



Российская национальная библиотека  
Научно-методический отдел библиотековедения  
Российская библиотечная ассоциация

**Методические рекомендации<sup>1</sup>**  
по вопросам организации библиотечного обслуживания  
населения с учетом изменений, внесенных в законодательство  
Российской Федерации о местном самоуправлении в 2014 г.

**Введение**

Российская национальная библиотека (РНБ) совместно с Российской библиотечной ассоциацией (РБА) участвуют в формировании и реализации государственной культурной политики. В целях методического сопровождения модернизации и инновационного развития общедоступных библиотек осуществляется мониторинг изменений нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность библиотек, ведется анализ деятельности региональных библиотечных систем по обеспечению доступности библиотечных услуг населению, осуществляется подготовка рекомендаций и консультаций.

В 2014 г. РНБ и РБА принимали участие в Парламентских слушаниях на тему «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере культуры: направления оптимизации», представили свои предложения. В определенной мере мнение специалистов было учтено при внесении изменений в Федеральный закон N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2014 году.

Настоящие методические рекомендации<sup>2</sup> адресованы Центральным библиотекам субъектов Российской Федерации, участвующим в формировании и реализации региональной библиотечной политики. Рекомендации посвящены совершенствованию организации библиотечного обслуживания населения с учетом изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении Федеральным законом от 27.05.2014 г. N 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 Федеральном законе от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2014 г.) полномочия органов местного самоуправления в библиотечной сфере сохранены в

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации не являются официальным толкованием норм федеральных законов

<sup>2</sup> Методические рекомендации подготовлены специалистами Научно-методического отдела библиотековедения Российской национальной библиотеки (отв. исп. М.Б. Аврамова, С.А. Басов) с учетом «Методических рекомендаций по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. N 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» (разработаны Минрегионом России, 2014 г.).

неизменном виде. Они определены в статьях 14, 15, 16 и 16.2. Федерального закона N 131-ФЗ и заключаются в общей «формуле»: *«организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов»*. В то же время внесены существенные изменения в иные статьи закона, применимые к библиотечной сфере.

В новой редакции Федерального закона N 131-ФЗ (в соответствии с Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ) за субъектом Российской Федерации закрепляются новые полномочия. Частью 1.2. статьи 17 установлено: *«Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»*. В качестве объекта перераспределения рассматриваются полномочия по вопросам местного значения, в перечень которых входят полномочия по организации библиотечного обслуживания населения.

Считаем важным обратить внимание библиотек – методических центров и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на возможность перераспределения полномочий по организации библиотечного обслуживания населения. Включение данного вопроса в предмет регулирования правовой системы субъекта Российской Федерации направлено на эффективное и рациональное расходование бюджетных средств, устойчивое развитие всей библиотечной системы региона, способствует преодолению деструктивных явлений в организации библиотечного обслуживания (ограничение доступности библиотечных услуг, снижение их качества и объема, усиление диспропорций в обеспечении населения библиотеками и др.). Закон субъекта федерации о перераспределении полномочий должен создать новые правовые основания для решения проблем обеспечения деятельности сельских библиотек, которые составляют большую часть общедоступных библиотек страны – около 80% и являются самым доступным учреждением культуры на селе. Это реальный путь модернизации библиотек и повышения качества библиотечного обслуживания в регионе.

Настоящие Методические рекомендации подготовлены с учетом анализа процессов трансформации сети общедоступных библиотек и региональной практики. Они направлены на эффективное применение положений действующего законодательства в целях формирования современной системы организации библиотечного обслуживания в регионах и стране в целом. Применение рекомендаций содействует реализации *«Основ государственной культурной политики»*, утвержденных 12 декабря 2014 года указом Президента России и основных положений *«Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки»*, утвержденных Министерством культуры Российской Федерации 31 октября 2014 г. в качестве Рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Методические рекомендации разработаны с учетом запросов методических служб региональных библиотек, и могут быть использованы при подготовке нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

### **Анализ ситуации**

В последнее десятилетие библиотечная сфера страны находится в процессе активных преобразований, обусловленных динамичной технологической реальностью и системными социально-экономическими реформами: административной, местного самоуправления, бюджетной и др. В Основах государственной культурной политики, принятых в 2014 г., первостепенное значение придается библиотекам как культурно-

просветительским, нравственно-образующим учреждениям, при этом сохраняется их роль в реализации конституционных прав граждан на свободный доступ к информации и знаниям. Закрепляется необходимость «сохранения библиотек как общественного института распространения книги, приобщения к чтению, принятия мер по модернизации их деятельности»<sup>3</sup>. В этих целях на федеральном уровне реализуются проекты по созданию центров культурного развития в малых городах и сельской местности, публичных центров правовой информации, модельных библиотек, комплексов информационного библиотечного обслуживания (КИБО) и другие проекты, в которых на паритетных началах участвуют субъекты федерации.

Вместе с тем, существуют проблемы, которые возникли в результате правового реформирования, связанного с разделением полномочий и присвоением муниципальным библиотекам статуса юридического лица в рамках норм Федеральных законов N 131-ФЗ и №83-ФЗ. Они обострились в ходе оптимизации бюджетных расходов и стали тормозом на пути формирования эффективной системы библиотечного обслуживания, отвечающей вызовам времени.

Мониторинг трансформации сети муниципальных общедоступных библиотек, проведенный РНБ в 2011–2014 гг., нашел отражение в Государственном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году<sup>4</sup>. Он выявил следующие проблемы:

- **Разрушение сетевой организации библиотечного обслуживания населения на муниципальном уровне** и, как следствие, целостности информационно-библиотечного пространства региона и страны в целом. Полная или частичная децентрализация библиотечных систем на уровне районов, передача всех библиотек на уровень поселения, упразднение статуса центральной районной библиотеки, отказ от создания межпоселенческих библиотек, передача библиотек в структуры неблиотечных организаций – все эти действия органов местного самоуправления привели к организационно-правовой и технологической разобщенности муниципальных библиотек. Большинство сельских библиотек оказались в «одиночном» плавании без необходимых ресурсов, современной технологической базы, квалифицированных кадров, без кооперации и координации в профессиональной деятельности.

По данным РНБ на 1 января 2015 сеть общедоступных библиотек насчитывала около **44,4 тыс.** библиотек<sup>5</sup>, из них **261 ед.** центральных библиотек субъектов федерации, **35,5 тыс.** муниципальных библиотек и **около 8,6 тыс.** библиотек – структурных подразделений в организациях культурно-досугового типа (далее – КДУ).

Почти пятая часть муниципальных библиотек оказалась вне профессиональной библиотечной сети. Такие библиотеки действуют в 62 субъектах федерации, причем в отдельных регионах они составляют более 50 % от общей сети муниципальных библиотек. В состав КДУ переводятся поселенческие, межпоселенческие, городские, районные, детские библиотеки и даже централизованные библиотечные системы. В

---

<sup>3</sup> Основы государственной культурной политики. Утв. Указом Президента Российской Федерации N808 от 24 декабря 2014 г.: [Электронный ресурс] URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d526a877638a8730eb.pdf>

<sup>4</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).

<sup>5</sup> Данные официальной статистики ГИВЦ Министерства культуры России на 1 янв. 2015 г. не опубликованы. По данным ГИВЦ на 1 янв. 2014 г. в стране насчитывалось 39,3 тыс. государственных и муниципальных библиотек – более чем на 5 тыс. меньше, чем показывает мониторинг РНБ. Причина таких расхождений заключается в том, что в общероссийскую статистику не включаются данные по обслуживанию населения библиотеками в составе культурно-досуговых учреждений, отчитывающихся по форме 7-НК.

уставных документах многих культурно-досуговых, культурно-спортивных, социокультурных, развлекательно-информационных и иных центров библиотеки как структурные подразделения вообще не предусматриваются. Библиотеки, не получившие статуса юридического лица, не имеют прав на получение субсидий из федерального бюджета на подключение к сети Интернет, на создание модельных библиотек в сельской местности, виртуальных читальных залов, комплектование. Предоставление доступа к ресурсам федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» (НЭБ) также возможно только для библиотек, выделенных в обособленное (самостоятельное) подразделение. Оказавшись без должной финансовой поддержки и ресурсного обеспечения, «внутриклубные» библиотеки очень быстро превращаются в мало востребованные пункты выдачи ветхих и устаревших книг, лишаются всякой перспективы на дальнейшее развитие и даже существование.

• **Сокращение сети библиотек.** Закрытие библиотек, а не интеграция в более крупные учреждения клубного типа (многофункциональные культурные центры) стало основным «трендом» оптимизации библиотечной сети. Годовые показатели сокращения числа библиотек по 83 субъектам РФ отражают нарастающую отрицательную динамику: 2012 г. – минус 334 библиотеки, 2013 г. – минус 666 библиотек, 2014 г. – минус 857 библиотек. За три года в стране упразднено почти 2 тыс. библиотек (1857). Только за счет «вливания» библиотек Республики Крым и г. Севастополя итоговый показатель потерь за три года «смягчился» – до 1133 библиотек.

Сокращение сети наблюдается в большинстве субъектов РФ (в 75 регионах). Более чем в 40 субъектах федерации сеть уменьшилась на десятки и сотни библиотек, среди них выделяются следующие области: Тульская (минус 112 библиотек), Пензенская (минус 110 библиотек), Вологодская (минус 86 библиотек) и др. Во многих регионах имеются так называемые «законсервированные» библиотеки, которые не работают, а только числятся, и судьба их не решается на протяжении нескольких лет (в Волгоградской, Курской, Ленинградской областях, Приморском крае и др.).

Приведем формулировки из решений представительных органов МСУ и распоряжений администраций муниципальных образований о закрытии библиотек:

- сокращение бюджетных ассигнований, систематическое недофинансирование областным бюджетом в виде субвенций и дотаций;

- оптимизация средств в бюджете сельского поселения;

- нецелесообразность содержания;

- исключение из сети малоэффективных, неработающих сельских библиотек;

- предаварийное состояние зданий и отсутствие финансовых средств на ремонт и др.

• **Сокращение режима работы библиотек, увеличение числа 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%, в Воронежской и Кировской – более 40%, в Курганской и Самарской – около 37 %, в Сахалинской – 25% и т.д. С каждым годом число таких библиотек возрастает. В разрезе отдельных районов эти цифры превышают 80 %, и сельские библиотеки открыты всего 2–3 часа в день или 2–3 дня в неделю. Возможно, именно такой режим работы стал основанием для закрытия библиотек с формулировками: «в связи с не востребова́нностью библиотечного обслуживания жителями села» (Новосибирская область), «в связи с невыполнением 70% охвата населения библиотечным обслуживанием» (Забайкальский край), «в связи малой посещаемостью и не полным функционированием» (Липецкая область) и др. Подобные мероприятия ведут к снижению качества библиотечного обслуживания населения, способствуют

увеличению скрытой безработицы, снижению уровня жизни работников библиотек.

• **Понижение обеспеченности населения библиотеками** связано с разными подходами к соблюдению социальных нормативов по обеспечению населения библиотеками, которые установлены распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683 (ред. от 23.11.2009) «О методике определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры», но носят рекомендательный характер. Поэтому в регионах, равных по экономическому развитию и численности населения, довольно значительная разница в количестве библиотек, например, в Вологодской области – 557 библиотек, в Архангельской – 476 библиотек. В стране по состоянию на 1 января 2015 г. в среднем на одну общедоступную библиотеку приходилось 3,3 тыс. жителей (в 2011 г. – 3,1 тыс. жителей). При этом наблюдается значительный разброс этого показателя по территории страны от 1,1 до 9 тыс. человек (не включая Москву и Санкт-Петербург, где на одну библиотеку – свыше 26 тыс. человек). От этого, в первую очередь, страдают сельские жители. В аналитических материалах зафиксировано: в Архангельской области нет доступа к библиотечным услугам 14 тыс. жителей, в Астраханской – 13 тыс., в Волгоградской – 12 тыс., в Вологодской – 11 тыс. (1658 населенных пунктов), Иркутской – 10 тыс. и т.д. Причины: отдаленные села, труднодоступная местность, отсутствие автотранспорта и др.

В отчете Счетной палаты<sup>6</sup> по итогам проверки оптимизации в сфере здравоохранения, культуры, образования и социального обслуживания опубликованы комментарии о выездных формах работы учреждений: в 2013 г. только 130 библиотек имели специализированный автотранспорт (библиомобили, библиобусы), в 2014 г. число библиотек, имеющих такой транспорт, составило всего 150 единиц. Однако, как показала проверка, работает он не всегда эффективно. В Самарской области для передвижной библиотеки в 2008 г. приобретен двухэтажный автобус почти за 6 млн. руб. Из-за больших размеров он может проехать не во все населенные пункты, для обслуживания которых был закуплен. В течение 2014 г. эта передвижная библиотека выехала 68 раз в 17 населенных пунктов. Однако в районе 27 сел, не обеспеченных библиотеками. Дорогостоящий транспорт простаивает, а население не получает должного обслуживания.

Выявленные проблемы, связаны не только с застарелой проблемой – дефицитом бюджетов поселений, но в значительной степени и с отсутствием эффективной стратегии по организации библиотечного обслуживания на муниципальном и региональном уровнях. Организационно-правовая разнородность библиотечной сферы, распыленность библиотек по разным учреждениям и учредителям, усложняют органам власти выполнение их полномочий, препятствуют обеспечению качества и доступности библиотечных услуг на всей территории субъекта федерации.

Только в 2014 г. появились правовые основания для оптимизации полномочий по вопросам организации библиотечного обслуживания населения, преодоления существующих проблем и реализации единой библиотечной политики в каждом субъекте федерации. Они связаны с принятием Федерального закона N 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"». Действующим законодательством о местном самоуправлении (первым абзацем части

---

<sup>6</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)

1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ) субъектам федерации предоставляется право перераспределения полномочий по вопросам местного значения, в перечень которых входят полномочия по организации библиотечного обслуживания населения.

Проведенный анализ региональных законов<sup>7</sup>, принятых после вступления в силу Федерального закона 136-ФЗ, позволяет обозначить следующие тенденции:

- **В законах субъектов Российской Федерации о перераспределении полномочий отсутствует вопрос о полномочиях по организации библиотечного обслуживания населения** (исключение – Закон Ненецкого автономного округа от 19.09.2014 № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа»).

- **Разнообразен предметный спектр региональных законов, принятых с учетом норм Федерального закона 136-ФЗ и затрагивающих вопросы регулирования полномочий в библиотечной сфере, среди них:**

- о закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями (Воронежская, Курганская, Мурманская, Свердловская, Ярославская области, Камчатский, Краснодарский, Красноярский и Пермский края, Карачаево-Черкесская Республика и Республика Марий Эл);

- о внесении изменений в региональные законы о местном самоуправлении (Удмуртская и Чувашская республики);

- об отдельных вопросах осуществления местного самоуправления (Еврейская автономная область);

- о внесении изменений в региональный закон «О культуре» (Владимирская область);

- о внесении изменений в региональные законы, регулирующие межбюджетные отношения; полномочия по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за счет средств областного бюджета; нормативы для оценки расходных обязательств по вопросам местного значения поселений; нормативы стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных образований и применяемых при расчетах межбюджетных трансфертов и др. (Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Курская, Липецкая области, Алтайский край).

- **В региональном законодательстве наблюдаются два принципиально разных подхода к закреплению полномочий органов местного самоуправления по организации библиотечного обслуживания населения.** Первый состоит в закреплении полномочий по организации библиотечного обслуживания за сельскими поселениями, второй – в передаче полномочий сельских поселений по организации библиотечного обслуживания на уровень муниципального района.

Выбор первого варианта закрепления полномочий предполагает, что дальнейшее решение вопроса о перераспределении полномочий осуществляется на муниципальном уровне путем заключения соглашений между органами местного самоуправления муниципальных образований, как это предусмотрено частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ. Отметим, существующая практика заключения соглашений о передаче полномочий между муниципальным районом и сельскими поселениями, входящими в его состав, не всегда эффективна, потому что заключение соглашений зачастую носит единичный характер. Кроме того, заключение соглашений предполагает встречное волеизъявление органа местного самоуправления муниципального района и органа местного самоуправления поселения по передаче конкретных полномочий и бюджетных средств от одного субъекта другому, что не всегда реализуется на практике. Известны случаи закрытия библиотек в связи с

---

<sup>7</sup>Анализ осуществлен на основе ресурсов СПС «КонсультантПлюс»

уменьшением объема финансирования на библиотечное обслуживание и комплектование библиотек сельского поселения по соглашению о передаче части полномочий муниципальному району, а также по причине не подписания такого соглашения.

Второй вариант закрепления полномочий – передача полномочий сельских поселений по организации библиотечного обслуживания на уровень муниципального района – позволяет обеспечить единый порядок осуществления полномочий по организации библиотечного обслуживания на всей территории субъекта федерации. **Такой подход способствует рациональному расходованию средств местных бюджетов и весьма актуален применительно к сельским поселениям, имеющим ограниченные финансовые возможности.** Имеет большое значение для восстановления сетевого принципа организации библиотечного обслуживания. В качестве положительного примера можно привести Чувашскую Республику, где после внесения соответствующих изменений в закон о местном самоуправлении, с 1 января 2015 г. во всех муниципальных районах проводится работа по воссозданию централизованных библиотечных систем, и все библиотеки выводятся из структур КДУ. Аналогичные преобразования начались в Липецкой области, где более 80 % от общего числа библиотек находились в составе КДУ.

Внедрение Федерального закона N 136-ФЗ в библиотечную сферу отражено в итоговых аналитических обзорах (докладах) о деятельности муниципальных библиотек в 2014 году. Этот вопрос освещается в документах 20 регионов из 81, предоставившего аналитику в открытую Корпоративную полнотекстовую базу данных «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup>. С одной стороны, это указывает на некоторую инертность библиотечного сообщества, оставившего без должного внимания данный законодательный акт, но с другой – свидетельствует о том, что ситуация в регионах складывается по-разному. Так, в одних субъектах органами государственной власти, осуществляющими управление сферой культуры, разработаны рекомендации о закреплении полномочий (Краснодарский и Приморский края, Курская область), проводится разъяснительная работа о целесообразном распределении полномочий (Томская область). В других – решения о перераспределении полномочий принимаются органами местного самоуправления муниципальных образований (Брянская, Омская, Тверская, Тульская области и многие другие регионы). **В целом – и это важно подчеркнуть – проблема перераспределения полномочий по организации библиотечного обслуживания населения не имеет соответствующей региональной нормативно-правовой и методической базы. Отсутствуют рекомендации федеральных органов власти.**

Анализ ситуации (трансформаций сети муниципальных общедоступных библиотек, регионального законодательства, библиотечной практики) позволяет сделать следующие выводы:

- вопрос перераспределения полномочий в сфере организации библиотечного обслуживания населения в рамках законов субъектов федерации носит чрезвычайно актуальный характер;

- необходимо сформировать типовые организационно-правовые модели организации библиотечного обслуживания на муниципальном и региональном уровнях, ориентированные на реализацию профессионально-сетевого принципа библиотечного обслуживания населения.

### **Перераспределение полномочий по организации библиотечного обслуживания населения законом субъекта Российской Федерации**

---

<sup>8</sup> Корпоративная полнотекстовая база данных «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации»: [Электронный ресурс] : корпорат. полнотекст. база данных для профессионалов / Рос. нац. б-ка. – Электрон. текстовые дан и электрон. поисковая программа. – СПб., 2011. URL: <http://clrf.nlr.ru/>

До 2014 года единственным правовым механизмом передачи полномочий по организации библиотечного обслуживания было заключение соглашений между органами местного самоуправления муниципальных образований. После принятия Федерального закона N 136-ФЗ появился новый правовой механизм – перераспределение полномочий на основе закона субъекта Российской Федерации.

Перераспределение полномочий в библиотечной сфере законом субъекта Российской Федерации позволяет создать условия для:

- реализации единой региональной библиотечной политики и единого порядка осуществления полномочий по организации библиотечного обслуживания на всей территории субъекта федерации;

- выполнения в полном объеме полномочий по организации библиотечного обслуживания, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов во всех муниципальных образованиях;

- совершенствования межбюджетных отношений и эффективного расходования средств местных бюджетов, в том числе для достижения целей, определенных в «майских» указах Президента Российской Федерации;

- формирования организационно-управленческих, технологических и идеологических связей, объединяющих библиотеки региона в целостную библиотечно-информационную систему. В такой системе организация библиотечного обслуживания выстраивается на принципах профессионального сетевого взаимодействия, обеспечивающих интеграцию ресурсов и централизацию технологических процессов, требующих высокой квалификации кадров;

- развития библиотечно-информационной отрасли региона и упорядочивания деятельности библиотек в соответствии с рекомендациями «Модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки».

В законе субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий целесообразно полномочия органов власти сельских поселений по организации библиотечного обслуживания населения, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов закрепить за органами власти муниципальных районов.

**Правовое основание:** некоторые вопросы местного значения муниципальных районов, установленные частью 1 статьи 15 Федерального закона N 131-ФЗ, в частности по организации библиотечного обслуживания населения, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов, дублируют вопросы местного значения поселения, установленные частью 1 статьи 14 Федерального закона N 131-ФЗ. Предлагаемый вариант закрепления полномочий по организации библиотечного обслуживания населения позволит исключить дублирование полномочий органов местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов.

Важно дифференцировано подойти к регулированию полномочий. Закон субъекта Федерации о перераспределении полномочий в отношении вопросов организации библиотечного обслуживания населения может распространяться как на всю территорию субъекта Российской Федерации, так и на отдельные (поименованные в законе) муниципальные районы и (или) сельские поселения. Это решение должно приниматься с учетом региональной специфики: территориальных, исторических и финансовых особенностей региона и муниципальных образований, сложившейся библиотечной практики. Закрепление в законе субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями отдельных вопросов местного значения, без включения в этот перечень вопроса по организации библиотечного обслуживания, означает автоматический переход последнего к органам местного самоуправления муниципального района.

В качестве примера может служить Закон Ненецкого автономного округа от 19.09.2014 N 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного



самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа» (в ред. от 12.11.2014). Данным Законом перераспределены полномочия органов местного самоуправления сельских поселений по вопросам «организации библиотечного обслуживания, комплектованию и организации фондов библиотек» и закреплены за органами местного самоуправления муниципальных районов. Также, учитывая особенности административно-территориального устройства НАО и иные факторы, полномочия органов местного самоуправления городского поселения (административный центр и единственный город НАО – г. Нарьян-Мар) по «организации библиотечного обслуживания, комплектованию и организации фондов библиотек» переданы органам государственной власти НАО.

Закон субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий по вопросам организации библиотечного обслуживания населения дает возможность исключить практику неоправданно частых перемещений данных полномочий органов местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ перераспределение полномочий может осуществляться законами субъектов Российской Федерации на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, причем принятые законы должны вступать в силу только с начала очередного финансового года.

Рассматривая вопрос о перераспределении полномочий законом субъекта Российской Федерации, считаем важным обратить внимание на Федеральный закон от 23.06.2014 N 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данным законом скорректирован порядок формирования местных бюджетов и пересмотрен механизм оказания финансовой помощи, в т. ч. за счет региональных бюджетов. В соответствии со статьей 62 *«Иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней»* и статьей 63 *«Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий»* органы государственной власти вправе осуществлять финансовую поддержку органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения. Применение на практике названных выше норм Федерального закона N 131-ФЗ позволяет эффективно и рационально подходить к расходам из соответствующих бюджетов в условиях низкой бюджетной обеспеченности поселений.

Принятие закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий по организации библиотечного обслуживания населения, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов послужит правовой основой для формирования эффективной модели организации библиотечного обслуживания в каждом регионе.

### **Эффективная модель организации библиотечного обслуживания**

Регулирование полномочий органов власти всех уровней в рамках закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий позволяет реализовать единую стратегию организации библиотечного обслуживания в регионе. Эта стратегия должна быть нацелена на обеспечение целостности региональных библиотечных систем, на повышение качества библиотечных услуг и их доступности на всей территории субъекта федерации.

Для реализации такой стратегии необходимо выбрать эффективную модель организации библиотечного обслуживания, которой будут придерживаться органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие управление сферой культуры. При ее выборе необходимо учитывать сложившуюся в

регионе практику (наличие децентрализованных библиотечных систем, виды самостоятельных библиотек, перевод библиотек в структуры иных организаций и др.).

Условно можно выделить три модели организации библиотечного обслуживания, распространенные в субъектах Российской Федерации:

**Модель I** – организация библиотечного обслуживания построена таким образом, что только библиотеки, объединенные в централизованные библиотечные системы (ЦБС), оказывают библиотечные услуги населению.

**Модель II** – организация библиотечного обслуживания построена таким образом, что не только библиотеки, но и любая организация (культурно-досугового типа, музеи, архивы и т.д.) оказывают библиотечные услуги населению.

**Модель III** – организация библиотечного обслуживания построена таким образом, что только самостоятельные библиотеки и библиотеки – структурные подразделения библиотечных объединений и межпоселенческих (центральных) библиотек оказывают библиотечные услуги населению. Эта модель организации библиотечного обслуживания одновременно и гибкая (ЦБС приветствуется, но не является обязательной), и жесткая (т.е. исключает перевод библиотек в сеть КДУ и структуры иных организаций).

Необходимо отметить, что **первая и вторая** модели наиболее распространены по Российской Федерации в настоящее время. Однако, эти модели антагонистичны друг другу: одна объединяет библиотеки в единую сеть, другая – расплывает по разным учреждениям. Расширение практики оказания библиотечно-информационных услуг в электронной форме и эффективное внедрение НЭБ в работу общедоступных библиотек всех уровней, возможно только на основе единой библиотечной сетевой инфраструктуры.

**В этих условиях интеграция библиотечных технологий, организационное укрупнение, а не передача библиотечных функций по различным типам КДУ – вот что необходимо сегодня для повышения эффективности и качества библиотечного обслуживания.** С этой точки зрения только **первую и третью** модели можно рассматривать как перспективные в деле организации библиотечного обслуживания. Они могут обеспечить решение следующих задач:

- создать благоприятные условия для сетевого взаимодействия, интеграции ресурсов библиотек и централизации технологических процессов, требующих высокой квалификации кадров;
- обеспечить формирование единого библиотечно-информационного пространства не только в виртуальной среде, но и в реальном мире, со своей инфраструктурой;
- повысить роль центральных библиотек субъектов федерации и других видов центральных библиотек (межпоселенческих, центральных районных и городских библиотек) как методических центров;
- обеспечить максимальный социальный эффект деятельности библиотечных специалистов.

Рекомендуем ознакомиться с рядом актуальных управленческих решений, принимаемых в субъектах федерации. Среди них:

• **Передача полномочий по организации библиотечного обслуживания с уровня поселений на уровень муниципального района.** Данные меры принимаются в Амурской, Архангельской, Брянской, Курской, Липецкой, Московской, Орловской, Ростовской, Томской областях, в Алтайском крае, в республиках Бурятия, Калмыкия, Карелия, Хакасия, Чувашия и др.

• **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.** Значительно сократилось число «внутриклубных» библиотек в Брянской, Курской, Липецкой, Свердловской, Ульяновской областях, в республиках Марий Эл и Чувашия, в Ханты-Мансийском автономном округе и др.

• **Восстановление системы организации библиотечного обслуживания на принципах централизации** (в Амурской, Брянской, Вологодской, Липецкой, Магаданской, Омской, Орловской, Пензенской, Ульяновской областях, в Алтайском крае, в республиках Бурятия, Марий Эл, Хакасия, Чувашия и др.). Во многих из названных регионов оптимизация сети и библиотечного обслуживания в муниципальных территориях осуществляется путем создания единой библиотечной системы как самостоятельного юридического лица с общей системой управления в лице межпоселенческой (центральной) библиотеки.

• **Сохранение ЦБС в 22 регионах.** В качестве примеров могут служить Белгородская, Владимирская, Калужская, Кемеровская, Рязанская, Смоленская области, республики Башкортостан, Коми, Татарстан, Тыва и др.

Перечисленные меры (каждое в отдельности и все в комплексе) направлены на формирование эффективной системы организации библиотечного обслуживания на основе единой профессиональной сетевой инфраструктуры. Ее доминантой должна стать библиотека. Она может быть самостоятельной, входить в структуру межпоселенческой или центральной библиотеки муниципального района (городского округа), в ЦБС или иное библиотечное объединение. Такая библиотека, библиотека-филиал или удаленное структурное подразделение библиотеки выступают частью единой библиотечной системы региона и страны в целом.

Важное условие – при решении вопроса о наделении библиотеки статусом юридического лица нужно исходить из необходимости сохранения каждой самостоятельной библиотеки и библиотеки – структурного подразделения в качестве сетевой единицы именно библиотечной сети, обеспечивая тем самым единство и целостность библиотечной системы региона и эффективное управление библиотечной сферой.

В заключение отметим, наметившийся в 2014 г. и получивший развитие в 2015 г. общий тренд в библиотечной сфере включает передачу полномочий по организации библиотечного обслуживания на уровень муниципальных районов, выведение библиотек из состава культурно-досуговых учреждений и восстановление целостности региональных библиотечных систем. Чтобы закрепить данную положительную тенденцию, необходимо разработать соответствующую нормативно-правовую базу на региональном уровне. В решении этого вопроса многое зависит от инициативы и научно-методического потенциала центральных библиотек субъектов федерации.