

УТРАТИЛИ СИЛУ НОРМАТИВЫ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: ЧТО БУДЕТ ДАЛЬШЕ?

О судьбе публичных библиотек размышляет **Сергей БАСОВ**, заведующий научно-методическим отделом Российской национальной библиотеки, кандидат педагогических наук

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СВОИМ РАСПОРЯЖЕНИЕМ ОТ 22.12.2017 Г. № 2905-Р ПРИЗНАЛО УТРАТИВШИМИ СИЛУ ВСЕ ДОКУМЕНТЫ С НОРМАТИВАМИ В СФЕРАХ ОБРАЗОВАНИЯ, ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ, ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА, КУЛЬТУРЫ — НАЧИНАЯ С 1996 Г. И ЗАКАНЧИВАЯ ПОСЛЕДНИМ ПО ВРЕМЕНИ РАСПОРЯЖЕНИЕМ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 26.01.2017 Г. № 95-Р. СТРАНА В ОДНОЧАСЬЕ ЛИШИЛАСЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРИЕНТИРОВ ПО ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ ЖИЗНИ. ЭТО БЫЛО СДЕЛАНО БЕЗ КАКИХ-ЛИБО ОБЪЯСНЕНИЙ СО СТОРОНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, БЕЗ ОБСУЖДЕНИЯ С ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ СООБЩЕСТВОМ, ПО КРАЙНЕЙ МЕРЕ В БИБЛИОТЕЧНОЙ СФЕРЕ.

Библиотеки, как известно, являются наиболее массовым учреждением в области культуры. Именно с них должна начинаться государственная культурная политика, если мы хотим, чтобы она была направлена на реальное выполнение требований Конституции РФ, которая гласит: «Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование уч-

реждениями культуры, на доступ к культурным ценностям» (ст. 44).

Президентские поручения

В последние годы Министерство культуры Российской Федерации рекомендовало регионам разнообразные варианты нормативов по размещению библиотек



и других учреждений культуры. При этом во всех вариантах прослеживалась одна общая тенденция — призыв региональных властей к проведению оптимизации, ориентированной на сокращение числа общедоступных библиотек, прежде всего в малых городах и на селе. Можно предположить, что усилия Минкультуры России были связаны с желанием «помочь» субъектам РФ таким «простым» способом в реализации майских указов Президента, направленных на повышение заработной платы в бюджетной сфере. Но поручения самого главы государства по вопросам установления нормативов для социальной сферы носили совершенно иной характер. Давайте посмотрим, какие указания Президент страны давал исполнительной власти начиная с 2014 г.

21 июля 2015 г. Владимир Путин подписал перечень поручений по вопросам обеспечения доступности услуг в социальной сфере для граждан Российской Федерации (№ Пр-1441). Правительству РФ было поручено обеспечить внесение в законодательство изменений, устанавливающих: критерии доступности для населения услуг социальной сферы, в том числе в сфере образования, культуры, социального обслуживания; требования к размещению организаций указанной сферы 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; показатели развития сети организаций социальной сферы, в том числе в сельской местности, включая требования к кадровому обеспечению учреждений, исходя из плотности населения и других факторов, влияющих на доступность для населения услуг социальной сферы. Срок исполнения — 15 декабря 2015 г. Также поручалось до 30 декабря 2015 г. внести изменения в методику определения нормативной

Указом Президента РФ от 24.12.2014 г. № 808 были утверждены Основы государственной культурной политики. Перед органами власти всех уровней была поставлена политическая задача по «сохранению сложившейся сети организаций культуры, созданию условий для их развития, освоения ими новых технологий культурной деятельности».

потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры, в том числе предусмотреть соответствующие нормативы в отношении организаций дополнительного образования детей, а до 1 октября 2015 г — разработать единые подходы к установлению и расчёту нормативов числа получателей услуг на одного работника учреждений культуры.

3 декабря 2015 г. Президент РФ выступил с ежегодным Посланием к Федеральному собранию, в котором отметил: «Люди жалуются, что им порой непонятно, почему закрываются или объединяются, например, больницы, школы, культурные и социальные центры, учреждения... Поручаю Правительству до 1 марта 2016 г. подготовить и утвердить методику оптимального размещения учреждений социальной сферы. Она должна быть обязательной для применения в регионах. Нужно найти такую форму, в том

Научно-методический отдел РНБ с 2012 г. отслеживает состояние и годовую динамику изменений сети общедоступных библиотек. В 2015 г. в субъектах РФ работали 43 275, в 2016 г. — 42 748, в 2017 г. — 42 226 учреждений. Только за три последних года страна потеряла 2146 библиотек, в основном сельских.

7 сентября 2017 г. Общественная палата объявила о запуске мониторинга доступности культурных учреждений в регионах России.

числе юридически обоснованную, которая бы позволяла это сделать».

Мы видим, что в декабре 2015 г. глава государства фактически повторил свои требования: необходима методика оптимального размещения учреждений социальной сферы, обязательная для применения в регионах. Это зафиксировано на сайте Президента РФ (kremlin.ru) 8 декабря 2015 г. (№ Пр-2508). В частности, Правительству РФ поручалось до 1 марта 2016 г. утвердить обязательные для всех субъектов Российской Федерации методические указания, устанавливающие требования к оптимальному размещению на их территориях объектов социальной сферы, выполнение которых не приведёт к возникновению дополнительных расходных обяза-

тельств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

14 апреля 2016 г. распоряжением Правительства РФ № 664-р была отменена Методика определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры, утверждённая распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 г. № 1683-р. Сделано это было без разъяснения причины такого шага и без утверждения новой методики.

Противоречивые поправки

Минкультуры России в течение 2016 г. принимало и отменяло ряд Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами учреждений. Распоряжением Правительства РФ от 26.01.2017 г. № 95-р были внесены изменения в социальные нормативы и нормы (раздел «Культура»), одобренные распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 г. № 1063-р.

Следует отметить, что эти новые нормативы после их принятия активно обсуждались на самых разных уровнях. На своей Ежегодной конференции Российская библиотечная ассоциация (РБА) подвергла постановление Правительства резкой критике — как направленное на сокращение сети общедоступных библиотек, на снижение доступности библиотечных услуг в целом по стране.

Комитет Госдумы по культуре 13 июля 2017 г. провёл парламентские слушания на тему: «Проблемы доступности учреждений культуры для населения. Совершенствование нормативной базы и правоприменительные практики». Было отмечено, что «существенно упростив и практически обезличив принципы нормирования, новая редакция социальных норм и нормативов вызвала

Распоряжением Минкультуры России от 02.08.2017 г. № Р-965 утверждены Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры. Этот документ продолжает действовать, в то время как нормативы, которые положены в его основу, утратили силу.

серьёзные опасения специалистов в возможности сохранения уровня доступности для населения учреждений культуры, прежде всего самых массовых — библиотек и клубов».

Общественная палата РФ, куда было направлено заключение РБА о новых нормативах, задалось простыми вопросами: есть ли возможность у жителей регионов просто приехать в библиотеку, чтобы взять книгу? могут ли жители сёл и деревень добраться до дома культуры или для этого необходимо вызывать трактор? есть ли у жителей небольших городов «доступ к культуре» или они вынуждены оставаться вне этой сферы жизни?

Несмотря на меры, предпринятые Государственной думой, Общественной палатой РФ, РБА и РНБ, невзирая на выводы Счётной палаты РФ, Правительство не отреагировало на критику, а Минкультуры России 2 августа 2017 г. издало распоряжение № Р-965 с Методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры. Основу этого документа составили нормативы, утверждённые Правительством 26 января 2017 г.

Таким образом, на март 2018 г. в сфере культуры сложилась следующая противоречивая правовая ситуация: нормативы для всей социально-культурной сферы отменены Правительством 22 декабря 2017 г., но продолжает действовать распоряжение Минкультуры России от 02.08.2017 г. с рекомендациями нормативов, которые уже утратили силу.

Напомним, что распоряжение Правительства РФ от 22.12.2017 г. также содержит поручение министерствам, включая Минкультуры России, «в трёхмесячный срок разработать и утвердить методические рекомендации о применении нормативов в целях реализа-

Осуществлять эффективную политику по сохранению и развитию сети общедоступных библиотек можно только на основе взвешенных региональных решений. Особенно это важно в условиях тотального дефицита бюджетов на культуру.

ции полномочий субъектов РФ в сферах культуры, образования, здравоохранения». Формально срок поручения истёк 22 марта 2018 г. А 21 марта в рамках Правительственного часа Совета федерации с докладом о современной модели культурной политики в России выступил министр культуры РФ Владимир Мединский. На вопрос депутата от Иркутской области Вячеслава Мархаева о том, когда будет завершена работа над новыми нормативами и не будут ли они способствовать сокращению сети государственных и муниципальных учреждений

Ряд субъектов с 2017 г. ведёт работу по утверждению собственных нормативов с учётом местной специфики. Это Республика Алтай, Белгородская, Курганская, Липецкая, Псковская, Нижегородская, Магаданская, Смоленская области и другие регионы. Документы, принятые региональными органами власти, включаются в базу данных «Центральные библиотеки субъектов РФ».

Осуществлять эффективную политику по сохранению и развитию сети общедоступных библиотек можно только на основе взвешенных региональных решений. Особенно это важно в условиях тотального дефицита бюджетов на культуру.

культуры, Мединский не дал никакого ответа. На момент написания настоящей статьи сообщений об утверждении новых методических рекомендаций не поступало.

Региональное измерение ответственности

Сделать обоснованные выводы о том, почему поручения Президента РФ Владимира Путина, зафиксированные публично, не были выполнены Правительством,

вряд ли возможно без соответствующих разъяснений контрольных органов. Неизвестно, была ли реакция Контрольного управления Президента, в чьи задачи входят контроль и проверка исполнения указов главы государства. Министерство культуры до сих пор не даёт каких-либо официальных разъяснений. Лишь на Ежегодном совещании руководителей федеральных и центральных региональных библиотек в ноябре 2017 г. первый заместитель министра культуры Владимир Аристархов высказался следующим образом: «...Были опасения, что этот документ станет обоснованием массового закрытия библиотек. Мы такого явления не наблюдаем. Это минимальный норматив. Цель его — обратная. В том, что там, где меньше библиотек, их нужно открывать. Мы мониторим ситуацию и не допускаем закрытия. Наоборот, мы настаиваем, чтобы открывали библиотеки».

Логика подсказывает, что доступность библиотечного обслуживания (например, на селе) будет возрастать, когда количество жителей на одно учреждение снижается, а не увеличивается. Однако в 1996 г. норматив был установлен на уровне 500, а в 2017 г. в два раза больше – 1000 жителей. И это в стране, где «средняя людность» сельских поселений составляет порядка 250 человек. О шаговой доступности учреждений культуры при таком нормативе можно забыть.

Отказ от федерального регулирования нормативов, пусть и рекомендательного (на местах оно чаще всего воспринималось как обязательное), может означать только одно: Правительство хочет передать на региональный уровень политическую ответственность за развитие социально-культурной сферы. Как известно, основная финансовая нагрузка по содержанию общедоступных библиотек ложится на местные органы власти (на 1 января 2018 г. это 41 971 учреждение), субъек-

В настоящее время РНБ разработала и передала в Правление РБА для согласования с Минкультуры России предложения по базовым нормативам обеспеченности населения общедоступными библиотеками, которые размещены для обсуждения на сайте проекта «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации». С документом можно ознакомиться по адресу: <http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/docum/predlozhenija%20po%20normativam.pdf>.

ты финансируют 255 государственных библиотек, Минкультуры России — всего восемь.

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

Знакомство с нормативными актами субъектов РФ 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 к вопросу чисто бюрократически. Второй подход предполагает осмысленную аналитическую привязку нормативов, формирующих сеть общедоступных библиотек, к условиям конкретного субъекта — его территории, инфраструктуре, населению, ресурсам и др.

На пути к общественно-государственному партнёрству

Необходимо ответить и на вопрос о том, насколько необходимы единые нормативы для всей России, нужны ли такие «федеральные ориентиры» для всех регионов сегодня? Ведь они с неизбежностью будут отражать некую «среднюю температуру» по стране. Если разработать единые нормативы, исходя из принципа «минимально необходимых» для всех регионов, то на практике такой норматив будет подтал-

Распределение финансовых полномочий по трём уровням не означает отказ от разработки и осуществления федеральной властью общегосударственной социально-культурной политики.

кивать местные власти к минимизации библиотечных сетей. Пожалуй, продуктивнее вести речь о единых подходах, среди которых принцип «шаговой доступности» наиболее прост, понятен и почти не допускает произвола в его применении.

Специалисты отдают себе отчёт в том, что невозможно разработать единые нормативы, которые в неизменном виде могут эффективно применяться во всех регионах. 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 библиотеками. Представляется важным попытаться общими усилиями сформировать «зону компромисса» между бюджетными возможностями субъектов РФ и профессиональными представлениями о желаемом уровне доступности библиотечных услуг для всего населения России.

Учитывая, что сфера культуры у нас управляется государством, важно задуматься и над таким вопросом: мы говорим только о государственных нормативах Министерства культуры или подобный документ может носить общественно-профессиональный характер и утверждаться Российской библиотечной ассоциацией? Такой вариант вполне возможен, и с опреде-

Библиотечная политика — это компетенция федерального уровня, закреплённая за Правительством страны и конкретно за Министерством культуры РФ.

лённой точки зрения он даже более полезен, чем чисто государственный, поскольку отражает позицию профессионалов, что в современных условиях даёт гарантию взвешенного решения, наиболее полного учёта особенностей развития библиотечной сферы. Тем более что имеется соответствующий опыт: в 2007 г. РБА утвердила развёрнутые «Базовые нормы организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных библиотек муниципальных образований».

Возможен и третий, наиболее перспективный, с нашей точки зрения, вариант, основанный на общественно-государственном партнёрстве. Нормативы необходимо готовить библиотечным специалистам, а рекоменда-

ции к их использованию в субъектах РФ должны утверждаться совместным решением РБА и Минкультуры России.

После декабрьского распоряжения Правительства РФ центр тяжести по принятию нормативных решений перенесён с федерального уровня в субъекты России. И основная забота об организации библиотечного обслуживания (а значит, и библиотечной сети) будет лежать на органах государственной власти и местного самоуправления. В этих условиях возрастает экспертная и методическая роль Центральных библиотек субъектов РФ, которые должны разрабатывать, предлагать и отстаивать нормативы с учётом местных факторов, чтобы максимально реализовать конституционные права граждан на обслуживание.

1 марта 2018 г. Президент РФ вновь выступил перед Федеральным собранием. Владимир Путин опять поднял вопрос о социальной сфере и результатах её оптимизации на примере здравоохранения. Он отметил, что «административными преобразованиями явно увлеклись: начали закрывать лечебные заведения в небольших посёлках и на селе». По словам главы государства, это недопустимо. «Забыли о главном — о людях. Об их интересах и потребностях. Наконец, о равных возможностях и справедливости. Так не должно быть ни в здравоохранении, ни в любой другой сфере. Нужно обеспечить, а где необходимо, восстановить действительно шаговую доступность... Ведь можно это сделать, но нужно было это делать с самого начала, когда занимались преобразованием», — заявил Владимир Путин.

Очень хочется повторить вслед за Президентом: давайте сделаем всё для того, чтобы восстановить действительную шаговую доступность публичных библиотек, которые так необходимы нашей стране, нашему народу, каждому городу, каждому селу, каждому человеку. ■

В 2015 г. Президент России Владимир Путин в своём послании говорил о том, что люди жалуются, что им порой непонятно, почему закрываются или объединяются больницы, школы, культурные и социальные центры, другие учреждения. Он дал соответствующие указания, которые, к сожалению, не были выполнены Правительством РФ.