населения в связи с закрытием библиотек не проводилось. Однако имеются соответствующие постановления администраций сельских поселений, в которых произошло закрытие библиотек. Фактов несогласия или недовольства со стороны местного населения в связи с закрытием не наблюдалось.*

*В Ленинградской области закрытие сельских библиотек не носит массовый характер. В 2015 году была закрыта только одна сельская библиотека в нарушение 151-ФЗ. При слиянии двух сельских поселений Подборовского и Заборьевского*

*Бокситогорского района и образовании Лидского поселения без злого умысла была просто «забыта» одна малоизвестная Васьяковская сельская библиотека.*

*В Липецкой области на 15 единиц произошло сокращение сети. Были объединены сельская взрослая и детская библиотеки в с. Чернава Измалковского района, сельская библиотека и детский отдел в п. Солидарность Елецкого района (позиционирует себя как библиотека семейного чтения), при этом ресурсы библиотек и штаты остались без изменений, 3 населенных пункта в Лев-Толстовском районе переданы сектору мобильного обслуживания центральной районной библиотеки.*

*В Оренбургской области была закрыта 21 муниципальная библиотека, из них 13 сельских. Основные причины закрытия библиотек – оптимизация учреждений культуры в связи с недостаточным финансированием и неэффективностью дальнейшего использования, а также малочисленность сельского населения, проживающего в зоне обслуживания. 10 сельских библиотек прекратили свою деятельность до принятия 151-ФЗ. 3 сельские библиотеки были закрыты из-за малочисленности населения, проживающего в зоне обслуживания. В этих селах проживают от 100 до 170 человек. Опроса жителей данных населенных пунктов не проводилось.*

**Анализ полученных ответов показал следующее:**

- не все регионы сообщили о проведении опросов при закрытии библиотек сельских поселений; большинство из ответивших указывают на то, что библиотеки сельских поселений закрывались в первой половине 2015 года, т. е. до вступления в силу 151-ФЗ;

- регионы, показавшие нарушение законодательства при закрытии библиотек сельских поселений, в качестве оправдания действий местных властей приводили следующие доводы:

- *опросы не проводились, потому что закрытие осуществлялось органами власти в соответствии с социальными нормативами и нормами, одобренными Распоряжением Правительства РФ № 1063-р от 03.07.1996 (в ред. Распоряжения Правительства РФ № 923-р от 13.07.2007);*

- *отсутствовали факты несогласия или недовольства со стороны местных жителей;*

- ни один регион не сообщил о проведении опросов населения при реорганизации библиотек сельских поселений.

Особые аргументы в отношении библиотек, закрываемых без опроса сельских жителей, приводятся органами местного самоуправления в Республике Карелия. В республике до вступления в силу 151-ФЗ было закрыто семь библиотек в сельской местности, но уже в 1 кв. 2016 года было ликвидировано шесть библиотек. Опрос общественного мнения не проводился, отсутствуют и официальные данные о закрытии библиотек. При этом библиотеки фактически закрыты. Оказалось, что в уставах культурно-досуговых учреждений, в структуру которых эти библиотеки входили много лет, они не были отражены. И, по мнению местных властей, формально-юридически они – как библиотеки – и не существовали. Следовательно, их можно закрыть даже без решения органа местного самоуправления. В этом примере видим еще один аспект незащищенности библиотек, переведенных в КДУ, поэтому настоятельно рекомендуем прикладывать максимум усилий для передачи библиотек из КДУ в состав профессиональной библиотечной сети на основе распределения полномочий, в соответствии с ФЗ-136.

Описанная ситуация может иметь место во многих регионах, где сельские библиотеки стали частью КДУ. На 1 января 2016 году в стране насчитывалось около 6500 библиотек-структурных подразделений КДУ и других организаций, оказывающих библиотечные услуги населению. Получается, что судьба

библиотечного обслуживания на селе зависит от организационно-правовой формы учреждения, оказывающего жителям библиотечные услуги, что не было учтено законодателем при принятии 151-ФЗ. Права жителей сельских поселений, в которых библиотечные услуги предоставляются на базе КДУ, оказываются ущемленными.

В целом, реально оценивая ситуацию в области трансформации сети и изложенную выше правоприменительную практику, считаем важным обратить внимание методистов ЦБ субъектов РФ на следующие важные положения:

1. Опросом жителей сельского поселения предваряется не только решение о закрытии библиотеки данного поселения, но и решение о ее реорганизации, когда происходит изменение организационно-правовой формы (преобразование в пункт выдачи, отдел, филиал, объединение или слияние с другой библиотекой и т. п.), смена учредителя при передаче полномочий по управлению библиотекой с одного уровня власти на другой и другие изменения, которые (по мнению местных властей и специалистов библиотек) могут не влиять на уровень библиотечного обслуживания читателей.

2. Соблюдение социальных нормативов (которые носят рекомендательный характер) по обеспеченности субъекта РФ объектами культуры не является основанием, отменяющим норму закона о проведении опроса жителей.

3. Опрос населения необходимо проводить при принятии решения о ликвидации библиотеки, которая не может выполнять свои функции в результате стихийного бедствия (пожар, наводнение и другие форс-мажорные обстоятельства) и, по мнению учредителя, не подлежит восстановлению.

4. Опрос населения нужно проводить при принятии учредителем решения о ликвидации библиотеки по причине аварийного состояния здания (помещения), в котором она размещена, ветхости инженерных коммуникаций и других обстоятельств, препятствующих полноценной работе библиотеки.

5. Отсутствие жалоб и претензий по поводу закрытия (реорганизации) библиотеки не является основанием, отменяющим необходимость проведения прокурорской проверки по факту нарушения 151-ФЗ.

Библиотечное сообщество, с одной стороны, достаточно активно поддержало принятие 151-ФЗ, некоторые центральные библиотеки подготовили соответствующие методические рекомендации в помощь внедрению данного закона, проведению опросов и т. п. С другой стороны, многие «благодарно» отнеслись к мониторингу за соблюдением в регионе нормы закона, требующей проведения опроса сельских жителей при решении вопроса о реорганизации или закрытии библиотек сельских поселений.

Считаем, что мониторинг за соблюдением закона необходимо оперативно наладить и при выявлении нарушений обращаться с соответствующим заявлением о служебной либо прокурорской проверке по каждому выявленному факту. Также перед законодательными органами региона необходимо ставить вопрос о выравнивании прав сельских жителей на проведение опроса при принятии решения о закрытии (реорганизации) любой организации (учреждения), оказывающей населению библиотечные услуги. Это можно сделать на основе регионального закона, предусмотрев следующую норму: «решение о реорганизации или ликвидации любого типа муниципальной организации (подразделения), расположенной в сельском поселении и оказывающей населению библиотечные услуги, может быть принято только с учетом результатов опроса жителей данного сельского поселения».

Активная позиция центральных региональных библиотек будет способствовать повышению их профессионального статуса, приносить реальную пользу жителям села.

В заключение отметим, что опираясь на 151-ФЗ, уже удалось сохранить несколько сельских библиотек. Приведем примеры, о которых стало известно в результате проведенного РНБ опроса.

В Самарской области. В поселке Калиновий-Ключ Верхне-Орлянского сельского поселения Сергиевского района. Население – 311 человек (в том числе 56 детей). Предприятие: Насосно-перекачивающая станция АО «Транснефть». Школы нет с 2003 года. В 2015 году встал вопрос о закрытии Калиновоключевской поселенческой библиотеки в связи с аварийным состоянием здания сельского СДК, в котором она размещалась. На собрании жителей поселка ставился вопрос о сохранении библиотеки как сетевой единицы или организации пункта выдачи от Воротненской поселенческой библиотеки.

Результат опроса жителей: «Сохранить библиотеку как сетевую единицу в п. Калиновий-Ключ; просить главу м. р. Сергиевский о выделении помещения для библиотеки из муниципального фонда недвижимости. Ответ главы м. р. Сергиевский А. А. Веселова на письмо жителей был положительным. Выделено помещение из муниципального фонда (здание магазина, площадь 60 кв м), сделан косметический ремонт. Библиотека функционирует в полном объеме с 01.01.2016, выполняя функции: информационную, образовательную, культурно-досуговую, социальную.

В Тверской области. В конце сентября 2015 года, согласно «Плану по финансовому оздоровлению Зубцовского района», принималось решение по закрытию Николо-Пустыньской библиотеки-филиала МБУК «Межпоселенческая централизованная библиотечная система Зубцовского района». С этим не согласились местные жители и написали письмо на имя главы администрации района о том, что желают сохранить библиотеку. Отреагировав на это письмо, администрации района и поселения на сходе граждан, который состоялся в конце сентября 2015 года, вынесли на обсуждение вопрос существования библиотеки в д. Николо-Пустынь. Выступали представители от населения, глава поселения О. В. Терешина, представитель администрации района А. А. Виноградова.

Все присутствующие проголосовали за библиотечное обслуживание в деревне. Присутствовало 48 человек из 90 проживающих в деревне, которые были зарегистрированы в специальном журнале. Чтобы не вступить в противоречие с планом финансового оздоровления района, утвержденного в Министерстве финансов Тверской области, было решено с 01.01.2016 оставить библиотеку в виде стационарного пункта библиотечного обслуживания от Князьегорской библиотеки-филиала, сохранив помещение, фонд, штатную единицу (0,5 ст.). В микрорайон обслуживания входят 7 населенных пунктов, где проживают 174 человека, читателей по итогам 2015 года — 124.

Рекомендуем также обратиться к методическим рекомендациям, размещенным в Корпоративной полнотекстовой базе данных РНБ «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации» (<http://clrf.nlr.ru/>):

- Порядок проведения опроса населения сельского поселения Белгородской области при принятии решения о реорганизации или ликвидации сельской библиотеки : методические рекомендации. – Белгород, 2015. – 5 с.
- Рекомендации Министерства культуры Республики Карелия по проведению опроса населения сельских поселений Республики Карелия при принятии решения о реорганизации или ликвидации сельских библиотек. – Петрозаводск, 2016. – 16 с.
- Рекомендации по проведению опроса мнения жителей сельского поселения при принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципальной библиотеки, расположенной в сельском поселении. – Ижевск, 2015. – 3 с.