

МАРГАРИТА АВРАМОВА, СЕРГЕЙ БАСОВ

Общедоступные библиотеки России:

мониторинг трансформаций. 2015–2017 гг.

Стало уже традицией на ежегодных конференциях Российской библиотечной ассоциации (РБА) проведение совместных заседаний, на которых две основные секции — Центральных библиотек субъектов и публичных библиотек — рассматривают трансформации сети общедоступных библиотек страны.



Маргарита Борисовна Аврамова, заведующая сектором научно-методического отдела РНБ, Санкт-Петербург



Сергей Александрович Басов, заведующий научно-методическим отделом РНБ, Санкт-Петербург

ПОСЛЕДНИЙ ГОД подарил библиотечному сообществу работу в рамках новых нормативов, утверждённых распоряжением Правительства России 26 января 2017 года. В конце года, 22 декабря, Правительство своим новым распоряжением признало утратившими силу все документы с нормативами в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты, физической культуры и спорта, культуры. Страна в одночасье потеряла федеральные ориентиры по организации социально-культурной жизни в стране. Это было сделано без каких-либо объяснений со стороны исполнительной власти, без обсуждения с профессиональным сообществом. Эти изменения ещё предстоит понять и проанализировать, а пока мы подводим итоги трансформаций с учётом данных 2017 года. За точку отсчёта анализа изменений сети за последние три года (2015–2017) принимаем 2014 год. В декабре этого года Указом Президента РФ были утверждены Основы государственной культурной политики, в которых были поставлены задачи по «сохранению сложившейся сети организаций культуры, созданию условий для их развития, освоению ими новых технологий культурной деятельности»¹. Три года — достаточный срок для того, чтобы увидеть основные тенденции государственной библиотечной политики в масштабе страны. Её сетевая составляющая, с нашей точки зрения, является определяющей, так как свидетельствует о доступности библиотечных услуг для населения.

Сбор статистической и аналитической информации о состоянии регио-

нальных библиотечных систем проводится Российской национальной библиотекой (РНБ) в рамках Общероссийского проекта «Корпоративная полнотекстовая база данных “Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации”» (далее — База) на основе договоров с библиотеками-участницами проекта. Это национальные республиканские, краевые, областные и окружные библиотеки 82 субъектов РФ (из 85-ти). С 2017 г. проект реализуется в рамках НИР «Актуальные проблемы трансформации региональных библиотечных систем в информационном обществе»².

Единицей наблюдения (учёта) мониторинга РНБ является общедоступная библиотека, отнесённая к категории «сетевая единица»³.

В ходе мониторинга выявлено влияние на трансформации сети следующих основных решений и действий органов власти: это оптимизация региональных расходов и повышение эффективности бюджетной сферы для достижения целей, определённых в майских Указах Президента Российской Федерации⁴; введение в действие новых правовых норм в законодательство о местном самоуправлении (136-ФЗ⁵), в закон о библиотечном деле (151-ФЗ⁶); применение новых социальных нормативов по обеспеченности субъектов РФ библиотеками (федерального и регионального уровней).

По данным мониторинга РНБ, на 1 января 2018 г. сеть общедоступных государственных региональных и муниципальных библиотек МК РФ включает 42 226 библиотек. Из них:

- центральные библиотеки субъектов РФ — 255;

- муниципальные –35737;
- структурные подразделений организаций культурно-досугового типа (КДУ) и других организаций, оказывающих библиотечные услуги населению, – 6234.

Сельское население обслуживают 33 453 библиотеки (79% от общего количества общедоступных библиотек).

Следует отметить, что мониторинг РНБ, в отличие от данных, публикуемых на сайте «сервера отраслевой статистики Минкультуры России», позволяет оперативно (разрыв составляет более полугода) получать информацию и анализировать состояние библиотечной сети в регионах. Так, в настоящее время доступны статистические данные по видам учреждений культуры, искусства и образования только за 2016 год⁷. Также, методика для целей госстатистики, не включает общедоступные библиотеки (в том числе ЦБС, межпоселенческие и др.), входящие в культурно-досуговые и иные учреждения, что искажает общую картину библиотечного обслуживания. В 2016 г. по данным госстатистики в стране действовали 37 791 общедоступная муниципальная библиотека, по данным РНБ – 42 491, то есть разница составила 4700 библиотек.

Основные трансформации сети библиотек, зафиксированные по итогам наблюдений в прежние годы, проявлялись в 2015–2017 гг., при этом сохранились главные тенденции изменений и их негативное влияние на доступность услуг библиотек.

Сокращение численности общедоступных библиотек

Продолжается сокращение сети общедоступных библиотек и снижение обеспеченности территорий библиотеками. За последние три года сеть уменьшилась на 2,1 тыс. библиотек в целом по России. Основная доля потерь приходится на библиотеки сельских поселений – около 1,5 тыс. (68 % от общего числа утраченных библиотек).

За годы наблюдений выявлено, что в среднем сеть сокращается порядка на 700 библиотек ежегодно. В последние два года (2016–2017) темп несколько снизился: в 2016 г. сеть уменьшилась на 527 библиотек, в 2017 г. – на 522 библиотеки (для сравнения 2014 г. – минус 842 библиотеки, 2015 г. – минус

Табл. 1 Сеть государственных и муниципальных библиотек органов культуры. 2014–2017 гг.

Государственные и муниципальные библиотеки (ед.)	Год				Динамика 2015–2017
	2014	2015	2016	2017	
ВСЕГО ПО РОССИИ	44 372*	43 275	42 748	42 226	минус 2146
Государственные библиотеки субъекта РФ	261	258	257	255	минус 6
Муниципальные библиотеки	44 111	43 017	42 491	41 971	минус 2140
Из них:					
Муниципальные библиотеки в сельской местности	34 919	34 293	33 876	33 453	минус 1466

* Сведения за 2014 г. даны с учётом новых субъектов РФ – Республики Крым и г. Севастополя.

1106 библиотек⁸). Некоторое замедление сокращения сети мы связываем с отложенной реакцией регионов на политические решения руководства страны о поддержке сферы культуры, а также с противоречивыми действиями Правительства и Министерства культуры в 2016–2017 годах. Повлияло и требование законодательства о проведении опроса населения при принятии решения о закрытии/реорганизации библиотеки сельского поселения. В определённой мере на уменьшение отрицательной динамики начала влиять позиция библиотечных специалистов, руководителей и методистов ЦБ субъектов РФ, направивших свои усилия на предотвращение необоснованного закрытия библиотек. Они отстаивали права жителей на получение в полном объеме библиотечного обслуживания. Например, в г. Верхняя Салда библиотекари обращались к губернатору Свердловской области, депутатам областной думы, уполномоченному по правам ребёнка, в прокуратуру области, в РБА и др. инстанции, чтобы сохранить детскую библиотеку и филиалы ЦБС в деревнях Верхнесалдинского городского округа.

Свою роль в предотвращении массового закрытия библиотек сыграла методическая деятельность РНБ: проведение мониторинга, подготовка рекомендаций, обсуждение трансформаций сети на всероссийских мероприятиях, постоянное взаимодействие с ЦБ субъектов РФ по наиболее актуальным проблемам. Важно отметить, что в масштабе страны возобновилась важная практика: почти по каждому случаю закрытия библиотеки, методические службы ЦБ субъектов РФ собирают управленческую информацию и активно её используют в целях улучшения библиотечного обслуживания населения. Так, в Куйбышевском районе Новосибирской области Октябрьская библиотека была выселена из занимаемого помеще-

ния, жители остались без библиотечно-го обслуживания, но после переговоров министерства культуры Новосибирской области и сельской администрации была достигнута договорённость об открытии этой библиотеки.

В 2015 г. Президент России в своем ежегодном Послании отметил: «Люди жалуются, что им порой непонятно, почему закрываются или объединяются, например, больницы, школы, культурные и социальные центры, учреждения. Мы всё время говорим о необходимости реструктуризации сети, в некоторых случаях переразмеренной...»⁹. Практика на местах подтверждает эти слова. В Волгоградской области прошли протесты граждан в связи с сокращением сети библиотек, после чего чиновники областной думы признали: «оптимизация библиотек в Волгограде зашла слишком далеко»¹⁰.

С нашей точки зрения, и в целом по стране оптимизация библиотек зашла «слишком далеко». За 2016–2017 гг. сеть сократилась на 1029 библиотек. **Сокращение наблюдалось во всех федеральных округах.** Наибольшие потери (в процентном отношении) показали Южный (Волгоградская и Астраханская области) и Уральский округа (отрицательная динамика сложилась во всех субъектах федерального округа, за исключением Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов). Ранее «лидерами» сокращений сети выступали Северо-Западный (Вологодская область) и Дальневосточный (Приморский край) округа, то есть процессы закрытия/реорганизации библиотек активизируются то в одной, то в другой территории без явных приоритетов и тенденций. Управленческие решения на местах принимаются во многом произвольно, без экспертной оценки библиотечных специалистов.

Отрицательная динамика отмечена в 72 субъектах РФ. Положительная

Табл. 2 Сеть общедоступных библиотек органов культуры. 2015–2017 гг.

Наименование	Библиотеки, всего (единиц)			Динамика 2015–2017
	2014	2015	2016	
федерального округа				
Центральный	9962	9869	9711	минус 251
Северо-Западный	3234	3181	3151	минус 83
Южный	4163	4075	3978	минус 185
Северо-Кавказский	2430	2392	2368	минус 62
Приволжский	11 126	11 005	10 942	минус 184
Уральский	3120	3066	3010	минус 110
Сибирский	7203	7147	7071	минус 132
Дальневосточный	2037	2013	1995	минус 42
Всего по России	43 275	42 748	42 226	минус 1049

динамика — только в трёх регионах: в Амурской области имело место открытие и восстановление деятельности нескольких сельских библиотек, в Кировской — на базе стационарных рабочих мест в сельских поселениях образованы библиотеки, в Архангельской — налажен правильный учёт сельских библиотек. Количество библиотек сохраняется на уровне 2015 г. в десяти регионах: Ингушетии, Карачаево-Черкесии, Тыве, Камчатском и Ставропольском краях, Магаданской и Томской областях, Ненецком автономном округе, Санкт-Петербурге и Севастополе. Самые большие потери понесли библиотечные сети Волгоградской (минус 114 библиотек), Курганской (минус 56 библиотек) и Орловской областей (минус 33 библиотеки).

Основные потери приходятся на сеть сельских библиотек — закрыто 840 библиотек (80% от общего числа утраченных). Уменьшение количества сельских библиотек наблюдалось во всех федеральных округах, причем симметрично общим показателям сокращения сети, то есть более всего в Южном и Уральском округах (в процентном соотношении).

Сокращение сети сельских библиотек произошло в 61 субъекте РФ. Положительная динамика имела место в шести регионах, отсутствие изменений отмечено в восемнадцати субъектах.

Значительное сокращение сельских библиотек (от 5% до 10%) отмечено в восьми регионах, среди них: Волгоградская, Курганская, Орловская, Ивановская, Астраханская и Ростовская области, а также Республика Дагестан. В полтора–два раза больше общероссийского показателя — в Новгородской, Псковской, Брянской областях, в Пермском и Алтайском краях, а также в республиках Карелия и Марий Эл.

В 2017 г. небольшие изменения сети в положительную или отрицательную сторону в некоторых регионах были обусловлены переходом на новый порядок федеральной статистической отчетности в режиме онлайн в АИС «Статистика» (проект Главного информационно-вычислительного центра МК РФ). То есть при вводе данных в АИС «Статистика», в одних регионах были впервые учтены сельские библиотеки, входившие в состав КДУ, в других — пришлось оформлять официальное закрытие давно не работавших библиотек, потому что отсутствовали показатели их деятельности, то есть были ликвидированы «мертвые души». Следует отметить, что библиотеки испытывали сложности с отражением в статистическом наблюдении деятельность библиотек, которые обслуживали читателей какой-то период в течение 2017 г., но в конце отчетного года были закрыты. Программа не предусматривала ввода данных о «не-

актуальных» библиотеках, имевших показатели деятельности. В целом, переход на новую АИС «Статистика» сыграл положительную роль в формировании достоверных данных о сети библиотек.

Важно отметить ещё одну формально-правовую причину сокращения числа сельских библиотек. Она связана с изменениями в муниципально-территориальном устройстве субъекта РФ: это объединение сельских поселений, упразднение муниципальных районов (вместе с сельскими поселениями) и преобразование их в городские округа. При подобных преобразованиях сельские библиотеки либо меняли свой статус на городской, либо попадали под ликвидацию/реорганизацию в связи с применением социальных нормативов иного административно-территориального уровня.

Как показывает наблюдение, ликвидация и реорганизация библиотек тесно взаимосвязаны с хроническим дефицитом местных бюджетов, с необходимостью изыскания средств на повышение заработной платы, выполнением показателей «дорожных карт». Реорганизация маломощных сельских библиотек в пункты выдачи используется как возможность достижения одного из ключевых показателей — стопроцентного подключения библиотек региона к сети интернет.

Соблюдение норм законодательства (опрос населения) при ликвидации/реорганизации библиотек в сельских поселениях является одним из ключевых факторов сдерживания деградации библиотечной сети. Нами зафиксированы факты, когда сельские библиотеки ликвидируются (реорганизуются) без проведения опроса жителей, с нарушением ст. 23 п. 1.1. Федерального закона от 20.12.1994 №78-ФЗ «О библиотечном деле». Без учёта мнения местных жителей приняты решения в муниципальных образованиях Удмуртии, Волгоградской, Калужской, Омской, Псковской и других регионах. Одна из причин (кроме самоуправства местных администраций) заключена в несовершенстве самого закона: в результате реорганизаций сельские библиотеки теряют статус собственными библиотеками при передаче (в качестве структурных подразделений) в КДУ, в иные организации, вплоть до

Табл. 3 Сельские библиотеки. 2015–2017 гг.

Наименование	Библиотеки в сельской местности (единиц)			Динамика 2015–2017
	2015	2016	2017	
федерального округа				
Центральный	7599	7533	7421	минус 178
Северо-Западный	2302	2258	2250	минус 52
Южный	3363	3279	3190	минус 173
Северо-Кавказский	2076	2041	2018	минус 58
Приволжский	9189	9082	9027	минус 162
Уральский	2299	2250	2208	минус 91
Сибирский	5941	5910	5826	минус 115
Дальневосточный	1524	1523	1513	минус 11
Всего по России	34293	33876	33453	минус 840

местных администраций, что позволяет не проводить опрос населения при их ликвидации или реорганизации (так, в Забайкальском крае местные власти Карымского района закрыли шесть библиотек, входившие в сельские КДУ). Другая причина — невозможно спросить о согласии населения в условиях, когда библиотека несколько лет уже не работала (аварийное состояние здания, отсутствие библиотечного работника и др.), уничтожена пожаром, наводнением или другим бедствием.

Зачастую при проведении опросов население высказывалось против закрытия библиотек, но иных вариантов решения, кроме ликвидации, и не предлагалось. Например, в Свердловской области некоторые сельские библиотеки находились на «чужой территории» — в школе или общежитии, которые закрывались на ремонт, а других помещений в этих населённых пунктах власть не находила.

Основания закрытия библиотек в распоряжениях органов местного самоуправления указываются самые разнообразные, чаще всего они не отражают основную причину (хронический дефицит средств). Среди них следующие: на основании Распоряжения МК РФ от 02.08.2017 г. №965; в целях достижения и исполнения целевых показателей «дорожной карты»; с целью исполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. №597; на основании социальных норм и нормативов; в связи с несоответствием нормативам муниципального ресурсного обеспечения услуг сельских учреждений культуры; в соответствии со ст. 55 ГК РФ; в соответствии с исполнением Федерального закона №131-ФЗ; в целях совершенствования и оптимизации организационно-штатной численности и бюджетных средств, в целях оптимизации деятельности; по причине уменьшения населения в зоне обслуживания; в связи с низким показателем посещаемости библиотеки и трудным финансовым положением; в связи с признанием нежилого здания аварийным и отсутствием на территории сельского поселения нежилого здания для размещения библиотеки, в целях повышения эффективности использования имущества, в связи с отсутствием денег на установку пожаротушения и др.

В условиях сокращения сети стационарных библиотек определённые задачи по охвату населения библиотечным обслуживанием выполняют пункты внестационарного обслуживания. В стране насчитывается более 47,2 тыс. пунктов внестационарного обслуживания, из них в сельской местности — 39,9 тыс.¹¹ (63 % от общего количества). **В целом по России наблюдается их отрицательная динамика — минус 1,3 тыс. пунктов).**

Табл. 4 Пункты внестационарного обслуживания. 2015–2017 гг.

Наименование федерального округа	Пунктов внестационарного обслуживания, всего (единиц)			Динамика 2015–2017
	2015	2016	2017	
Центральный	8884	8594	8306	минус 578
Северо-Западный	5053	4855	4927	минус 126
Южный	2755	2714	2622	минус 133
Северо-Кавказский	1305	1445	1056	минус 249
Приволжский	15 738	15 882	15 318	минус 420
Уральский	4309	4460	4489	плюс 180
Сибирский	6873	6744	6889	плюс 16
Дальневосточный	3470	3491	3508	плюс 38
Всего по России	48 387	48 185	47 115	минус 1272

Ситуация в федеральных округах различается: в Уральском, Сибирском и Дальневосточном количество пунктов увеличилось, в остальных — сократилось. Увеличение пунктов выдачи связано с открытием новых, в том числе стоянок КИБО и библиобусов, а также с преобразованием стационарных библиотек в пункты выдачи. Кроме того, во многих регионах в 2017 г. большое внимание было уделено правильному учёту пунктов выдачи, они упразднили, если не соответствовали требованиям стандартов по информационно-библиотечному обслуживанию.

Примерно в половине субъектов РФ (в 40 регионах) количество пунктов выдачи увеличилось, причём значительно: более чем на 100 единиц в Чеченской Республике, Ставропольском крае и Ульяновской области, свыше 200 единиц — в Удмуртской Республике и Забайкальском крае. о реальном развитии обслуживания за счет внестационарных форм свидетельствует увеличение пунктов выдачи на фоне стабильности библиотечной сети региона, например, в республиках Алтай, Коми, Татарстан, Тыва и Чеченской, а также в Красноярском, Камчатском, Ставропольском и Хабаровском краях, в Амурской, Белгородской, Владимирской, Томской областях и др. Влияет на число пунктов наличие в регионе достаточного количе-

ства специализированного транспорта. Например, в Ульяновской области действует 27 библиобусов, поэтому число стоянок увеличивается.

В 45 регионах количество пунктов выдачи уменьшилось, причем в некоторых существенно: на 100 с лишним единиц в Республике Бурятия, Нижегородской, Омской и Оренбургской областях, на 200 — в Архангельской, Кировской, Тверской областях и на 454 — в Республике Дагестан. Главные причины за-

крытия пунктов хорошо известны: массовый перевод библиотечных специалистов на неполную ставку, отсутствие транспорта и новых книг, плохое состояние дорог. При этом наблюдается общая отрицательная закономерность: сначала сельская библиотека преобразуется в пункт выдачи, а уже затем этот пункт окончательно ликвидируется.

Помимо негативных сетевых трансформаций, доступность библиотечных услуг снижается за счёт массового перевода библиотек на работу по сокращённому графику.

График, когда библиотека открыта всего два–три часа в день, или два–три дня в неделю, что практикуется не только в малонаселённых пунктах, но и в сельских поселениях, где проживает свыше 1000 чел., и даже в городах. Из региональных аналитических материалов за 2016 г. известно: в Псковской области в сокращённом режиме работает 85% от общего числа сельских библиотек, в Тамбовской области — 83% , в Брянской — 80% , в Тверской — 60% , в Амурской — 58% , в Ульяновской — 55% , в Липецкой — 50% и т. д.

Сокращённый режим работы, отсутствие новых книг и актуальных ресурсов, современных интерьеров — всё это приводит к негативной оценке деятельности любой библиотеки со стороны населения и — довольно часто — к после-

дующему закрытию в связи «с уменьшением спроса». В результате подобной «переразмеренной» реструктуризации (выражение Президента России) тысячи граждан в регионах теряют возможность пользоваться библиотеками.

Во Владимирской области лишены библиотечного обслуживания — 92 тыс. жителей, в Приморском крае — 82,3 тыс., в Воронежской области — 68 тыс., в Вологодской области — почти 60 тыс., в Иркутской области — 57,7 тыс. жителей. Приведённые данные свидетельствуют о понижении доступности библиотечных услуг по стране в целом.

Ослабление профессиональных основ библиотечной деятельности

Происходит разрушение профессиональной сетевой организации библиотечного обслуживания населения на муниципальном уровне и, как следствие, целостности информационно-библиотечного пространства региона и страны в целом.

Передача библиотек (сельских, центральных районных, межпоселенческих, городских, ЦБС и др.) в структуры культурно-досуговых и иных организаций приводит к организационно-правовой разобщённости и технологическому упадку в деятельности муниципальных библиотек.

Наблюдение фиксирует более 50 разновидностей организаций, в структуре которых оказались библиотеки в XXI веке. Среди них — культурно-досуговые центры, образовательно-культурно-спортивные комплексы, библиотечно-музейные объединения, дома творчества и досуга, центры культуры и архивного дела, социокультурные и культурно-развлекательные центры и др. Мониторинг свидетельствует о разных факторах и периодах разрушения целостности профессиональной библиотечной деятельности на муниципальном уровне.

Однако, впервые, после принятия Федерального закона №136-ФЗ, наметился положительный вектор — снижение доли библиотек в составе КДУ. Используя новые правовые нормы, позволяющие передавать (распределять) полномочия по организации библиотечного обслуживания сельских поселений на районный уровень, во многих регионах стали возвращать библиотеки из КДУ в библиотечную сеть, создавать межпоселенческие библиотеки с сетью удалённых структурных подразделений по всей территории муниципального района, восстанавливать районные ЦБС. Так, в Амурской области (Серышевский район) три библиотеки были закрыты в связи с расформированием культурно-досуговых центров, но в связи с созданием ЦБС они вошли в её структуру как библиотеки-филиалы.

Табл. 5 Состав сети муниципальных библиотек. 2014–2017 гг.

Муниципальные библиотеки, всего (ед.)	Библиотеки в сельской местности (единиц)				Динамика 2014–2017
	2014	2015	2016	2017	
Всего по России	44 111	43 017	42 491	41 971	минус 2140
В том числе:					
Библиотеки, структурные подразделения библиотек и библиотечных объединений	35 545	36 583	36 150	35 737	плюс 192
Библиотеки-структурные подразделения КДУ	8566	6434	6341	6234	минус 2332

Табл. 6 Библиотеки-структурные подразделения организаций культурно-досугового типа и других организаций, оказывающих библиотечные услуги населению. 2015–2017 гг.

Наименование	Годы			Динамика 2015–2017
	2015	2016	2017	
федерального округа				
Центральный	1362	1340	1216	минус 146
Северо-Западный	581	556	512	минус 69
Южный	763	812	705	минус 58
Северо-Кавказский	230	190	184	минус 46
Приволжский	1287	1394	1276	минус 11
Уральский	555	529	501	минус 54
Сибирский	1354	1261	1600	плюс 246
Дальневосточный	302	259	240	минус 62
Всего по России	6434	6341	6234	минус 200

Табл. 7 Библиотеки — структурные подразделения организаций культурно-досугового типа и других организаций, оказывающих библиотечные услуги населению. 2017 г.

Наименование федерального округа	Муниципальных библиотек, всего (ед.)	Библиотек — подразделений КДУ (ед.)	Доля библиотек подразделений КДУ от общего числа муниципальных библиотек (%)
Центральный	9651	1216	12,6
Северо-Западный	3119	512	16,4
Южный	3952	705	17,8
Северо-Кавказский	2346	184	7,8
Приволжский	10 900	1276	11,7
Уральский	2994	501	16,7
Сибирский	7034	1600	22,7
Дальневосточный	1975	240	12,1
Всего по России	41 971	6234	14,9

лиотечную сеть, создавать межпоселенческие библиотеки с сетью удалённых структурных подразделений по всей территории муниципального района, восстанавливать районные ЦБС. Так, в Амурской области (Серышевский район) три библиотеки были закрыты в связи с расформированием культурно-досуговых центров, но в связи с созданием ЦБС они вошли в её структуру как библиотеки-филиалы.

В 2014 г. в составе КДУ было 8566 библиотек (19,4% от общего числа муниципальных библиотек), в 2017 г. — уже 6234 библиотеки (14,9%), то есть меньше на 2,3 тыс. библиотек. Большая часть этих библиотек пополнила профессиональную библиотечную сеть, а меньшая — попала под ликвидацию вместе КДУ, сеть которых также оптимизируется.

Более 6,2 тыс. библиотек (почти 15% от общего их числа) находятся в струк-

туре различных КДУ и других организаций, оказывающих библиотечные услуги населению. Библиотеки в составе небиблиотечных организаций действуют во всех федеральных округах. При этом почти везде наблюдается возвращение библиотек из состава КДУ в библиотечную сеть, за исключением Сибирского федерального округа (повлияли показатели Алтайского края).

Наиболее высокая доля библиотек в КДУ сформировалась в Сибирском (22,7% от общего числа муниципальных библиотек) и Южном (17,8%) округах, а также в Уральском (16,7%) и Северо-Западном (16,4%).

Как показывает наблюдение, в 2017 г. в некоторых регионах библиотеки вновь стали активно выводиться из профессиональной сети в результате реализации федеральной установки на укрупнение учреждений культуры: в одно юридическое лицо объединяют биб-

лиотеки, музеи, клубы, парки, кинотеатры и т. п. в Алтайском крае все библиотеки муниципальных районов вошли в структуру многофункциональных культурных центров (численность библиотек в КДУ за 2017 г. резко увеличилась с 56 до 498 единиц). При таком укрупнении межпоселенческие библиотеки и ЦБС утрачивают статус самостоятельных юридических лиц, а поселенческие — статус библиотеки как таковой. Учреждение может само не оказывать услуги населению, а выступать своеобразной управляющей «компанией», объединяющей на территории (например, городского поселения) все ранее самостоятельные социально-культурные объекты. Качество менеджмента подобных «культурных центров» вызывает обоснованные сомнения. Бюджетная эффективность таких «универсальных» учреждений пока мало изучена. Но совершенно очевидно, что подобная реорганизация приводит к разрушению традиционных функций и технологий в библиотеках, к погружению их в сферу досуговой деятельности, что в итоге снижает уровень обслуживания населения книгой и информацией.

Раздробленность и неоднородность региональных библиотечных систем характерна для многих регионов. Библиотеки в структуре КДУ действуют в большинстве субъектов РФ (в 61 из 85). Доля таких библиотек превышает 50% от общего числа библиотек в следующих областях: Иркутской, Ленинградской, Воронежской, Псковской, Тюменской и Волгоградской, а также Алтайском крае. В регионах, где долгое время удавалось сохранить целостность библиотечных систем, начали передавать библиотеки в КДУ, среди них Пензенская область (145 библиотек в клубной сети) и Республика Крым (105 библиотек). Тенденция передачи библиотек в структуры КДУ и иных организаций оценивается нами как фактор неизбежной деградации профессиональной деятельности.

Процессы передачи библиотек в структуры небиблотечных организаций и возврата в профессиональную библиотечную сеть происходят одновременно, что свидетельствует об отсутствии единой, профессионально обоснованной позиции, прежде всего на федеральном уровне управления. За счет

«возвращенных» библиотек профессиональная библиотечная сеть увеличилась в Мордовии (на 319 библиотек, доля библиотек в КДУ понизилась с 80% до 18%), в областях: Новосибирской (на 98 библиотек), Ростовской (на 74 библиотеки), Курганской (на 58 библиотек), Амурской (на 40 библиотек), Ивановской (34 библиотеки), Тульской (27 библиотек), а также в Хабаровском крае (на 28 библиотек). Из КДУ выведены все библиотеки в Марий Эл и Чувашии, в Астраханской, Брянской, Магаданской и др. областях. Таким образом, в 24 субъектах РФ (28% от общего их числа) все библиотеки находятся в составе профессиональной региональной сети.



Такое положение объективно способствует развитию библиотечных систем регионов.

Наметилась тенденция к выводу общедоступных библиотек из системы МК РФ. Так, в 2016 г. в Волгоградской области в связи с необходимостью доведения средней зарплаты работников культуры до уровня средней по экономике региона часть культурно-досуговых центров вместе с библиотеками переводились в состав муниципальных казенных учреждений «Благоустройство и досуговое обслуживание» (основной вид деятельности — озеленение и уборка территории). Такие библиотеки не относятся к сфере культуры, их сотрудникам не обязательно повышать заработную плату, при этом ставки библиотечных специалистов сокращаются до минимума (2 часа в неделю). Ещё один пример — это объединение общедоступных библиотек со школьными. В 2016 г. в Калмыкии 7 общедоступных библиотек Юстинского района переданы в отдел образования, в том числе 5 сельских библиотек с сокращением их

штатных единиц и передачей фондов в школьные библиотеки. По-прежнему органами власти не берется во внимание разнообразность функций, задач и объемов работы сельской публичной и школьной библиотек. При этом размещение общедоступных библиотек на базе общеобразовательных организаций ведет к нарушению п. 1.7. СанПиН 2.4.2.2821-10, потому что режим работы общедоступных библиотек не позволяет обеспечить соблюдение санитарно-эпидемиологических требований к образовательному процессу, санитарному состоянию и содержанию помещений и территории школы.

Сокращение количества библиотечных учреждений со статусом юридического лица. На примере тех регионов (72 региона), которые предоставили полные данные о количестве библиотек — юридических лиц за последние два года выявлено: в 2016 г. статус юридического лица имели 4656 библиотек и библиотечных объединений, в 2017 г. — 3815, то есть произошло явное уменьшение — на 841 юрлицо. Сокращение количества юрлиц в библиотечной сфере указывает на две важные тенденции: укрупнение библиотечных учреждений на принципах централизации, и создание многопрофильных учреждений культуры. Но если в первом случае происходит профессиональная интеграция библиотечных ресурсов, то во втором, наоборот, — разрушается сетевая организация библиотечного обслуживания, происходит распыление ресурсов, снижается качество управления, а значит и обслуживания читателей.

Нормативы обеспеченности населения общедоступными библиотеками

Эффективным правовым механизмом сохранения и развития сети выступают социальные нормативы обеспеченности населения библиотеками. Социальные нормативы, принимаемые на уровне Правительства РФ, всегда являлись важным основанием в деле организации библиотечного обслуживания населения страны. Распоряжением Правительства РФ от 26 января 2017 г. №95-р «Изменения, которые вносятся в социальные нормативы и нормы (раздел «культура»), одобренные распоряжением Правительства РФ от 3 июля 1996 №1063-р» были введены в действие ▶

новые нормативы. Ещё на стадии их разработки и обсуждения, РНБ собрала региональные прогнозы их применения, которые показали реальную угрозу ликвидации значительной части сельских библиотек по всей территории страны. После введения в действие нормативов, по согласованию с МК РФ РНБ проводит мониторинг применения новых социальных нормативов в субъектах РФ.

22 декабря 2017 г. Распоряжением Правительства №2905-р все федеральные сетевые нормативы в бюджетной сфере были отменены. В сфере культуры сложилась сложная правовая ситуация: федеральные нормативы утратили юридическую силу, а распоряжение Минкультуры от 2 августа 2017 г. (с нормативами, которые были отменены) продолжает действовать. Распоряжение Правительства от 22 декабря 2017 г. также содержит поручение министерствам *«в 3-х месячный срок разработать и утвердить методические рекомендации о применении нормативов в целях реализации полномочий субъектов РФ в сферах культуры, образования, здравоохранения...»*.

Согласно полученным данным, в 2017 г. в регионах производились различные действия в целях приведения сети в соответствии с новыми нормативами. Использовались различные формы реорганизации: объединение и слияние библиотек, слияние библиотек и домов культуры, преобразование библиотек в пункты выдачи, объединение детских библиотек со взрослыми, присоединение детских библиотек к межпоселенческим, преобразование детских библиотек в отделы обслуживания и др. в единичных случаях — открывались новые библиотеки, в большинстве — библиотеки закрывались или реорганизовывались таким образом, что сеть уменьшалась.

В 2017 г. библиотечная сеть сохранилась на уровне 2016 г. в 19 субъектах РФ: Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Калмыкии, Ингушетии, Карачаево-Черкессии, Крыму, Тыве, Камчатском и Ставропольском краях, Архангельской, Магаданской, Томской, Сахалинской и Челябинской областях, Ненецком автономном округе, Еврейской автономной области, городах Санкт-Петербурге и Севастополе. Однако, это не означает,

что во всех этих регионах не закрывались и не реорганизовывались библиотеки. Так, в Башкортостане десять сельских библиотек были закрыты и столько же открыты, но уже в других населенных пунктах; в Бурятии и Челябинской области — открыто по две библиотеки и по две закрыты и др. Отдельно отметим, в Челябинской области библиотеки открыты по просьбе жителей, причем одна, уничтоженная пожаром в поселке Вознесенка Сосновского района, была построена на народные деньги.

По данным мониторинга, «новые» библиотечные сетевые единицы появились в 17 субъектах РФ. При этом в некоторых из них количество библиотек, закрытых и переставших существовать в результате реорганизации, значительно



превышает количество библиотек, открытых (новых) и созданных в результате реорганизации:

- в Московской области открыты 2 новые библиотеки, закрыта 41;
- в Красноярском крае открыты 4 сельские библиотеки, закрыты 14;
- в Мордовии открыты 2 детских библиотеки (детские отделы преобразованы — в обособленные структурные подразделения ЦБС), закрыты 11;
- в Омской области открыты 2 библиотеки (в домах культуры выделено помещение для библиотек), закрыты 11;
- в Хакасии открыты 2 библиотеки (2 пункта выдачи реорганизованы в библиотеки-филиалы ЦБС), закрыты 6.

Мониторинг показывает, что новые нормативы активно использовались органами власти для закрытия библиотек.

В соответствии с прогнозами, в первую очередь пострадали сельские библиотеки (минус 423) и детские (более 40 упразднены или утратили статус самостоятельных). Кроме того, в некоторых регионах определены библиотеки, подпадающие под закрытие в 2018 г. в большинстве регионов (45) осуществлялись действия только по закрытию библиотек.

Сложившаяся ситуация диктует необходимость регионам брать ответственность на себя за разработку нормативов в сфере культуры. При этом важно учитывать, что с 1996 г., когда Правительством были утверждены нормативы, прошло 20 лет, и за это время на их основе во всех регионах России сложились библиотечные сети со своими характеристиками. Новые нормативы не должны вносить хаос (требуя одновременно открытия новых и закрытия действующих организаций) в библиотечную составляющую культурного развития регионов.

Ряд субъектов с 2017 г. ведёт работу по утверждению собственных нормативов с учетом местной специфики. Это республика Алтай, Белгородская, Курганская, Липецкая, Псковская, Нижегородская, Магаданская, Смоленская и другие регионы. Нормативы, принятые региональными органами власти, включаются в базу данных «Центральные библиотеки субъектов РФ» и доступны для обмена опытом¹².

Знакомство с региональными нормативными документами показывает, что в основном, реализуются два подхода к их разработке. Первый начал формироваться ещё до отмены федеральных нормативов: регионы дублировали их практически без изменений, без учёта особенностей своих территорий, то есть подходили чисто бюрократически. Второй подход предполагает осмысленную аналитическую «привязку» нормативов, формирующих сеть общедоступных библиотек, к условиям конкретного региона — его территории, инфраструктуре, населению, ресурсам и др.

Отмена федеральных нормативов с неизбежностью ставит вопрос о том, насколько необходимы единые нормативы для всей страны, нужны ли такие «федеральные ориентиры» для всех регионов сегодня? Ведь они с неизбежностью будут отражать некую «сред-

С авторами можно связаться:

avramova@nlr.ru

basov@nlr.ru

Примечания:

¹ Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. №808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики».

² НИР внесена в ЕГИСУ НИОКТР на основании приказа РНБ от 27.01.2017 №37. Рег. номер НИОКТР: АААА-А17-117021310165-4. Руководитель зав. НМО к.п.н. С. А. Басов; отв. исп. зав. сектором НМО М. Б. Аврамова.

³ Определение понятия «сетевая единица» см.: «Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры». Распоряжение Министерства культуры РФ от 02.08.2017 №Р-965.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

⁵ Федеральный закон от 27.05.2014 г. №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”».

⁶ Федеральный закон от 8 июня 2015 г. №151-ФЗ «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона “О библиотечном деле”».

⁷ См.: Сервер отраслевой статистики <http://mkstat.ru/indicators/statdata/> (дата обращения 28 марта 2018 года)

⁸ Динамика дана без учёта «вливания» в сеть страны 724 библиотек новых субъектов РФ.

⁹ <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>

¹⁰ <https://regnum.ru/news/2285730.html>

¹¹ В совокупное число пунктов внестанционного обслуживания в сельской местности не вошли сведения по Волгоградской и Тульской областям, так как в этих регионах не ведётся соответствующий учёт.

¹² См.: <http://clrf.nlr.ru/component/content/article/22-sotsialnye-normativy/10314-regionalnye-normativy-prinyatyie-v-2017-2018-gg>

¹³ См.: <http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/docum/predlozhenija%20po%20normativam.pdf>

¹⁴ См.: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

Представлен анализ трансформации сети общедоступных библиотек Российской Федерации за 2015–17 гг. .

Общедоступные библиотеки, федеральные библиотеки, региональные библиотеки, библиотечное законодательство, библиотечная политика

The authors present an analysis of the transformation of the public libraries of the Russian Federation in 2015–17.

Public libraries, federal libraries, regional libraries, library legislation, library policy



ную температуру» по стране. Разработка общих нормативов исходя из принципа «минимально необходимых», с неизбежностью на практике будет подталкивать местные власти к минимизации библиотечных сетей. Тем не менее мы считаем, что стране нужны «базовые» нормы, формируемые библиотечным сообществом на основе общего понимания принципов доступности библиотечных услуг и обеспеченности населения страны общедоступными библиотеками. Представляется важным общими усилиями сформировать «зону компромисса» между бюджетными возможностями субъектов РФ и профессиональными представлениями о желаемом уровне доступности библиотечных услуг для всего населения России.

РНБ разработала и направила в Министерство культуры РФ «Предложения по базовым нормативам обеспеченности населения общедоступными библиотеками»¹³, которые размещены на сайте «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации».

Нормативные решения как федерального, так и регионального уровней, прежде всего, должны опираться на принцип «шаговой доступности», который диктует необходимость приближения библиотек к месту жительства человека, он наиболее прост и понятен, практически не допускает произвола в его применении. О необходимости восстановления «действительной шаговой доступности» в здравоохранении и других сферах говорил Президент России в своем Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 г., анализируя результаты «увлечения административными преобразованиями» в небольших городах и на селе¹⁴.

Помимо глубоких сетевых трансформаций деструктивного характера, в ходе мониторинга выявляются положительные практики по сохранению и развитию сети, отвечающие задачам эффективной организации библиотечного обслуживания. Опираясь на них, можно сформулировать главные управленческие задачи на ближайшую перспективу:

- выработка единой стратегии действий на всех уровнях власти, отвечающей «Основам государственной культурной политики».

- эффективное применение норм действующего законодательства о местном самоуправлении, о библиотечном деле и др. Сохранённые благодаря местному населению сельские библиотеки действуют в Забайкальском крае, Архангельской, Самарской, Саратовской и Тверской областях
- разработка и утверждение региональных нормативов, учитывающих специфику каждого субъекта РФ. Осуществлять эффективную региональную политику по сохранению и развитию сети общедоступных библиотек можно только на основе взвешенных региональных решений.
- сохранение профессиональной сетевой системы организации библиотечного обслуживания населения. Несмотря на центробежные силы, охватившие всю библиотечную систему страны, а также курс на создание многофункциональных учреждений культуры, в 27 субъектах РФ сохранена централизация, которая адаптирована к новым социально-экономическим условиям.
- восстановление целостности региональных библиотечных систем. Возвращение библиотек из культурно-досуговой сферы в библиотечную сеть.
- сохранение оптимального режима библиотечного обслуживания населения.
- расширение инфраструктуры библиотечного обслуживания населения: открытие новых, создание модельных библиотек, развитие мобильного обслуживания и др.

Новая реальность — распространение интернета и развитие информационно-коммуникационных технологий, создание точек доступа к полнотекстовым ресурсам НЭБ с упором на библиотечную инфраструктуру формируют новые возможности для развития библиотечного обслуживания по всей стране на уровне требований новейшего времени, причём в любом режиме, удобном для каждого конкретного человека.

Для реализации новейших тенденций в библиотечном обслуживании, необходима эффективная согласованная библиотечная политика федерального и регионального уровней, опирающаяся на должное финансирование библиотечной отрасли страны.