

Предложения

к проекту приказа Минкультуры России «Об утверждении методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры» от 5 августа 2016 г.
(в части развития сети общедоступных библиотек)

Предлагаем представить таблицу «Рекомендуемые нормы и нормативы размещения библиотек» с внесенными изменениями:

Административно-территориальные уровни обеспечения услуг	Наименование организации, осуществляющей услуги	Норматив (обеспеченность населенного пункта библиотеками - на тыс. человек)	Норма (минимальное количество сетевых единиц)	Условия доступности
Субъект Российской Федерации	Универсальная библиотека	Административный центр с населением от 150 тыс. чел.	1	Транспортная доступность для жителей административного центра в течение 1 часа; для жителей муниципальных образований в течение 1 дня
	Детская библиотека		1	
	Специализированная библиотека для инвалидов по зрению		1	
	Молодежная (юношеская) библиотека		1	
	Универсальная библиотека (с молодежным подразделением и подразделением по обслуживанию инвалидов по зрению)	Административный центр с населением до 150 тыс. чел	1	Коммуникационная доступность услуг обеспечивается наличием в каждой библиотеке точки доступа к полнотекстовым информационным ресурсам
Детская библиотека	1			
Городской округ	Общедоступная библиотека / ЦБС или иное библиотечное объединение (с удаленными структурными подразделениями)	Административный центр городского округа от 20 тыс. чел.	1 на каждые 10 тыс. чел.	Транспортная доступность 30-40 минут Коммуникационная доступность услуг

	Детская библиотека		1 на каждые 4-7 тыс. детей до 14 лет	обеспечивается наличием в каждой библиотеке или удаленном структурном подразделении точки доступа к полнотекстовым информационным ресурсам
	Общедоступная библиотека / ЦБС или иное библиотечное объединение (с удаленными структурными подразделениями)	Административный центр городского округа до 20 тыс. чел.	1	
	Детская библиотека		1	
Муниципальный район	Межпоселенческая библиотека / ЦБС или иное библиотечное объединение (с молодежным подразделением, с удаленными структурными подразделениями)	Административный центр района	1	Транспортная доступность 30 минут – 1 час Коммуникационная доступность услуг обеспечивается наличием в каждой библиотеке или удаленном структурном подразделении точки доступа к полнотекстовым информационным ресурсам
	Детская библиотека		1	
Городское поселение	Общедоступная библиотека / ЦБС или иное библиотечное объединение (с молодежным подразделением, с удаленными структурными подразделениями)	Городское поселение от 20 тыс. чел	1 на каждые 10 тыс. чел.	Шаговая доступность 15-30 минут / Транспортная доступность 15-30 минут Коммуникационная доступность услуг обеспечивается наличием в каждой библиотеке или удаленном структурном подразделении точки доступа к полнотекстовым информационным ресурсам
	Детская библиотека		1 на 4-7 тыс. детей до 14 лет	
	Общедоступная библиотека / ЦБС или иное библиотечное объединение (с удаленными структурными подразделениями)	Городское поселение до 20 тыс. чел.	1	
			1	

	Детская библиотека			
Сельское поселение	Общедоступная библиотека (с отделом по обслуживанию детей)	Административный центр сельского поселения	1	Шаговая доступность 30 минут – 1 час. Коммуникационная доступность услуг обеспечивается наличием в каждой библиотеке или удаленном структурном подразделении точки доступа к полнотекстовым информационным ресурсам
	Удаленное структурное подразделение общедоступной библиотеки	Населенный пункт сельского поселения с числом жителей от 200 чел.	1	
	Удаленное структурное подразделение общедоступной библиотеки / стационарный или мобильный пункт обслуживания	Населенный пункт сельского поселения с числом жителей до 200 чел.	1	

Комментарии.

В настоящее время в субъектах РФ при размещении государственных и муниципальных организаций культуры руководствуются следующими документами: методика определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры» (распоряжения Правительства РФ от 19.10.1999 N 1683-р и от 23.11.2009 N 1767-р) и минимальные социальные нормы и нормативы обеспеченности субъектов РФ объектами социальной инфраструктуры (распоряжение Правительства РФ от 03.07.1996 N 1063-р (в редакции от 23.06.2014). 14 апреля 2016 г. Правительство РФ принимает распоряжение N 664-р, которым признает утратившим силу методику определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной сферы.

Данные рекомендации предлагается использовать «с учетом средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на культуру». Однако при этом мы считаем необходимым руководствоваться требованием **«сохранения сложившейся сети организаций культуры, создания условий для их развития, освоения ими новых технологий культурной деятельности»**, зафиксированным в «Основах государственной культурной политики».

При доработке рекомендаций мы исходим из того, что данный документ может повлиять на размещение десятков тысяч общедоступных библиотек, которые обеспечивают территориальное и социальное равенство граждан в реализации их прав на библиотечное обслуживание.

Во многих регионах тысячи людей сегодня не имеют возможности пользоваться услугами библиотек в целом, им не доступны ни стационарные, ни выездные формы библиотечного обслуживания. Так, например, в Воронежской области – это 123,9 тыс. человек (1064 населенных пункта), во Владимирская области – 92, 9 тыс. человек (2183 населенных пункта), в Вологодской области – 60 тыс. человек, в Амурской области – 30 тыс. человек (174 села), в Томской области – 28 тыс. человек (257 населенных пунктов), в Псковской области – 27,1 тыс. человек, в Ленинградской области – 18,3 тыс. человек (415 населенных пунктов), в Рязанской области – 16, 0 тыс. человек (604 населенных пункта), в Архангельской области – 15 тыс. человек, в Омской области – 14 тыс. человек (250 населенных пунктов), в Республике Саха (Якутия) – свыше 7 тыс. человек (36 населенных пунктов) и т.д.

Во многих регионах в настоящее время отмечается необходимость открытия новых библиотек (по действующим нормам Правительства РФ), среди них: Краснодарский край – необходимо открыть 102 библиотеки, Ингушетия – 97 библиотек (31 библиотека для

обслуживания взрослых и 66 библиотек для обслуживания детей), Ленинградская область – 93 библиотеки, Томская область – 76 библиотек, Бурятия – 48 библиотек, Калининградская область – 24 библиотеки, Ульяновская область – 20 библиотек, Марий Эл и Тыва – 10 библиотек в каждой республике, Владимирская область – 6 библиотек, Сахалинская область – 2 детских библиотеки и т.д.

Юношеские и молодежные библиотеки успешно функционируют в различных регионах страны. Наличие такой библиотеки на уровне субъекта РФ (административный центр с населением от 150 тыс. чел.) позволяет обеспечивать квалифицированную методическую помощь для работы с молодежной аудиторией в муниципальных библиотеках города и села. Наличие библиотек для молодежи необходимо отразить в проекте. Особенно это важно в тех ситуациях, когда молодежная библиотека (или соответствующее подразделение) выступает методическим центром по обслуживанию молодежи в других общедоступных библиотеках. Необходимость данного подхода, в том числе, подтверждается принятыми «Основами государственной молодежной политики на период до 2025 года» (2014 г.), в которых органам исполнительной власти субъектов Федерации рекомендовано уделять особое внимание молодежи.

Предлагаемые нормы размещения детских библиотек также могут обусловить сокращение исторически сложившейся в России системы библиотечного обслуживания детей, доказавшей свою состоятельность и эффективность. Эта система предполагает наличие полноценной сети самостоятельных детских библиотек, включающей сетевые единицы на всех административно-территориальных уровнях. Кроме того, организация отдельного обслуживания детей создает условия для безопасного посещения библиотек (фонды, соответствующие возрасту и размещенные с учетом требований Федерального закона от 20.12.2010 № 436-ФЗ). В проекте МР самостоятельная детская библиотека не предусмотрена на уровне городского поселения, при этом более чем в 2 раза увеличен норматив на размещение детских библиотек в городском округе. Предусмотрена одна детская библиотека на 15 тыс. детей до 14 лет вместо одной на каждые 4-7 тыс. детей (в действующих правительственных нормативах минимальной обеспеченности субъекта РФ библиотеками). Так, исходя из предлагаемых нормативов, в Иркутской области в городских поселениях почти каждая третья детская библиотека может быть сокращена (19 библиотек из 57 действующих), а пять городских округов полностью лишатся специализированных детских библиотек. В Ханты-Мансийском автономном округе можно будет закрыть 27 детских библиотек.

В проекте рекомендаций не учтена проблема транспортной доступности библиотек для жителей сельских населенных пунктов. Специализированный автотранспорт для организации библиотечного обслуживания отсутствует даже в минимальном количестве (всего в наличии менее 200 автомобилей на 1820 муниципальных районов страны). При этом в нашей стране расстояние от населенных пунктов до административного центра сельского поселения может составлять 50–70 км. В нормативах необходимо учитывать низкую плотность сельского населения в большей части субъектов РФ, отсутствие развитого общественного транспорта, плохое состояние дорог и другие факторы. Закрепление в нормативах шаговой доступности библиотек для жителей сельских населенных пунктов принципиально важно. В определенной мере снижению остроты проблемы доступности служит норма, предусматривающая создание удаленных структурных подразделений общедоступных библиотек в населенных пунктах от 200 человек, а в населенных пунктах с населением менее 200 человек – стационарного или мобильного пункта библиотечного обслуживания.

В проекте рекомендаций отсутствует централизованная библиотечная система и иные библиотечные объединения, наличие которых зафиксировано в ФЗ «О библиотечном деле» (Ст. 1, 11). ЦБС лишь упоминается в тексте (абзац 5 пункт 6 раздел 2) как организация, которая *«может быть»* образована на базе межпоселенческой библиотеки. В то время как библиотечные объединения являются сегодня наиболее эффективной моделью организации библиотечного обслуживания населения и действуют в муниципальных районах, городских округах и поселениях. Закон о «Библиотечном деле» рассматривает ЦБС в качестве одного из полноценных видов библиотечных объединений. Более чем в 20 субъектах РФ библиотечное обслуживание осуществляется **полностью** на основе ЦБС, в остальных – частично. Кроме того, в связи с

реализацией норм Федерального закона от 27 мая 2014 года № 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» в субъектах РФ активно идет процесс передачи полномочий по библиотечному обслуживанию населения с уровня сельских поселений на уровень муниципальных районов. Этот процесс тесно взаимосвязан с восстановлением системы организации библиотечного обслуживания на принципах централизации, которая наблюдается во многих субъектах РФ: в Амурской, Архангельской, Брянской, Курской, Липецкой, Московской, Орловской, Ростовской, Томской областях, в Алтайском крае, в республиках Бурятия, Калмыкия, Карелия, Хакасия, Чувашия и др. Рекомендации должны поддержать эти позитивные процессы в организации библиотечного обслуживания.

В предлагаемой РБА таблице «Рекомендуемые нормы и нормативы размещения библиотек» предусматривается наличие ЦБС и иных библиотечных объединений (с удаленными структурными подразделениями), начиная с уровня городского округа.

В перечне наименований организаций, оказывающих библиотечные услуги на уровне сельских поселений, предлагаем исключить **«филиал общедоступной библиотеки»**. Как показывает анализ, в регионах набирает силу тенденция отказа обособленных структурных подразделений межпоселенческих библиотек и ЦБС от статуса «филиала» в пользу «подразделения». Эта тенденция обусловлена изменениями в Налоговом Кодексе РФ, которые касаются определения «филиал» и требования вносить обособленные структурные подразделения в Единый государственный реестр юридических лиц (п. 3 и 4 ст. 83 НК РФ). Учитывая данное обстоятельство и опираясь на опыт ряда регионов, предлагаем в графу *«Наименование организации, осуществляющей услуги»* ввести позицию **«Удаленное структурное подразделение общедоступной библиотеки»**.

В проекте рекомендаций в качестве «Наименования организации, осуществляющей услуги/Тип объекта» указана *«точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам»*. Считаем, что это характеристика (условие) доступности услуг, которая обеспечивается информационно-коммуникационными технологиями, а не организация, оказывающая библиотечные услуги. «Точка доступа» к информационным ресурсам неотделима от библиотеки. В качестве показателя доступности «точка доступа» (виртуальный читальный зал) отражена в Модельном стандарте деятельности общедоступной библиотеки (п. 5.1.2.), включена в показатель «создание централизованного доступа к единому электронному ресурсу Российской Федерации» и исчисляется количеством «автоматизированных точек доступа к единому электронному ресурсу Российской Федерации».

В связи с этим в графу «Условия доступности» предлагаем включить позицию: **«коммуникационная доступность услуг обеспечивается наличием в каждой библиотеке или удаленном структурном подразделении точек доступа к полнотекстовым информационным ресурсам»**.

Необходимо установить, что методические рекомендации не распространяются на города федерального значения.

Данные «Предложения» подготовлены на основе замечаний и заключений, поступивших в Российскую библиотечную ассоциацию от руководителей государственных и муниципальных библиотек различных субъектов РФ после публикации документа на сайте «regulation.gov.ru» и соответствующего обращения на сайте РБА.