

И. С. Самойлов

## Организационные трансформации сетей муниципальных библиотек в условиях оптимизации

Описаны типы организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц, каковыми являются учреждения культуры: государственные, муниципальные, частные. Государственные и муниципальные учреждения классифицируются по видам организационно-правовых форм на казенные, бюджетные, автономные учреждения. Выделены значимые признаки для классификации муниципальных библиотек: форма собственности, правосубъектность библиотеки, тип и вид организационно-правовой формы, включенность в отрасль культуры, принадлежность муниципальному образованию определенного типа. На основе приведенных признаков представлен рабочий вариант классификации современных муниципальных библиотек России. Выделены современные организационные формы муниципальных библиотек: централизованные библиотечные системы, центральные межпоселенческие библиотеки, городские (центральные городские) библиотеки, сельские и поселковые библиотеки, организации библиотечного типа с функциями учреждения культурно-досугового и клубного типа. Намечены перспективы развития их сетей в условиях оптимизации.

Ключевые слова: муниципальные общедоступные библиотеки, организационно-правовые формы учреждений, региональные библиотечные сети, организация библиотечного дела, оптимизация библиотечного дела

Ilya S. Samoilov

## Organizational transformations of networks of municipal libraries in the conditions of optimization

The types of organizational and legal forms of non-commercial legal entities are described, which are cultural institutions: state, municipal, private. State and municipal institutions are classified according to the types of organizational and legal forms into state, budgetary, autonomous institutions. Crucial features for the classification of municipal libraries are identified: the form of ownership, the legal personality of the library, the type of organizational and legal form, involvement in the cultural sector, belonging to a certain type of municipality. Based on the given features, a working version of the classification of modern municipal libraries in Russia is presented. Modern organizational forms of municipal libraries are singled out: centralized library systems, central inter-settlement libraries, city (central city) libraries, rural and settlement libraries, library-type organizations with the functions of cultural, leisure and club-type institutions. Perspectives for the development of their networks under optimization conditions are outlined.

Key words: municipal public libraries, organizational and legal forms of institutions, regional library networks, organization of librarianship, optimization of librarianship

DOI

В сети общедоступных библиотек России уже не одно десятилетие продолжают структурно-организационные трансформации. Они начались на рубеже 1980–1990-х гг. в тяжелой экономической ситуации недофинансирования или прекращения финансирования определенных видов библиотек, что было обусловлено переходом страны к рыночной экономике и иным подходом государства к обеспечению функционирования социально-культурной сферы. Новый виток реорганизации и оптимизации муниципальных библиотек произошел в 2000-е гг. в связи внедрением института местного самоуправления [1], затем про-

должился в 2010 г. в условиях реформирования библиотек по формам собственности [2].

Но и сегодня динамика организационных изменений библиотечных сетей нарастает. В методических рекомендациях Министерства финансов РФ регионам, как отмечают специалисты, содержатся предложения в виде сокращения библиотечной сети и сокращения численности работников в сфере культуры, а затем и объединения разноплановых учреждений культуры [3, с. 181], что приводит, например, к рождению государственных бюджетных учреждений культуры (ГБУК) библиотечного типа с

функциями учреждения культурно-досугового и клубного типа.

Подобные трансформации и их последствия требуют осмысления и оценки их влияния на сохранение и развитие библиотечной системы страны, что следует рассматривать как цель данной статьи, а ее задачи – выявление и характеристика современных организационных и правовых преобразований муниципальных общедоступных библиотек.

Напомним, что каждая муниципальная общедоступная библиотека имеет определенную организационно-правовую форму (ОПФ), которая в Общероссийском классификаторе ОПФ 028-2012 обозначена как способ закрепления (формирования) и использования хозяйствующим субъектом имущества и вытекающие из этого его правовое положение и цели деятельности [4]. Классификатор включает разделы, типы и виды ОПФ, которые позволяют установить юридическую форму организации. На первом уровне деления находятся организации – юридические лица (ЮЛ) и организации без прав ЮЛ; далее ЮЛ делятся на коммерческие и некоммерческие организации. В рамках данного исследования в отношении библиотек интерес представляют вторые.

Некоммерческие ЮЛ могут иметь форму учреждения (в том числе библиотеки), которые делятся на следующие типы ОПФ: государственные, муниципальные, частные. Далее государственные и муниципальные учреждения классифицируются по видам ОПФ на казенные, бюджетные, автономные учреждения (КУ, БУ, АУ) на основании принципов финансирования собственником и ответственности учреждения по обязательствам, что отражено в Гражданском кодексе РФ.

Поскольку общий классификатор не может полностью охватить все изменяющиеся признаки рассматриваемых объектов (в силу чего любые классификаторы периодически уточняются), не имеет глубокой детализации, не отражает отраслевую специфику, вследствие этого требуется использование и дополнительных организационных признаков для выявления всех особенностей государственных/муниципальных учреждений.

В частности, муниципальным библиотекам согласно другому Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности 029-2014 присвоен статус учреждения культуры, а не просто учреж-

дения [5]. Для анализа и оценки их деятельности значимым признаком является и тип муниципального образования, где находится библиотека (поселение, муниципальный район, городской округ), что дает возможность разграничить муниципальные библиотеки по масштабу обслуживаемой территории.

Таким образом, признаками, необходимыми для классифицирования муниципальной общедоступной библиотеки, сегодня могут выступать: форма собственности; правосубъектность библиотеки (право ЮЛ); тип ОПФ; вид ОПФ; включенность в отрасль культуры, принадлежность муниципальному образованию определенного типа.

Вопрос о классификации именно муниципальных библиотек в современном библиотечном знании не поднимается, хотя в 1990-е гг. они привлекали особое внимание специалистов в связи с активным внедрением в стране института местного самоуправления (Т. Л. Манилова [6], И. А. Гильфанова [7], М. Н. Тищенко [8] и др.). Анализируя происходившие трансформации библиотек, авторы отмечали разнообразие их форм, но отдельной классификации не предлагали. Вместе с тем именно в сети муниципальных библиотек и сегодня продолжают активные и порой неординарные изменения, влияющие на их типологические характеристики, и, как следствие, на перспективы существования.

Таким образом, попытка классификации муниципальных общедоступных библиотек может представлять интерес с научной и прикладной точек зрения. Исходя из этого, можно представить рабочий вариант такой классификации на сегодняшний день (табл. 1). Он не претендует на исчерпывающую полноту и завершенность. Реальная практика функционирования муниципальных библиотек иногда приводит к возникновению нетипичных видов, которые не «вписываются» в иерархическую схему. Оригинальность данной классификации муниципальных библиотек заключается не только в том, что она представлена впервые, но и в том, что для нее выделена совокупность признаков, являющихся, на наш взгляд, ключевыми для отграничения данного подвида библиотек среди общедоступных, которые не всегда имеют статус муниципальных. Это дает возможность рассматривать и сравнивать конкретные библиотечные учреждения, выявляя их специфику.

Таблица 1

Классификация муниципальных библиотек по правовым и организационным признакам

Форма собственности	Муниципальные библиотеки										
Правосубъектность	Юридическое лицо										Без права юридического лица
Тип ОПФ	Некоммерческое унитарное учреждение										Структурное подразделение учреждения (библиотека в составе межпоселенческой библиотеки/ЦБС, библиотека – подразделение КДУ и т.п.)
Тип обслуживаемого муниципального образования	Поселенческие						Межпоселенческие (в т. ч. ЦБС)				
	Городские			Поселковые			Сельские			Районные	
Вид ОПФ	БУ	АУ	КУ	БУ	АУ	КУ	БУ	АУ	КУ	БУ/АУ/КУ	

Разнообразие «библиотечного ландшафта» в основном сложилось за последние 10 лет, чему способствовала и оптимизация сети библиотек в контексте «дорожной карты» в сфере культуры (2012) [9]. Сегодня наиболее распространенными организационными формами муниципальных библиотек в регионах России являются централизованная библиотечная система, центральные межпоселенческие библиотеки, городская (центральная городская) библиотека, сельские и поселковые библиотеки, организации библиотечного типа с функциями учреждения культурно-досугового и клубного типа. Последняя форма в контексте происходящего получила значительное распространение. Так, согласно данным аналитических материалов Научно-методического отдела РНБ, в 2021 г. 92,6% библиотек Алтайского края являются подразделениями КДУ и других организаций, оказывающих библиотечные услуги, в Ленинградской области в составе КДУ находится 62,7% библиотек, в Псковской области – 56,5% библиотек [10].

Кроме того, библиотечная практика иногда приводит к возникновению весьма нетипичных видов учреждений. Например, в Карелии существует «Муниципальный архив и Центральная библиотека Костомукшского городского округа», включающий городской музей, муниципальный архив, центральную библиотеку, редакцию газеты «Новости Костомукши», редакцию официального сайта Костомукшского городского округа. На текущий момент семь подобных учреждений функционируют в регионе, однако, это единственная библиотека в статусе ЮЛ, в

официальном названии которого указана также сфера деятельности, не относящаяся к библиотекам. Основная деятельность учреждений подобного формата остается, по ОКВЭД, все же деятельностью библиотек, в то время как музейное и издательское дело являются дополнительными, однако в названии этого учреждения на первом месте указан архив. Неоднородность сети муниципальных библиотек в регионах признается специалистами как негативный фактор. С. А. Басов и М. Б. Аврамова отмечают, что передача муниципальных библиотек в структуры небиблиотечных организаций (культурно-досуговые центры, архивы, музеи, образовательно-культурно-спортивные комплексы и др.) ведет к разрушению профессиональной библиотечной сети, результатом которого становится утрата целостности информационно-библиотечного пространства региона и страны в целом [11, с. 4]. Библиотеки в качестве структурных подразделений муниципальных многопрофильных учреждений культуры не могут участвовать в программе модернизации по созданию модельных библиотек, для них затруднительно самостоятельное комплектование, создание точек доступа для подключения к Национальной электронной библиотеке, а также получение субсидий из федерального и региональных бюджетов. Как утверждает М. Н. Колесникова, такие библиотеки юридически «выпадают» из профессиональной библиотечной сети, что приводит к отсутствию методической, технологической и иной квалифицированной помощи со стороны центральных библиотек регионов [12, с. 109].

Организация статистического учета центральными библиотеками регионов также может быть осложнена в библиотеках, являющихся структурными подразделениями, ввиду принадлежности к другому учреждению культуры, если руководитель данного учреждения не заинтересован в сборе и предоставлении статистических данных для центральной библиотеки.

Возникновение учреждений культуры библиотечного типа с функциями учреждения культурно-досугового и клубного типа в основном следует оценить скорее как неблагоприятное явление. В общественном сознании понятие библиотеки будет продолжать «размываться», ведь, если в Москве сама сеть подобных учреждений называется объединением культурных центров, то существует риск повсеместного объединения библиотек с домами культуры или трансформации библиотек, входящих в объединение, в многопрофильные культурные центры. Основная угроза для существования данных библиотек как социального института заключается в практической деятельности: учреждение культуры библиотечного типа больше делает упор на развлекательный формат, меньше внимания и финансовых средств учредителя уделяется традиционной библиотечной деятельности, а дома культуры и библиотеки, являющиеся структурными подразделениями муниципального «гибридного» учреждения, начинают конкурировать между собой за выделение бюджетных средств. Но для органов системы местного самоуправления финансовое обеспечение учреждений культуры библиотечного типа может быть гораздо менее затратным, чем существование самостоятельных библиотек и домов культуры. Поэтому не исключена вероятность продолжения их реорганизации в учреждения культуры библиотечного типа.

Учитывая продолжающуюся оптимизацию региональных библиотечных сетей, в том числе в контексте перехода страны к мобилизационной экономике можно предположить, каким образом будет меняться ситуация в ближайшей перспективе.

В декабре 2022 г. субъектами РФ были приняты законы о бюджетах на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. Показатели финансирования являются плановыми, поэтому могут меняться в зависимости от внешних и внутренних факторов, влияющих на состояние региона. Так, ряд субъектов РФ сокращает расходы по направлению

«Культура», например, в Ленинградской области расходы на развитие культуры снижаются с 3,7 млрд р. в 2023 г. до 2,7 млрд р. в 2025 г. [13], в Псковской области – с 975 млн р. в 2023 г. до 332 млн р. в 2025 г. [14]. Таким образом, вряд ли возникнут условия для создания новых библиотек, за исключением модельных – библиотек нового поколения (для них выделены субсидии из федерального бюджета).

Положительные изменения в части модернизации библиотек будут происходить благодаря федеральному проекту «Культурная среда» (в Нацпроекте «Культура») по созданию модельных муниципальных библиотек. При этом большая часть средств выделяется из федерального бюджета, что несколько снижает расходы на культуру в регионах. Проект предполагает переоснащение 1178 муниципальных библиотек по модельному стандарту до 2024 г.

Однако модельные библиотеки создаются на основе уже действующих библиотек, поэтому новые не появляются, что подтверждается результатами анализа состояния библиотек в регионах. Так, согласно итогам мониторинга РНБ, число библиотек, закрытых/реорганизованных с отрицательной динамикой для сети, более чем в шесть раз превышает число библиотек, открытых/реорганизованных с положительной динамикой [10].

Соответственно, сеть муниципальных библиотек на территории страны в 2020-е гг. продолжит сокращаться, однако в отдельных регионах возможно сохранение ее стабильности, в некоторых – прирост библиотек, в частности, модельных библиотек. С одной стороны, прибавится количество модернизированных библиотек с развитым материально-техническим обеспечением, но, с другой – библиотеки с устаревшей материально-технической базой будут ликвидированы, что уменьшит их общее количество.

Организационно-правовую структуру сети муниципальных библиотек страны можно охарактеризовать как весьма неоднородную как по составу ОПФ учреждений, так и по составу библиотечных сетей в разных регионах. Даже в субъектах РФ одного административно-территориального типа муниципальные библиотечные сети включают разный набор библиотечных учреждений, в отличие от советского и начального периода постсоветского времени, когда везде функционировали только ЦБС.

В ближайшие годы такая ситуация с сетью в целом сохранится, однако нельзя не отметить возникшую в некоторых регионах позитивную тенденцию по созданию однопрофильных библиотечных учреждений. Специалисты Научно-методического отдела РНБ сообщают, что процесс рецентрализации профессиональной сети (воссоздание ЦБС) происходит в Бурятии, Омской области, Мордовии, Башкортостане, Калмыкии, Пермском крае, Воронежской области и других регионах России. Заметное влияние на восстановление единой сети муниципальных библиотек оказал Нацпроект «Культура». Однако раздробленность сети продолжает быть характерной для 62 субъектов РФ из 85 на 2021 г. [10].

Оценивая все факторы в совокупности, можно прогнозировать определенное сокращение (в лучшем случае – стабилизацию на уровне прошедшего года) расходов в целом на культурные учреждения; неизбежны дальнейшие структурные трансформации библиотечной сети в сторону увеличения числа библиотек в составе КДУ и/или объединения библиотек с другими муниципальными учреждениями, выполняющими как близкие им социально-культурные функции (клубы, дома культуры), так и нехарактерные для библиотечных учреждений (архивами, музеями, типографиями, газетами, службами социальной защиты населения и т. п.) на территориях прежде всего муниципальных районов, которые, объединяя небольшие населенные пункты, с недостаточно развитой хозяйственной инфраструктурой, во многом уступают городским округам и городам по своим экономическим возможностям.

Негативные тенденции в формировании и функционировании региональных сетей общедоступных муниципальных библиотек возможно замедлить и в перспективе преодолеть путем создания нормативной модели такой сети, отражающей нынешние реалии библиотечного дела, с определением, в том числе, оптимальных организационно-правовых форм ее библиотек.

### Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федерал. закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступил в силу с 01.10.2023) // КонсультантПлюс: сайт. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 20.03.2023).
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федерал. закон от 08.05.2010 N 83-ФЗ (последняя ред.) // КонсультантПлюс: сайт. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_100193/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/) (дата обращения: 20.03.2022).
3. Муzychuk В. Ю. Культурная повестка в формировании качества народонаселения России // Уровень жизни населения регионов России. 2021. Т. 17, № 2. С. 178–192.
4. ОК 028-2012. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм: утверждено Приказом Росстандарта от 16.10.2012 N 505-ст (ред. от 14.03.2023) (вместе с «Пояснениями к позициям ОК ОПФ») // КонсультантПлюс: сайт. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_139192/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139192/) (дата обращения: 20.03.2023).
5. ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности: утверждено Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст (ред. от 21.08.2023) // КонсультантПлюс: сайт. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163320/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163320/) (дата обращения: 20.03.2023).
6. Манилова Т. Л. Организация сети муниципальных общедоступных библиотек: нормативный подход в условиях местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Москва, 1997. 16 с.
7. Гильфанова И. А. Муниципальная библиотека и местное самоуправление: теоретические, правовые и организационно-методические основы взаимодействия: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Челябинск, 2003. 18 с.
8. Тищенко М. Н. Общедоступные (публичные) библиотеки в системе местного самоуправления: монография / науч. ред. А. Н. Ванеев. Санкт-Петербург: Профессия, 2006. 368 с.
9. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры»: распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 г. N 2606-р // Консорциум Кодекс: электрон. фонд прав. и нормат.-техн. док: сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902392009> (дата обращения: 20.03.2023).
10. О состоянии сети общедоступных библиотек Российской Федерации: 2018–2021 гг. // Российская национальная библиотека: офиц. сайт. URL: <https://nlr.ru/nmo/RA5506/o-sostoyanii-seti-bibliotek-2018-2021> (дата обращения: 20.03.2023).
11. Аврамова М. Б., Басов С. А. Трансформация сети общедоступных библиотек в современных условиях: итоги мониторинга (2014–2016 годы) // Библиотечное дело. 2017. № 19 (301). С. 2–8.

12. Современная библиотека в информационно-коммуникационной среде: монография / А. С. Тургаев и др.; под ред. А. В. Соколова. Санкт-Петербург: СПбГИК, 2016. 384 с.

13. Расходы // Открытый бюджет Ленинградской области: офиц. сайт. URL: <https://budget.lenobl.ru/budget/num/region/current/outcomes/> (дата обращения: 20.03.2023).

14. Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов: закон Псковской обл. от 29.12.2022 № 2318-ОЗ // Комитет по финансам Псковской области: офиц. сайт. URL: <https://finance.pskov.ru/ob-upravlennii/pravovaya-baza> (дата обращения: 20.03.2023).

## References

1. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: Federal law of Oct. 06.2003 N 131-FZ (as amended on Aug. 04.2023) (as amended and suppl., entered into force on Oct. 01.2023). ConsultantPlus: website. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (accessed: Mar. 20.2023) (in Russ.).

2. On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state (municipal) institutions: Federal law of May 08.2010 N 83-FZ (last ed.). ConsultantPlus: website. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_100193/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/) (accessed: Mar.20.2022) (in Russ.).

3. Muzychuk V. Yu. Cultural agenda in shaping the quality of the Russian population. Living standards of the population of Russian regions. 2021. 17 (2), 178–192 (in Russ.).

4. ОК 028-2012. All-Russian classifier of organizational and legal forms: approved by Order of Rosstandart dated Oct. 16.2012 N 505-st (as amended on Mar. 14.2023) (together with “Explanations to the positions of ОКOPF”). ConsultantPlus: website. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_139192/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139192/) (accessed: Mar. 20.2023) (in Russ.).

5. ОК 029-2014 (NACE Rev. 2). All-Russian classifier of types of economic activity: approved by Order of Rosstandart dated Jan. 31.2014 N 14-st (as amended

on Aug. 21.2023). ConsultantPlus: website. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163320/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163320/) (accessed: Mar.20.2023) (in Russ.).

6. Manilova T. L. Organization of a network of municipal public libraries: a normative approach in local government: abstr. dis. on competition of sci. degree PhD in pedagogy. Moscow, 1997. 16 (in Russ.).

7. Gil'fanova I. A. Municipal library and local government: theoretical, legal and organizational-methodological foundations of interaction: abstr. dis. on competition of sci. degree PhD in pedagogy. Chelyabinsk, 2003. 18 (in Russ.).

8. Tishchenko M. N.; Vaneev A. N. (sci. ed.). Public libraries in the system of local government: monograph. Saint-Petersburg: Profession, 2006. 368 (in Russ.).

9. On approval of the action plan (“road map”) “Changes in sectors of the social sphere aimed at increasing the efficiency of the cultural sector”: Decree of the Government of the Russ. Federation dated Dec. 28.2012 N 2606-r. Consortium Code: electronical rights fund and standard-technical doc.: website. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902392009> (accessed: Mar. 03.2023) (in Russ.).

10. On the state of the network of public libraries in the Russian Federation: 2018–2021. Russian national library: offic. website. URL: <https://nlr.ru/nmo/RA5506/o-sostoyanii-seti-bibliotek-2018-2021> (accessed: Mar. 20.2023) (in Russ.).

11. Avramova M. B., Basov S. A. Transformation of the network of public libraries in modern conditions: results of monitoring (2014–2016). Library Science. 2017. 19 (301), 2–8 (in Russ.).

12. Turgaev A. S., et al.; Sokolov A. V. (ed.). Modern library in the information and communication environment: monography. Saint-Petersburg: SPbGIIK, 2016. 384 (in Russ.).

13. Expenses. Open budget of the Leningrad region: offic. website. URL: <https://budget.lenobl.ru/budget/num/region/current/outcomes/> (accessed: Mar. 20.2023) (in Russ.).

14. On the regional budget for 2023 and for the planning period of 2024 and 2025: law of the Pskov region dated Dec. 29.2022 N 2318-OZ. Committee for Finance of the Pskov Region: offic. website. URL: <https://finance.pskov.ru/ob-upravlennii/pravovaya-baza> (accessed: Mar. 20.2023) (in Russ.).