

Общедоступные библиотеки: трансформации, статистика, нормативы

*М.Б. Аврамова,  
член Постоянного комитета Секции  
центральных библиотек субъектов Российской Федерации,  
заведующий сектором научно-методического отдела библиотековедения,  
Российская национальная библиотека. Санкт-Петербург.  
[avramova@nlr.ru](mailto:avramova@nlr.ru)*

Тел. (812)-718-85-42, 8-911-218-14-68

Public libraries: transformation, statistics, regulations

*by Margarita B. Avramova*

Доступность библиотечных ресурсов и услуг во многом зависит от состояния сети общедоступных библиотек. Она служит барометром библиотечного климата в каждом регионе и стране в целом.

Какие вопросы волнуют библиотечное сообщество сегодня?

- Официальная статистика о библиотеках и проблемы перехода на новый инструментарий федерального статистического наблюдения.
- Трансформации сети общедоступных библиотек и новые возможности для развития сетевого единства региональных библиотечных систем.
- Социальные нормативы как механизм упорядочения сети общедоступных библиотек.

Основой принятия ключевых решений на всех уровнях управления библиотечной сферой являются данные федерального статистического наблюдения. Официальная статистика позволяет объективно оценивать охват населения библиотечным обслуживанием, результаты деятельности библиотек, эффективность бюджетных расходов на их содержание и модернизацию и др.

Речь об адекватности официальной статистики реальному положению дел в библиотечной сфере идет давно. Эта проблема была четко сформулирована на государственном уровне накануне проведения Всероссийской переписи библиотек (2009-2011). Однако перепись так и не дала ожидаемых результатов и «приблизительное» число библиотек – продолжает фигурировать во многих профессиональных публикациях, а также в аналитических документах, в том числе Минкультуры России. Более того, после вступления в силу Приказа Росстата от 15.07.2011 № 324 статистическая проблема обострилась. Согласно названному приказу муниципальные библиотеки системы Минкультуры России «разбили» по разным формам отчетности 6-НК и 7-НК. В результате библиотеки – структурные подразделения учреждений культурно-досугового типа стали отчитываться по форме 7-НК и выпали из общероссийской статистики вообще<sup>1</sup>.

В 2015 г. впервые в изданиях Росстата «Россия в цифрах – 2015»<sup>2</sup> и «Россия. 2015» отсутствуют сведения о числе общедоступных библиотек в 2014 г. (сведения только за 2012 и 2013 гг.). В Государственном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году<sup>3</sup> приведены данные официальной статистики ГИВЦ Минкультуры России по состоянию на начало 2014 г. – 40 166 общедоступных библиотек, но данные на 1 янв. 2015 г. отсутствуют. В апреле этого года совершенно

---

<sup>1</sup> Аврамова М.Б. Отраслевая статистика в условиях трансформации сети общедоступных библиотек: проблемы и решения // Библиотековедение. – М., 2014. – № 6. – С. 115 – 122.

<sup>2</sup> Россия в цифрах - 2015 г. / Федер. служба гос. статистики. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_11/IssWWW.exe/Stg/d01/10-01.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/10-01.htm) (дата обращения 30.12.2015)

<sup>3</sup> Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году / М-во культуры Рос. Федерации: Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: (<http://mkrf.ru/report/report2014/>, с. 62.

непонятные статданные опубликованы в отчете Счетной палаты по итогам проверки оптимизации в сфере здравоохранения, культуры, образования и социального обслуживания: «Из расчета социальных нормативов всего в Российской Федерации должно быть более 26 тыс. библиотек. По итогам 2014 г. их число составило чуть более 5 тыс.»<sup>4</sup>.

Приведенные факты свидетельствуют том, что в настоящий момент назрел переход на принципиально другой инструментарий федерального статистического наблюдения. Предложения о необходимости изменений в формы 6-НК, утвержденные приказом Росстата в 2011 г., вносились профессиональным сообществом в течение нескольких лет, был опубликован ряд материалов в специальной печати<sup>5</sup>. Но проект новой формы 6-НК до утверждения Росстатом не был представлен профессиональному сообществу на обсуждение. Только после опубликования 13 октября с.г. Приказа Росстата от 08.10.2015 № 464<sup>6</sup> на официальном сайте Минкультуры России началось рассмотрение документа профессиональным сообществом.

Новая форма отчетности 6-НК «СВЕДЕНИЯ ОБ ОБЩЕДОСТУПНОЙ (ПУБЛИЧНОЙ) БИБЛИОТЕКЕ за 20\_\_ г.» разработана с учетом стратегически важных принципов и подходов: форма обязательна для всех организаций, осуществляющих библиотечную деятельность, независимо от их ведомственной принадлежности; во всех разделах заложена отчетность по работе с использованием автоматизированных и цифровых технологий, по обслуживанию инвалидов и др. актуальные показатели. Но при этом она содержит ряд недостатков и неточностей, которые могут привести к искажению статистической отчетности. К наиболее существенным можно отнести следующие:

- употребляются неоднозначные понятия. Имеются расхождения с ГОСТом Р 7.0.20 – 2014 «Библиотечная статистика: показатели и единицы исчисления»;
- показатели не совпадают с показателями в базовом (отраслевом) перечне государственных (муниципальных) услуг, утвержденном Минкультуры России 24.07.2015;
- не содержатся показатели, актуальные для муниципальных библиотек;
- не учитывается сложность подсчета отдельных показателей и др.

Кроме того, имеется еще одна весьма существенная проблема: в настоящее время первичная учетная документация библиотек, на основе которой должна осуществляться государственная отчетность, нуждается в доработке под предлагаемые формы. Причины отсутствия первичного учета адекватного предлагаемым формам: с одной стороны, вводится кардинально новый подход и новые показатели отчетности, с другой – существуют проблемы в первичном учете: в библиотеках нет единых подходов к подсчёту основных показателей деятельности библиотек, происходит постоянная трансформация показателей, последняя произведена в базовых (отраслевых) перечнях, утверждаемых Минкультуры России.

---

<sup>4</sup> Счетная палата проверила оптимизацию в сфере здравоохранения, культуры, образования и социального обслуживания / С.Фадеев, С.Бобылев, С.Павлова, В.Машатин; Счетная палата Рос. Федерации: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/21297](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21297) (дата обращения: 30.12.2015)

<sup>5</sup> Предложения о внесении изменений в форму 6-НК / Рос. Нац. б-ка. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <http://clrf.nlr.ru/analitika/10132-predlozheniya-v-6nk> (дата обращения: 30.12.2015)

<sup>6</sup> Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью учреждений культуры: Приказ Росстата от 15.07.2011 N324: [Электронный ресурс]. URL: <http://e.rnk.ru/npd-doc.aspx?npmid=97&npid=84636> (дата обращения: 30.12.2015)

Аналитическая записка о проблемах внедрения новых форм статистической отчетности была подготовлена специалистами научно-методического отдела библиотековедения Российской национальной библиотеки (РНБ)<sup>7</sup> и направлена генеральным директором РНБ А.В. Лихомановым в адрес заместителя директора Департамента науки и образования – начальника отдела библиотек и архивов Минкультуры России Е. Н. Гусевой. Учитывая весь комплекс проблем, в аналитической записке были изложены следующие предложения:

- Перенести сроки внедрения новой формы 6-НК на один год начать отчитываться по ней с 2017 года. За 2015 г. предлагаем отчитываться по старым формам 6-НК, но при этом заполнять эту форму должны все библиотеки, в том числе те, которые являются структурными или обособленными подразделениями культурно-досуговых учреждений, органов местного самоуправления и др. организаций. Это по существу первый шаг к переходу на новую форму отчетности.

За это время в 2016 г.:

- осуществить пилотный проект по заполнению новых форм в 5 – 7 регионах страны с различными библиотечными сетями и иными учреждениями, оказывающими библиотечные услуги населению;
- провести обсуждение новых форм 6-НК и Сводов с целью выработки согласованной уточненной редакции для представления в Росстат;
- наладить соответствующий первичный учет в регионах, организовать консультирование и обучение специалистов силами методических служб ЦБ субъектов РФ;
- доработать программное обеспечение для электронного заполнения форм отчетности (сейчас на сайте МК РФ АИС "Статистическая отчетность отрасли" в редакции от 11.12.2014).

Так или иначе, но высказанные предложения не были учтены, и десятки тысяч библиотек оказались в весьма сложной ситуации, потому что практически до конца года уточненные формы 6-НК не были утверждены. По состоянию на 16 декабря 2015 г. на официальном сайте Минкультуры России опубликована следующая информация: «В связи с необходимостью уточнения форм федерального статистического наблюдения (утверждены Приказом Росстата от 08.10.2015 № 464), в ближайшее время планируется утверждение Росстатом обновленных форм отчетности». После утверждения, новый Приказ Росстата будет доведен до Вашего сведения»<sup>8</sup>.

На фоне отсутствия полных официальных данных о библиотеках, определенную ясность в ситуацию вносит мониторинг сети общедоступных библиотек системы Минкультуры России, который осуществляется РНБ в тесном сотрудничестве с методическими службами центральных библиотек всех субъектов федерации в рамках Общероссийского проекта «Корпоративная полнотекстовая база данных “Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации”»<sup>9</sup>. Отметим, впервые данные

---

<sup>7</sup> О проблемах внедрения новых форм статистической отчетности для федерального статистического наблюдения за деятельностью библиотек, утвержденных Приказом Росстата от 08.10.2015 № 464: (Аналит. записка) / Рос. Нац. б-ка. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: [http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/6NK/6NK\\_problemAZ.pdf](http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/6NK/6NK_problemAZ.pdf) (дата обращения: 30.12.2015)

<sup>8</sup> Список форм статистической отчетности на 2015 -2016 годы / М-во культуры Рос. Федерации: Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mkstat.ru/forms/> (дата обращения: 30.12.2015)

<sup>9</sup> Аврамова М.Б. Общедоступные государственные и муниципальные библиотеки Российской Федерации: мониторинг сети. 2011–2014 гг.): [Электронный ресурс]. URL: <http://clrf.nlr.ru/analitika/10203-monitoring-seti-2011-2014> (дата обращения: 30.12.2015)

мониторинга РНБ за 2012-2014 гг. включены в Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году<sup>10</sup>.

По данным методического наблюдения РНБ сеть общедоступных библиотек на 1 января 2015 г. насчитывала около 44,4 тыс. библиотек, из них 262 ед. центральных библиотек субъектов федерации, 35,5 тыс. муниципальных библиотек и около 8,6 тыс. библиотек – структурных подразделений организаций культурно-досугового типа (далее – КДУ). Расхождения с официальными данными составляют более четырех тысяч библиотек. То есть тысячи библиотек оказалось вне поля зрения государства.

Наблюдение зафиксировало трансформации сети библиотек, которые по силе отрицательного воздействия на библиотечную сферу можно отнести к вызовам:

- **Разрушение сетевой организации библиотечного обслуживания населения на муниципальном уровне и, как следствие, целостности информационно-библиотечного пространства региона и страны в целом.** Почти пятая часть муниципальных библиотек оказалась вне профессиональной библиотечной сети оказалась. Не только сельские, но и межпоселенческие, городские и даже централизованные библиотечные системы переводятся в состав КДУ. Известно, что библиотеки, не получившие статуса юридического лица и не прописанные в уставах многопрофильных учреждений как структурные подразделения, не имеют прав на получение субсидий из федерального бюджета на подключение к сети Интернет, на создание модельных библиотек в сельской местности, на комплектование, на предоставление доступа к ресурсам Национальной электронной библиотеки (НЭБ). В первую очередь именно «внутриклубные» библиотеки оказались на «обочине» модернизационных процессов в библиотечной сфере.

- **Сокращение количества библиотек в стране, причем в последние три года эта тенденция усилилась.** Годовые показатели по 83 субъектам РФ отражают нарастающую отрицательную динамику: 2012 г. потери составили 334 библиотеки, 2013 г. – 666 библиотек, 2014 г. – 857 библиотек. По факту за три года не стало почти 2 тыс. библиотек (1857). Только за счет «вливания» в библиотечную сеть страны библиотек новых субъектов РФ Республики Крым и г. Севастополя – свыше 700 библиотек – итоговый показатель потерь за три года снизился до одной тысячи (1133 б-ки).

Сокращение сети наблюдается в большинстве субъектов РФ (в 75 регионах). Формулировки из решений представительных органов МСУ и распоряжений администраций муниципального образования о закрытии библиотек:

- сокращение бюджетных ассигнований, систематическое недофинансирование областным бюджетом в виде субвенций и дотаций;
- оптимизация средств в бюджете сельского поселения;
- нецелесообразность содержания и др.

- **Сокращение режима работы библиотек.** С каждым годом увеличивается число библиотек, обслуживающих читателей по сокращенному графику, с минимумом услуг. Так, в Псковской области по сокращенному графику работает 70% от общего числа муниципальных библиотек, в Брянской – 60%, в Курской и Ульяновской – более 50% и т.д.

Наряду с вызовами, говорящими о деградации сети общедоступных библиотек, мониторинг показал, что в 2014 г. впервые обозначился положительный вектор, направленный на восстановление целостности региональных библиотечных систем.

Этот вектор формируют такие актуальные действия как:

---

<sup>10</sup> Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году / М-во культуры Рос. Федерации: Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <http://mkrf.ru/report/report2014/> . С. 65 – 67. (дата обращения: 30.12.2015)

- Передача полномочий по организации библиотечного обслуживания с уровня поселений на уровень муниципального района.
- Создание межпоселенческих (центральных районных) библиотек как системообразующего учреждения, в состав которого могут входить сельскопоселенческие библиотеки (Амурская, Архангельская, Пензенская обл. и др.).
- Возвращение библиотек из культурно-досуговой сети в библиотечную. Процессы передачи библиотек в состав КДУ и возврата в библиотечную сеть идут одновременно. Но в 2014 г. в библиотечную сеть было возвращено почти 500 библиотек, а в КДУ передано около 300.
- Восстановление системы организации библиотечного обслуживания на принципах централизации (Брянской, Липецкой, Ульяновской областях и др.).
- Сохранение ЦБС в 22 регионах.

Правовую основу для развития профессионально-сетевое единства на муниципальном и региональном уровнях позволяет создать Федеральный закон № 136-ФЗ от 27.05.2014 г. Изменения, внесенные данным законом в 131-ФЗ (часть 1.2 статьи 17), дают субъектам федерации право на перераспределение полномочий по вопросам местного значения, в том числе по вопросам организации библиотечного обслуживания населения.

Из аналитических обзоров и докладов о деятельности муниципальных библиотек в 2014 г. известно, что в регионах с учетом норм 136-ФЗ, производятся следующие действия:

- принимаются законы о перераспределении полномочий по организации библиотечного обслуживания населения, (Ненецкий автономный округ), вносятся изменения в законы о местном самоуправлении (Чувашская республика), о культуре (Владимирская область) и др. акты;
- разрабатываются рекомендации органами государственной власти, осуществляющими управление сферой культуры (Курская область);
- ведется разъяснительная работа о целесообразном распределении полномочий (Томская область).

Многие сходятся в одном – необходимо использовать новые правовые возможности и закрепить за органами местного самоуправления муниципальных районов полномочия по организации библиотечного обслуживания населения, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов библиотек сельских поселений. Передача полномочий на уровень района осуществляется в Амурской, Архангельской, Брянской, Курской, Липецкой областях, в республиках Бурятия, Калмыкия, Хакасия, Чувашская и др.

Соглашения о передаче полномочий между органами местного самоуправления, заключаемые на основании части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, носят единичный характер, зависят от встречного волеизъявления, неоправданно часто перемещаются с одного уровня на другой, приводят к закрытию библиотек в случае невыполнения какого-либо пункта соглашения (например, уменьшения объема финансирования). В то время как Закон субъекта РФ о перераспределении полномочий по организации библиотечного обслуживания создает эффективную правовую основу для:

- реализации единой региональной библиотечной политики и единого порядка осуществления полномочий на всей территории субъекта РФ
- формирования организационно-управленческих, технологических и идеологических связей, объединяющих библиотеки региона в целостную библиотечно-информационную систему
- совершенствования межбюджетных отношений и эффективного расходования средств местных бюджетов, в том числе для достижения целей, определенных в «майских» указах Президента Российской Федерации

- развития библиотечно-информационной системы региона в соответствии с рекомендациями «Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки».

При подготовке региональных нормативно-правовых актов о передаче полномочий можно опираться на Методические рекомендации по вопросам организации библиотечного обслуживания населения с учетом изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении в 2014 г.<sup>11</sup>

Фактором, сдерживающим понижение обеспеченности населения библиотеками, являются социальные нормативы и нормы, которые устанавливаются Правительством РФ. Регулируя нормативную потребность субъектов РФ в библиотеках, они запускают механизм упорядочения сети библиотек и призваны служить преодолению диспропорций в обеспеченности населения услугами библиотек по всей стране.

В этой связи важно отметить, что на официальном сайте Мин культуры России опубликованы проекты распоряжений Правительства Российской Федерации по внесению изменений:

- в социальные нормативы и нормы, одобренные распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р (в редакции распоряжения Правительства РФ от 13.07.2007 № 923-р);

- в методику (Методика) определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, одобренную распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 23.11.2009 № 1767-р).

Проекты этих двух весьма важных документов были опубликованы на официальном сайте Минкультуры России сначала 1 сентября, а затем в измененной уже редакции 30 сентября 2015 г. К сожалению, публикация не сопровождалась сведениями о статусе данных проектов, отсутствовали какие-либо комментарии и пояснения, не были установлены сроки обсуждения и подачи поправок.

Тем не менее, профессиональное сообщество активно отреагировало на первоначальные проекты социальных норм, где в населенных пунктах с числом жителей менее 500 человек было рекомендовано иметь не стационарную библиотеку, а только пункт книговыдачи. По расчетам РНБ на основании предлагаемой методики почти каждая вторая-третья сельская библиотека может быть закрыта! В некоторых регионах тоже сделали аналогичный расчет и пришли к пессимистическим выводам. О перспективе возможного закрытия значительного числа библиотек в РНБ сообщали из Архангельской, Брянской, Иркутской, Кемеровской, Новосибирской, Томской и др. областей, из республик Коми и Саха (Якутия), из Алтайского и Забайкальского краев и других субъектов РФ. Отдельные библиотеки направили письма о неприемлемости предлагаемых нормативов в федеральные и региональные органы управления культурой, Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву. В результате в второй редакции проектов распоряжений появилась вариативность норматива для поселений с числом жителей до 500 человек – в таких поселениях рекомендуются «филиалы общедоступных библиотеки или пункты книговыдачи». Но и в новой редакции проектов сохранились положения, которые могут повлечь за собой снижение обеспеченности субъекта РФ библиотеками и сокращение их числа по стране в целом. Отзывы из регионов и заключение на проекты распоряжений Правительства, подготовленное специалистами Научно-методического отдела библиотековедения РНБ, опубликованы на сайте РНБ.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Методические рекомендации по вопросам организации библиотечного обслуживания населения с учетом изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении в 2014 г. / Рос. Нац. б-ка. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <http://clrf.nlr.ru/images/SiteDocum/kons/metod136fz.pdf> (дата обращения: 30.12.2015)

<sup>12</sup> Заключение на проекты распоряжений Правительства Российской Федерации по внесению изменений: в социальные нормативы и нормы, одобренные распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р (в

Считаем, что в действующих в настоящее время социальных нормативах используется правильный подход: нормативы даны в тесной увязке административно-территориального устройства с числом жителей, проживающих на территории муниципального образования. Единственный минус действующих нормативов и проектов изменений в них – это рекомендательный характер.

В этой связи большое значение имеют слова Президента в Послании Федеральному Собранию РФ этого года:

«Люди жалуются, что им порой непонятно, почему закрываются или объединяются, например, культурные и социальные центры, учреждения. Мы всё время говорим о необходимости реструктуризации сети, в некоторых случаях переразмеренной... Прошу вас самым внимательным образом к этому отнестись. И поручаю Правительству до 1 марта 2016 года подготовить и утвердить методику 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»<sup>13</sup>.

На наш взгляд, сегодня нужно остановить деградацию и необоснованное сокращение библиотечной сети. Во многом от нашей активной профессиональной позиции зависит решение этой задачи.

*Аннотация: В докладе освещены проблемы государственной статистики в библиотечной сфере деятельности, основные тенденции трансформации сети общедоступных библиотек, социальные нормативы обеспеченности субъектов РФ в объектах культуры.*

*Ключевые слова: общедоступные библиотеки, государственная статистическая отчетность, трансформации сети библиотек, социальные нормативы.*

*Abstract: The state statistical of library activity field, the main tendencies of transformation in libraries network and the social security regulations of Russian Federation subjects in cultural objects.*

*Key word: public libraries, state statistical reporting, transformation of the library networks, social regulation.*

---

редакции распоряжения Правительства РФ от 13.07.2007 № 923-р); в методику (Методика) определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, одобренную распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 23.11.2009 № 1767-р). / Рос. Нац. б-ка. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <http://clrf.nlr.ru/analitika/10230-sotsialnye-normativy> (дата обращения: 30.12.2015)

<sup>13</sup>Послание Президента России Федеральному Собранию: [3 декабря 2015 г.] / Официальные сетевые ресурсы Президента России. [Электронный ресурс]. URL: // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 30.12.2015)