

**Российская национальная библиотека
Научно-методический отдел**

**Информация о состоянии сети общедоступных библиотек Российской Федерации
за 2020 год (по состоянию на 01.01.2021)**

[В соответствии с запросом Счетной Палаты Российской Федерации от 21 апреля 2021 года № ЗИ-12-04-50/12-04]

Справка подготовлена на основе данных мониторинга сети общедоступных государственных и муниципальных библиотек, проведенного¹ в 2021 году Российской национальной библиотекой (далее, - РНБ) в рамках Общероссийского проекта «Корпоративная полнотекстовая база данных для профессионалов “Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации”» (<http://clrf.nlr.ru>).

Мониторинг сети осуществляется РНБ ежегодно с 2011 года в целях изучения сетевых и организационно-правовых трансформаций государственных и муниципальных библиотек, находящихся в ведении органов исполнительной власти муниципального и регионального уровней, формирования объективного представления о состоянии библиотечного обслуживания в стране.

Сеть общедоступных библиотек: трансформации и вопросы статистики

Ключевые трансформации библиотечной сети, связанные с передачей библиотек в структуры организаций культурно-досугового типа и иных небиблиотечных многопрофильных организаций культуры (далее, – КДУ²), привели к тому, что показатели их деятельности не учитывались в официальной статистике.

На основе многолетних мониторингов, с упором на действующие федеральные нормативно-правовые акты, РНБ были выработаны предложения о включении сведений о библиотеках – структурных подразделениях КДУ в сводные данные о деятельности общедоступных библиотек. В 2020 году эти предложения были учтены и утвержден новый порядок формирования Свода по библиотекам Министерства культуры РФ, а именно: библиотечные подразделения КДУ стали отражаться в строке 01 «Муниципальные общедоступные библиотеки» и только справочно указываться в строке 12 «Структурные подразделения учреждений, осуществляющие библиотечную деятельность». Таким образом, согласно официальной статистики сеть региональных и муниципальных библиотек ведения органов культуры в 2020 году составила 41 323 единиц, что на 4,6 тыс. библиотек больше по сравнению с 2019 годом.

Согласно данным мониторинга РНБ на 1 января 2021 года сеть общедоступных региональных и муниципальных библиотек системы Министерства культуры РФ насчитывала 41 306 единиц.

Из них:

250 – центральные библиотеки субъектов РФ

41 056 – муниципальные библиотеки, которые включают:

- 35 204 – муниципальные библиотеки в составе профессионального сегмента библиотечной сети;

¹ Справка подготовлена специалистами научно-методического отдела Российской национальной библиотеки М.Б. Аврамовой и С.А. Басовым.

² Далее по тексту ко всем многопрофильным (комплексным) организациям, оказывающим населению наряду с библиотечно-информационными услугами музейные, архивные, клубные, экскурсионные, сервисные и иные услуги, применяется аббревиатура «КДУ».

- 5 852 – муниципальные библиотеки – структурные подразделения учреждений культурно-досугового типа (КДУ) и других организаций, оказывающих библиотечные услуги населению.

Из общего числа общедоступных библиотек в сельской местности действует 32 755 муниципальных библиотек (79 % от общей численности библиотек).

В 2020 году сохранились ключевые тенденции трансформации сети. Положительные изменения связаны с модернизацией библиотек в рамках реализации национального проекта Культура (2019–2024) в части создания модельных муниципальных библиотек, с развитием инфраструктуры библиотек и цифровой трансформацией их деятельности. В тоже время продолжается разрушение целостности и единства профессионального сегмента библиотечной сети, сокращение численности библиотек, и, как следствие, ограничение возможностей реализации принципа шаговой доступности библиотек.

Сокращение сети общедоступных библиотек

За последние десять лет сеть сократилась на 4 тыс. библиотек: в 2011 году было 45,5 тыс. библиотек, в 2020 – 41,3 тыс. Самые большие потери – свыше 1000 библиотек отмечены в 2015 году, минимальные – порядка 200 библиотек – в 2020 году. Более 70 % от общего числа закрытых библиотек составляют сельские библиотеки.

В последние три года темп сокращения сети снизился с 700 (средний показатель за 2012–2017 годы) до 300 библиотек в год.

К факторам, сдерживающим сокращение сети, можно отнести действующее федеральное законодательство о местном самоуправлении (Федеральный Закон N 131-ФЗ с учетом изменений от 27.05.2014 N 136-ФЗ, от 03.04.2017 N 62-ФЗ, от 01.05.2019 N 87-ФЗ), в котором созданы правовые основания для «вхождения» сельских библиотек в ЦБС и иные крупные библиотечные организации на уровне муниципального района, муниципального и городского округов, что обеспечивает им определенную защиту от ликвидации как неэффективных учреждений. Еще один важный фактор: в Федеральном законе N 78-ФЗ «О библиотечном деле» (с учетом изменений от 08.06.2015 N 151-ФЗ) появилась норма (п. 1.1. ст. 23), обязывающая учитывать мнение местного населения при принятии решения о закрытии и реорганизации библиотеки сельского поселения.

В 2020 году по сравнению с 2018 годом сеть уменьшилось на 524 библиотеки, из них 379 сельские (72 %). Средний показатель сокращения сети по России составил 1,3 %.

В разрезе субъектов РФ наблюдалась следующая ситуация:

— **в 5 субъектах РФ сеть увеличилась** за счет открытия новых и восстановления ранее не работавших библиотек, а именно: в Республике Башкортостан, Краснодарском крае, Вологодской области, Москве, Санкт-Петербурге.

— **в 18 субъектах РФ удалось сохранить число библиотек на уровне 2018 года**, а именно: в республиках Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Северная Осетия-Алания, Тыва, Хакасия, Чечня, Камчатском и Красноярском краях, Амурской, Архангельской, Ивановской, Калужской, Магаданской областях, Ненецком, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах, г. Севастополе.

— **в 62 субъектах РФ произошло сокращение сети**. В 29 регионах (из 62-х) сокращение сети было ниже среднего показателя по стране (1,3%).

Почти в половине субъектов РФ сеть уменьшилась на число библиотек в диапазоне от 1 до 10 библиотек. Однако и эти потери для отдельных регионов стали весьма существенными, например, для Карелии минус 8 библиотек – это уменьшение сети на 4 %, а для Волгоградской области минус 24 библиотеки – 3,8 %.

Самые большие сокращения сети (в два и более раза превышающие средний показатель) отмечены в 14 субъектах РФ, среди них:

Тверская область – на 6,6 % (минус 48 библиотек, из них 40 сельских)

Орловская область – на 5,9 % (минус 24 библиотеки, все сельские)

Московская область – на 4,3 % (минус 43 библиотеки, из них 11 сельских)

Республика Марий Эл – на 4,3 % (минус 12 библиотек, все сельские)

Псковская область – на 4 % (минус 12 библиотек, все сельские) и др.

В рамках мониторинга осуществляется сбор информации о правовых основаниях и фактических причинах закрытия, открытия и реорганизации каждой библиотеки в субъектах РФ. Согласно полученным данным в 2017–2020 годах на муниципальном уровне были приняты решения, которые привели к тому, что число библиотек, закрытых/реорганизованных с отрицательной динамикой для сети, **почти в восемь раз** превышает число библиотек, открытых/реорганизованных с положительной динамикой для сети (минус – 1577 ед., плюс – 202 ед.), в том числе **по сельским библиотекам – в девять раз** (минус – 1217 ед., плюс – 135 ед.), **по детским – в четыре раза** (минус – 154 ед., плюс – 39 ед.).

Таблица 1. Решения об открытии, закрытии и реорганизации общедоступных библиотек ведения органов культуры

Виды библиотек	Открытие/реорганизация библиотек с положительной динамикой сети, единиц					Закрытие/реорганизация библиотек с отрицательной динамикой сети, единиц				
	2017	2018	2019	2020	плюс 2017–2020	2017	2018	2019	2020	минус 2017–2020
ЦБ субъекта РФ	-	-	-	-	-	2	2	2	1	7
Муниципальные, всего	43	53	58	48	202	495	454	374	247	1 570
<i>Из них:</i>										
городские	10	9	21	8	48	97	95	72	45	309
районные/межпоселенческие	3	10	5	1	19	17	5	17	5	44
сельские	30	34	32	39	135	381	354	285	197	1217
<i>Из общего числа детские:</i>	10	12	10	7	39	41	42	44	27	154
городские	1	1	5	1	8	18	31	21	15	85
районные/межпоселенческие	6	9	5	1	21	17	4	16	4	41
сельские	3	2	-	5	10	6	7	7	8	28
ВСЕГО ПО РОССИИ	43	53	58	48	202	497	456	376	248	1577

Основная часть решений об открытии библиотек связана с восстановлением деятельности библиотек, ранее закрытых или не работавших длительный период, а также с реорганизацией пунктов выдачи, отделов библиотек в самостоятельные сетевые 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.

В 2020 году собственно новых библиотек открыто 12 (из 48 открытых):

в с. Кирябинское (Республика Башкортостан)

в с. Новый Кяхулай и с. Чалях (Республика Дагестан)

в с. Яблоново (Забайкальский край)

в д. Елага и д. Алексеевка (Красноярский край)

в д. Федотово (Владимирская область)

на участке Буринская дача (Иркутская область)

в пос. Прибытковский (Липецкая область)

в жилом комплексе «Пригород "Лесное"» (Московская область)

в г. Нижний Новгород (Нижегородская область)

в с. Троицкое (Омская область)

Библиотеки в Дагестане, Забайкальском и Красноярском краях, Иркутской области открыты на основании обращений сельских жителей. Ранее в этих населенных пунктах библиотек не было.

Практически все решения о закрытии библиотек подготовлены на основании действующих социальных норм и нормативов, утвержденных распоряжениями Министерства культуры РФ 2 августа 2017 года № 965, а также в соответствии с муниципальными программами оптимизации расходов бюджета, дорожными картами, направленными на повышение эффективности сферы культуры.

За общими фразами решений о закрытии и реорганизации библиотек просматриваются хронический дефицит местных бюджетов: недостаток средств на содержание библиотек, непригодность и аварийность зданий и помещений; отсутствие условий для хранения книжных фондов. К объективным причинам закрытия библиотеки можно отнести сокращение числа жителей в сельском населенном пункте. 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.

Правовая норма о проведении опроса населения при ликвидации и реорганизации библиотек в сельских поселениях, введенная в 2015 г. (п.1.1 ст. 23 Федерального Закона «О библиотечном деле»), до сих пор не стала обязательной для учредителей многих библиотек. Причины, понижающие 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 как согласиться 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 изменения в пункт 1.1 статьи 23 Федерального закона «О библиотечном деле» с учетом трансформации общедоступных библиотек страны.

Модернизация муниципальных библиотек

Основным проектом национального значения, ориентированным на всестороннюю модернизацию деятельности общедоступных библиотек в нашей стране, стал проект по созданию модельных библиотек (далее, – МБ).

Реализация этого проекта имеет почти двадцатилетнюю историю. Первые модельные библиотеки были созданы в начале 2000-х годов на начальном этапе компьютеризации и интернетизации деятельности библиотечных организаций в сельской местности. Новый

уровень модернизации библиотек связан с реализацией национального проекта «Культура» (2019–2024), в рамках которого идет создание модельных библиотек нового поколения.

С 2019 по 2024 годы в рамках реализации национального проекта «Культура» планировалось создание 660 муниципальных модельных библиотек (далее, МБ) нового поколения. Учитывая принятые решения о выделении дополнительных средств, ожидается обновление 787 библиотек – это менее 2 % от общего количества муниципальных библиотек страны.

На 1 января 2021 г. в стране действовало 3,7 тысяч муниципальных библиотек со статусом «модельная библиотека». За последние два года общая численность модельных библиотек возросла на 492 единицы.

Динамика численности модельных библиотек нового поколения:

в 2017 году было 2 библиотеки

в 2018 году – 4 библиотеки

в 2019 году – 151 библиотека, из них 134 созданы по нацпроекту «Культура» и 17 по региональным и другим проектам

в 2020 году – 350 библиотек, из них 306 созданы по нацпроекту «Культура» и 44 по региональным и другим проектам (4 ед. по пилотному проекту).

В настоящее время модельные библиотеки действуют в 80 субъектах РФ (из 85). В разрезе субъектов РФ количество модельных библиотек колеблется от нуля (Карачаево-Черкесская Республика, Чукотский автономный округ и города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь) до нескольких сотен (Рязанская область – 593 МБ, Чувашия – 484 МБ, Башкортостан – 315 МБ, Курская область – 216 МБ и т.д.).

40% от общего числа модельных библиотек, как правило, это модельные библиотеки первого поколения, не получая должного финансирования на развитие МТБ, обновление фондов и автоматизацию, не соответствуют требованиям Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки (2014 год). В 2019–2020 годах в ряде регионов проводились мероприятия по лишению библиотек статуса «модельная», они реорганизовывались и закрывались: в Республике Татарстан (минус 73 МБ), Архангельской области (минус 20 МБ), Карачаево-Черкесской Республике (минус 3 МБ), Чувашской Республике (минус 3 МБ), Белгородской области (минус 2 МБ). По этой причине прирост числа модельных библиотек в 2020 по сравнению с 2019 годом составил всего 143 библиотеки, что меньше числа открытых в 2020 году модельных библиотек – 172.

Количество модельных библиотек нового поколения, создаваемых по национальному проекту в региональном разрезе колеблется от одной до четырнадцати в разрезе субъектов РФ, среди лидеров: Чеченская Республика и Самарская область (откроется по 14 МБ нового поколения), Республика Коми и Нижегородская область (по 12), Ставропольский край и Иркутская область (по 11), Республика Саха (Якутия), Кировская и Томская области (по 10). В число регионов, не получивших финансирования по данному проекту, вошли Кабардино-Балкарская Республика, Чукотский автономный округ, Сахалинская область.

Постановлением Правительства РФ от 9 марта 2020 года в Правила предоставления трансфертов³ внесены изменения, в том числе введено понятие «малая библиотека». В нем зафиксировано, что к «малым библиотекам» относятся библиотеки-филиалы централизованной библиотечной системы г. Севастополя и центральной библиотеки Ненецкого автономного округа. Это приравнивает к муниципальным библиотекам государственные библиотеки введения субъекта РФ и позволяет этим двум регионам участвовать в нацпроекте.

В течение 2019–2021 годов в рамках нацпроекта будет модернизировано 457 библиотек в пропорции 30 % центральных библиотек (далее, – ЦБ). и 70% «малых»

³ О внесении изменений в правила предоставления иных межбюджетных трансфертов... Постановление пр-ва РФ 9 марта 2019 г. № 251. – URL: <http://xn--80aacavtbtqh0dxl.xn--p1ai/assets/files/documents/postanovlenie-n251.pdf> (Дата обращения 28.05.2021)

библиотек. По данным мониторинга РНБ в число обновляемых библиотек вошли 244 «малые» библиотеки (53 %) и 213 ЦБ (47 %).

В общее число ЦБ входят 54 библиотеки, получившие на модернизацию 5 млн. (6 универсальных ЦБ и 48 детских ЦБ), среди них: у 15 библиотек статус центральной библиотеки закреплен в уставных документах, а 39 библиотек – фактически выполняют функции ЦБ, но в уставных документах эти функции не отражены. Заметим, что 42 ЦБ (из 54-ти) официально называются центральными.

Можно сказать, что доля модернизируемых по нацпроекту ЦБ больше 30 %, что весьма положительно, однако уровень их модернизации весьма различается в силу разного объема финансирования.

Проблемы и сложности, связанные с деятельностью общедоступных библиотек

Сохранение существующего положения дел и деструктивных трансформаций может негативно отразиться на реализации национального проекта «Культура»: модернизированные библиотеки могут оказаться вне профессиональной сети и вложенные государством средства не дадут должного эффекта.

В целях перехода от модернизации отдельных библиотек к развитию всей сети муниципальных библиотек страны 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 укрепление нормативно-правовой базы библиотечного дела и обновление библиотечного законодательства в целях защиты сельских библиотек от необоснованного закрытия. Модернизация одних библиотек, требующая существенных вложений бюджетов всех уровней, не должна приводить к упадку и ликвидации других библиотек.

— 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 полноценную реализацию принципа «шаговой доступности» библиотек для населения.

— Совершенствовать инструментарий государственной библиотечной статистики с учетом трансформаций общедоступных библиотек и региональных библиотечных сетей.