

РОССИЙСКАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА
ВСЕРОССИЙСКИЙ БИБЛИОТЕЧНЫЙ КОНГРЕСС:
XXII ЕЖЕГОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
РОССИЙСКОЙ БИБЛИОТЕЧНОЙ АССОЦИАЦИИ
«РОЛЬ БИБЛИОТЕК В КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ»

14-19 мая 2017 года

**Амбивалентная судьба
общедоступных библиотек:
*Правительство России утвердило
новые нормативы...***

Сергей Басов

*заведующий научно-
методическим отделом
Российской национальной
библиотеки, к.п.н.*

Социальные нормативы и поручения Президента России

Майские (2012 года) указы Президента России включили культурную деятельность в число значимых приоритетов социальной политики государства. Прежде всего, это вопрос заработной платы работников отрасли.

В соответствии с указом Президента России от 7 мая 2012 г. N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» к 2018 году средняя заработная плата работников учреждений культуры должна быть доведена до средней заработной платы в соответствующем регионе.

Эта задача была поставлена с важной оговоркой: **«не менее трети средств на повышение заработной платы должно быть изыскано за счет реорганизации неэффективных организаций»**. Так был дан старт оптимизации отрасли.

Социальные нормативы и поручения Президента России

Уже в 2013 году в Методических рекомендациях Минкультуры констатировалось: *«Вызывает тревогу, что оптимизационные меры, призванные обеспечить наиболее эффективные пути развития учреждений культуры, сводятся к механическому сокращению не только штатной численности отдельных организаций, но и сокращению сетевых единиц... дальнейшее сокращение числа учреждений культуры, особенно на муниципальном уровне, приведет к угрожающему ухудшению инфраструктурной обеспеченности, и как следствие – качества жизни россиян»* .

Социальные нормативы и поручения Президента России

В декабре 2014 года Президент РФ утвердил «Основы государственной культурной политики», где была поставлена задача по *«сохранению сложившейся сети организаций культуры, созданию условий для их развития, освоения ими новых технологий культурной деятельности».*

Особо сказано о *«сохранении библиотек как общественного института распространения книги и приобщения к чтению, принятии мер по модернизации их деятельности».*

Только сохраняя и развивая сеть организаций культуры в городе и на селе можно усилить социальную роль *«таких организаций культуры, как музей, библиотека, архив, театр, филармония, концертный зал, дом культуры, в деле исторического и культурного просвещения и воспитания».*

Социальные нормативы и поручения Президента России

Что служит главной основой сохранения и развития сети организаций культуры, способом обеспечения социальной справедливости, преодолению диспропорций в доступе населения к культурным благам ?

**ЭТО СОЦИАЛЬНЫЕ НОРМАТИВЫ,
рекомендуемые Правительством РФ**

- **Социальные нормы и нормативы** (утв. распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р, в ред. распоряжений Правительства РФ от 14.07.2001 № 942-р, от 13.07.2007 № 923-р, от 23.06.2014 № 581);
- **Методика определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры** (утв. распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683-р в ред. от 23.11.2009 №1767-р).

Социальные нормативы и поручения Президента России

В 2015 году вопросы доступности всех типов социальных услуг для населения привлекли внимание Президента России. **22 июля 2015 года** В.В.Путин подписал перечень поручений Правительству Российской Федерации:

а) обеспечить **внесение в законодательство Российской Федерации изменений**, устанавливающих:

- **требования к размещению организаций социальной сферы**, в том числе образования, здравоохранения, культуры и социального обслуживания, с учётом плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры и иных показателей, отражающих доступность для населения услуг социальной сферы;

- **обязательность использования указанных требований** субъектами Российской Федерации при размещении объектов социальной сферы, в том числе объектов образования, здравоохранения, культуры и социального обслуживания;

б) **внести изменения в методику определения нормативной потребности** субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры...

Социальные нормативы и поручения Президента России

3 декабря 2015 г. Президент РФ выступает с ежегодным Посланием к Федеральному собранию, в котором отмечает: *«Люди жалуются, что им порой непонятно, почему закрываются или объединяются, например, больницы, школы, культурные и социальные центры, учреждения... поручаю Правительству до 1 марта 2016 года подготовить и утвердить методiku оптимального размещения учреждений социальной сферы. Она должна быть обязательной для применения в регионах. Нужно найти такую форму, в том числе юридически обоснованную, которая бы позволяла это сделать».*

Зафиксируем ГЛАВНОЕ: Президент поручил Правительству разработать критерии доступности и требования к размещению организаций социальной сферы с учётом показателей, отражающих доступность для населения услуг социальной сферы (плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры и др.), и на этой основе внести изменения в законодательство с тем, чтобы эти требования носили обязательный характер для субъектов РФ.

Что сделано для выполнения указаний Президента России

1 и 15 сентября 2015 года на сайте **МК РФ** публикуются проекты распоряжений Правительства по внесению изменений в социальные нормативы и в методику определения нормативной потребности...
СУДЬБА ЭТИХ ПРОЕКТОВ НЕИЗВЕСТНА

14 АПРЕЛЯ 2016 г. - распоряжением Правительства РФ отменена Методика определения нормативной потребности в объектах социальной инфраструктуры... *Новой методике нет до сих пор*

29 АПРЕЛЯ - **МК РФ** выпускает распоряжение № Р-547 с новыми нормативами

27 ИЮЛЯ – **МК РФ** выпускает распоряжение № Р-948, с еще более новыми нормативами. *Распоряжение № Р-547 отменяется.*

05 АВГУСТА – **МК РФ** публикует проект приказа с измененными новыми нормативами на федеральном портале для общественного обсуждения...
СУДЬБА ЭТОГО ПРОЕКТА НЕИЗВЕСТНА

1 ОКТЯБРЯ **МК РФ** рассылает по субъектам РФ проект распоряжения Правительства РФ «Об утверждении изменений, которые вносятся в социальные нормативы и нормы...»

26 ЯНВАРЯ 2017 года Правительство РФ принимает распоряжение №95-р, которым вносятся изменения в социальные нормативы и нормы (раздел «культура»), одобренные распоряжением Правительства РФ от 3 июля 1996 № 1063-р в ред. распоряжений Правительства РФ от 14.07.2001 № 942-р, от 13.07.2007 № 923-р, от 23.06.2014 № 581.

Что сделано для выполнения указаний Президента России

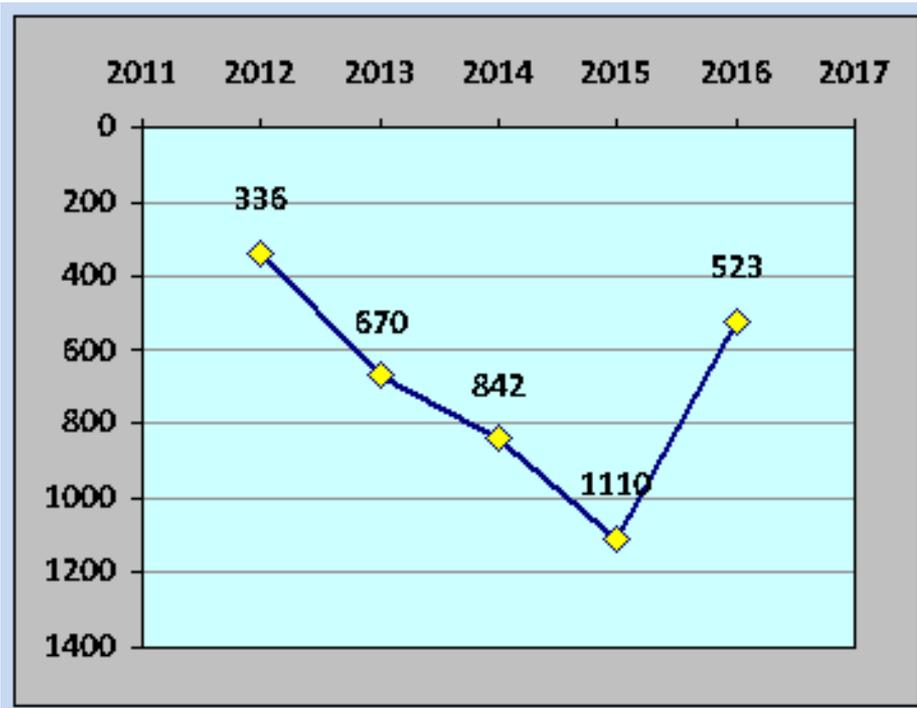
с 26 января 2017 года в стране **одновременно** действуют два нормативных акта, направленные на регулирование обеспеченности населения организациями культуры. Один из них утвержден МК РФ, другой – Правительством РФ.

- 1) «Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры», утвержденные распоряжением Министерством культуры № Р-948 от 27 июля 2016 года;
- 2) Изменения в социальные нормативы и нормы, утвержденные распоряжением Правительства РФ №95-р от 26 января 2017 года (путем внесения изменений в распоряжение Правительства РФ от 3 июля 1996 года № 1063-р).

Главный вопрос:

**НАСКОЛЬКО УТВЕРЖДЕННЫЕ НОРМАТИВЫ СООТВЕТСТВУЮТ
УКАЗАНИЯМ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ И СПОСОБСТВУЮТ ВЫПОЛНЕНИЮ
ЗАДАЧ, ПОСТАВЛЕННЫХ В
«ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ»?**

Каково состояние сети общедоступных библиотек страны



- 2011 год – 45505
- 2012 год – 45169
- 2013 год – 44499
- 2014 год – 44381 (в т. ч. 724 библиотек Крыма)
- 2015 год – 43271

На 1 января 2017 г. в стране около 43000 общедоступных библиотек

За пять лет сеть сократилась на 3,5 тыс. библиотек. В год страна теряет порядка 700 библиотек

256 центральных библиотек субъектов федерации,

36,2 тыс. муниципальных библиотек

6,3 тыс. библиотек – структурных подразделений организаций КДУ и других организаций, оказывающих библиотечные услуги населению.

33,9 тыс. библиотек на селе (79 % от общего количества общедоступных библиотек системы МК РФ).

Наименование субъекта РФ	МУНИЦИПАЛЬНЫЕ БИБЛИОТЕКИ МИНКУЛЬТУРЫ РОССИИ. 2014 – 2016.							
	всего по региону				из них в сельской местности			
	2014	2015	2016	2014-2016	2014	2015	2016	2014-2016
Центральный ф. о.	10371	9898	9810	-561	7875	7600	7534	- 341
Северо-Западный ф. о.	3316	3202	3149	-167	2410	2302	2258	- 152
Южный ф. о.	4163	4137	4049	-114	3319	3363	3279	- 40
Северо-Кавказский ф. о.	2431	2408	2370	- 61	2098	2076	2041	- 57
Приволжский ф. о.	11376	11083	10963	-413	9423	9189	9082	- 341
Уральский ф. о.	3135	3103	3049	-86	2319	2299	2250	-69
Сибирский ф. о.	7257	7165	7109	-148	6000	5941	5913	- 87
<i>Республика Алтай</i>	159	156	156	- 3	156	153	156	0
<i>Республика Бурятия</i>	447	434	433	- 14	401	389	388	- 13
<i>Республика Тыва</i>	170	170	170	0	150	150	150	0
<i>Республика Хакасия</i>	212	212	212	0	170	169	169	- 1
<i>Алтайский край</i>	1061	1029	1014	- 47	955	942	940	- 15
<i>Забайкальский край</i>	620	614	612	- 8	507	502	501	- 6
<i>Красноярский край</i>	1168	1162	1159	- 9	953	948	948	- 5
<i>Иркутская область</i>	771	763	757	- 14	568	561	558	- 10
<i>Кемеровская область</i>	651	645	634	- 17	448	446	445	-3
<i>Новосибирская область</i>	871	862	858	- 13	719	715	704	- 15
<i>Омская область</i>	802	794	780	- 22	694	688	676	-18
<i>Томская область</i>	325	324	324	- 1	279	278	278	- 1
Дальневосточный ф. о.	2070	2017	1993	-77	1475	1524	1523	+ 48
ВСЕГО ПО РОССИИ	44119	43013	42492	- 1627	34919	34294	33880	- 1039

Влияние нормативов. Анализ РНБ и региональные прогнозы



МИНИСТЕРСТВО КУЛЬТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минкультуры России)

ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ
МИНИСТРА

125993, ГСП-3, Москва,
Малый Гнездиковский пер., д. 7/6, стр. 1, 2
Телефон: +7 495 629 10 10
E-mail: mail@mkrf.ru

«30» 03. 2017 № 4800-01.1-63-BA

№ _____ от _____



DIR-19951-214013
PHE Вхд-17/0266-PHE от 14.04.2017

Генеральному директору
Российской национальной библиотеки

А.И.ВИСЛОМУ

Уважаемый Александр Иванович!

Минкультуры России в ответ на Ваше обращение от 28.02.2017 № 285 сообщает, что не возражает против проведения Российской национальной библиотекой всероссийского мониторинга по использованию новых нормативов обеспечения населения библиотеками за счёт имеющихся средств.

Сведения аналитической обработки результатов мониторинга просим направить в Минкультуры России.

С уважением,

В.В.Аристархов

НМО РНБ направил в Центральные библиотеки субъектов РФ бланк опроса «Прогноз последствий использования социальных нормативов...», позволяющий получить сравнимую информацию по регионам в едином формате. Полученные из регионов прогнозы размещаются на специальной странице сайта программы РНБ «Центральные библиотеки субъектов РФ»

**На 13 мая НМО РНБ
получил 33 региональных
прогноза**

Влияние нормативов. Сельские поселения

Масштабные сокращения грозят библиотекам сельских поселений. Норматив предусматривает наличие в сельских поселениях одного филиала общедоступной библиотеки из расчета на 1000 человек (без учета численности административного центра).

«Старые» нормативы учитывали систему факторов: число жителей в административном центре сельского поселения (более 1 тыс. человек), в сельском населенном пункте (до 500 человек и более 500 человек); удаленность сельского населенного пункта от административного центра (более 5 км); особые природно-климатические, географические и иные условия разных регионов страны,

НОВОСИБИРСКАЯ ОБЛАСТЬ. *Под угрозу сокращения (закрытия) подпадают 147 библиотек. Может сократиться число сельских библиотек: Барабинский район на 29, Тогучинский, Чановский, Татарский – по 9, Баганский, Мошковский – на 8, Купинский, Карасукский на 10 и др. Необходимо открыть 69 библиотек-филиалов.*

Министр культуры Новосибирской области Игорь Решетников назвал этот норматив неправильным: «Мы считаем, чтобы библиотека работала, достаточно населения 500 человек. Данная позиция представлена Минкультуры РФ».

Влияние нормативов. Сельские поселения

Рекомендации регионов:

- на уровне сельского поселения, в т. ч. сельского поселения в структуре городского поселения или городского округа, уменьшить норматив по количеству жителей при открытии филиала общедоступной библиотеки: «1 филиал общедоступной библиотеки на 500 человек»;

- в населенных пунктах с количеством жителей до 500 человек ввести норматив на пункт внестанционарного обслуживания или филиал общедоступной библиотеки, в зависимости от удаленности стационарной библиотеки и территориальной доступности;

- отменить привязку расположения сельских библиотек к административным центрам сельских поселений;

- установить поправочный коэффициент «5» для расчёта количества учреждений культуры в условиях сложного рельефа местности и удаленности населенных пунктов от административного центра при низкой плотности населения, а также для районов Крайнего Севера и местностей приравненных к ним.

Влияние нормативов. Округа и поселения

Уровень городского округа. Для сельских территорий, входящих в городской округ, применяется тот же норматив – одна библиотека на 1000 человек, что приведет к закрытию библиотек. Этот норматив особенно опасен в условиях активного присоединения сельских населенных пунктов к городам, упразднения муниципальных районов (вместе с сельскими поселениями) и преобразование их в городские округа

РЕСПУБЛИКА ХАКАСИЯ. На уровне городского округа. Под угрозу сокращения попадает 16 библиотек (их них 6 из 11-ти детских). В гг. Саяногорск, Абаза, Сорск, Черногорск, Абакан количество библиотек может сократиться на 30-50 %.

Рекомендации регионов:

- на уровне городского округа уменьшить норматив по количеству жителей на одну сетевую единицу: «1 сетевая единица на 10 тыс. человек»;
- установить норматив транспортных единиц для обеспечения внестационарного библиотечного обслуживания населения для городских округов и муниципальных районов: – «1 транспортное средство».
- на уровне городского поселения с численностью жителей до 3 тыс. человек ввести норматив: «1 библиотека на 1000 человек»

Влияние нормативов. уровень субъекта РФ

На уровне субъекта РФ ранее действовал норматив: четыре библиотеки во всех субъектах (универсальная научная, детская, юношеская, для инвалидов по зрению). Новый норматив предусматривает три библиотеки (универсальная, для инвалидов по зрению и детская) в «столицах» субъектов с населением от 150 тыс. человек и две (универсальная с отделением для инвалидов по зрению и детская) в городах с населением до 150 тыс. жителей. Юношеские библиотеки: «при наличии специализированных фондов для юношеской библиотеки на территории субъекта Российской Федерации могут создаваться юношеские библиотеки».

На уровне субъекта РФ под угрозу реорганизации попадают все самостоятельные библиотеки для молодежи

Критерием разнообразия центральных библиотек субъекта должно служить не число жителей «столицы» региона, а объем функций, которые в каждом субъекте должны выполнять специальные региональные библиотеки – как по организации обслуживания особых групп пользователей библиотек, так и по методической поддержке общедоступных библиотек региона при их работе с читателями детского и юношеского возраста, слепых и слабовидящих.

Рекомендации регионов: включить в нормативы юношеские библиотеки (для молодежи)

Влияние нормативов. Сеть детских библиотек

Самостоятельные детские библиотеки могут остаться только в крупных административно-территориальных единицах – на уровне субъекта РФ, городского округа и муниципального района.

Самостоятельная детская библиотека не предусмотрена на уровне городского и сельского поселений, т.е. детская библиотека в шаговой доступности станет исключением из общего правила, а не нормой.

Нормативы создают угрозу разрушения исторически сложившейся в России системы библиотечного обслуживания детей, доказавшей свою состоятельность и эффективность. Это полноценная сеть детских библиотек, включающая самостоятельные сетевые единицы на всех административно-территориальных уровнях.

Рекомендации регионов:

- **уменьшить норматив по количеству детей до 14 лет на 1 детскую библиотеку до 5–7 тыс. детей.**
- **на уровне городского поселения добавить норматив – 1 детская библиотека на 5-7 тыс. детей в возрасте до 14 лет.**

Влияние нормативов. «Точка доступа...»

Введение этого нового норматива обосновано «созданием Национальной электронной библиотеки (НЭБ), Президентской библиотеки имени Б.Н.Ельцина...».

В обосновании не сказано главное – доступ ко всем видам электронных ресурсов может быть обеспечен только при наличии подключения к сети Интернет. Правительством РФ 9 ноября 2016 года принято решение: «Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации завершить до 2019 года реализацию мероприятий по подключению 100% библиотек к сети «Интернет» с целью обеспечения доступа пользователей библиотек к ФГС НЭБ. ...»

Далеко не каждая библиотека, в соответствии с нормативами, сможет иметь свою «точку доступа», так как даже на уровне субъекта РФ, в административных центрах с населением свыше 150 тыс. (три библиотеки) нормативы предлагают две «точки доступа» в Интернет. Кроме того, «Точка доступа» включена в одну графу с «сетевыми единицами»–библиотеками, т.е. приравнена к организациям, хотя фактически характеризует МТБ библиотеки в части подключения к сети Интернет.

Рекомендации регионов:

- Выделить в отдельную графу «точку доступа...»**
- предусмотреть наличие «точки доступа» в каждой сетевой единице (библиотеке)**

Влияние нормативов.

Подводя предварительные итоги

Установленные Правительством РФ нормативы носят весьма противоречивый (амбивалентный) характер, ибо «требуют» почти в каждом субъекте РФ проведение реструктуризации сети общедоступных библиотек, включая массовое закрытие действующих и открытие новых библиотек.

Нормативы оторваны от реального состояния и тенденций развития библиотечной системы страны. За последние 20 лет во всех регионах России сложились библиотечные сети со своими характеристиками. Разработчики новых нормативов действовали произвольно, без каких-либо обоснований и учета тенденций развития региональных библиотечных сетей. В результате получилась хаотичная схема преобразований, требующая одновременного закрытия и открытия библиотек.

В условиях дефицита региональных и местных бюджетов на социальные нужды, такая реструктуризация вряд ли возможна и даже опасна: действующие библиотеки с постоянным кругом читателей и многолетней историей могут исчезнуть, а на открытие новых организаций, которые сегодня должны соответствовать модельному стандарту деятельности общедоступной библиотеки, вряд ли найдутся потребные финансовые ресурсы.

Влияние нормативов.

Подводя предварительные итоги

Покажем двойственность нормативов на конкретных регионах Сибирского ФО, которые прислали свои прогнозы:

В Республике Хакасия может быть закрыто 83 библиотеки (39,2%), из них 63 библиотеки сельских поселений и 6 детских библиотек. *При этом нужно открыть 25 библиотек, в т. ч. 2 детских.*

В Забайкальском крае по угрозу сокращения попадает 227 муниципальных библиотек (37%), из них 219 сельских (96,5%), *при этом потребуется открытие 10 библиотек.*

В Кемеровской области может быть закрыто 160 библиотек (25%), из них 133 библиотеки в сельской местности. *В то же время нужно открыть 54 библиотеки, из них 15 сельских филиалов общедоступных библиотек.*

В Новосибирской области может быть закрыто 154 библиотеки (18%), из них 147 библиотек сельских поселений, из них 3 детских. *При этом нужно открыть 80 библиотек, в т. ч. 69 сельских филиалов, 3 детских.*

В Иркутской области может быть закрыто 212 библиотек (27,8%), из них 143 сельских библиотеки. *При этом нужно открыть 30 библиотек.*

Что делать?

Проведенный РНБ анализ и данные ЦБ субъектов РФ позволяют сделать вывод о том, что новые социальные нормативы не отвечают задачам по «сохранению сложившейся сети организаций культуры, созданию условий для их развития, освоению ими новых технологий культурной деятельности», сформулированным в «Основах государственной культурной политики. Их внедрение может повлечь значительное сокращение общедоступных библиотек, существенно снизить доступность библиотечных ресурсов и услуг населению, создать препятствия в реализации конституционного права граждан «на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры».

Нормативы не имеют научного обоснования и не прошли опытного внедрения. Нормативы не носят обязательного характера для органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что не соответствует поручениям Президента РФ. *Напомним: Правительству РФ было поручено внести изменения в законодательство РФ, устанавливающие обязательные требования к размещению организаций социальной сферы, в том числе культуры, а значит и библиотек.*

Вопрос, с какой целью нормативы, способные реально ухудшить библиотечное обслуживание в стране, были подготовлены Министерством культуры и утверждены Правительством РФ, остается открытым...

Что делать?

В создавшихся условиях необходимо принятие мер по защите библиотечной сети страны от необратимых разрушений и хаотичных реорганизаций. Одной из них может стать проведение общественно-профессиональных слушаний в Общественной палате РФ с участием специалистов федеральных, региональных и муниципальных библиотек-методических центров. В административной сфере мы вправе надеяться на Контрольное управление Президента РФ, в функции которого входит проверка исполнения поручений Президента.

Основные решения будут приниматься на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Необходимо инициировать обсуждения нормативов: на советах при органах власти, в общественных палатах и т.п., вовлекать депутатский корпус и заинтересованное население.

В каждом субъекте РФ, используя нормативы, утвержденные Правительством РФ, целесообразно разработать и утвердить собственные нормы обеспеченности населения общедоступными библиотеками с учетом всех основных особенностей субъекта, – его территории, населения, инфраструктуры и т.п. Нормативы могут быть включены в региональные Модельные стандарты. Важно, чтобы документы утверждались либо законодательным органом, либо высшим должностным лицом региона. В этом случае нормы будут обязательны к исполнению на территории субъекта.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

