

УДК 021(470+571)"20"

ББК 78.341(2Рос)64

DOI 10.25281/0869-608X-2017-66-4-367-377

О.Н. Астафьева, С.Н. Горюшкина

Теоретическая концептуализация и практическая деятельность государства в вопросе обеспеченности населения услугами библиотек

Реферат. В статье рассматривается динамика социокультурных изменений и сохраняющаяся дифференциация регионов по состоянию инфраструктуры культурной среды по показателям обеспеченности доступа граждан к культурным ценностям и благам, раскрываемая на примере библиотечной сети. Ставится вопрос о необходимости выявления взаимосвязи между деятельностью институтов управления в сфере культуры и процессами изменения социокультурной среды российских регионов с учетом их соответствия основным теоретическим установкам, зафиксированным в нормативно-правовых актах Российской Федерации как инструменте государственной культурной политики.

Анализируются последствия перехода от нормативов обеспеченности населения к оптимизационным мероприятиям по «дорожной карте». Опираясь на конкретные количественные показатели и статистические данные, авторы поднимают дискуссионные вопросы о сокращении единиц отрасли, перспективах сохранения пользователей в сельских территориях, востребованности библиотек в современной культуре в целом и предлагают свою точку зрения на развитие выездного библиотечного обслуживания. На конкретных примерах раскрываются диспропорции в формировании библиотечной сети в разных регионах Российской Федерации. Расхождения в оценке процессов в библиотечной сфере между экспертами, институциональными структурами власти, общественными ассоциациями приводят, по мнению авторов, к трудно разрешимым противоречиям. В итоге государство выступает единственно ответственным субъектом за состояние культурной среды в обществе, что не соответствует современным представлениям о многосубъектном управлении, усилении места муниципального управления, функциях общественного сектора гражданского общества.



Ольга Николаевна Астафьева, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Институт государственной службы и управления, Научно-образовательный центр «Гражданское общество и социальные коммуникации», директор Вернадского просп., д. 84, Москва, 119606, Россия
доктор философских наук, профессор
E-mail: onastafieva@mail.ru



Светлана Николаевна Горюшкина, Федеральный институт промышленной собственности, Всероссийская патентно-техническая библиотека, заведующая Бережковская наб., д. 24, Москва, 125993, Россия
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Институт государственной службы и управления, эксперт Вернадского просп., д. 84, Москва, 119606, Россия
кандидат социологических наук, доцент
E-mail: fotina-59@mail.ru

Ключевые слова: библиотечная сеть, услуги библиотек, обеспеченность библиотеками, культура, культурная политика, субъект Российской Федерации, государство, нормативы и нормы.

Для цитирования: Астафьева О.Н., Горушкина С.Н. Теоретическая концептуализация и практическая деятельность государства в вопросе обеспеченности населения услугами библиотек // Библиотековедение. 2017. Т. 66, № 4. С. 367—377. DOI: 10.25281/0869-608X-2017-66-4-367-377.

Современное общество, находясь в постоянной трансформации своих социальных институтов и моделей поведения индивидов, реагирует на риски и разрывы структурно-функциональной системы путем переосмысления идей и теоретических обоснований государственной культурной политики.

Легитимация регулирования социокультурных процессов, зафиксированная в Основах государственной культурной политики в виде положений об обеспечении доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам, развитию инфраструктуры культурной деятельности, создании благоприятной культурной среды, проведении регулярного мониторинга состояния общества и его культурного развития на основе специально разработанной системы целевых показателей [1, с. 21], является, по сути, робкой попыткой преодоления кризиса управленческих решений в условиях, когда «рыночные или демократические структуры навязывают предложения и формируют желания, а ценности жизненных миров, личный риск-опыт противятся их однозначному принятию» [2, с. 67].

Очевидные региональные различия по качеству, уровню и образу жизни, индексу развития человеческого потенциала, обусловленные в основном серьезным экономическим неравенством между территориями, не только порождают социальную неоднородность, но и воспроизводят культурную среду с определенным образом жизни в соответствии с существующей иерархической системой населенных мест (от крупных городов-центров до периферии, охваченной волной демографической депрессивности).

В основу анализа социальной дифференциации регионов и городов положены социологические теории дифференциации и рискологии (в качестве методологического инструментария); междисциплинарные подходы системной сложности в управлении социокультурными процессами региональной среды; прикладные исследования, раскрывающие основные тенденции развития библиотечной сети [3; 4]. Это позволило сохранить основной вектор практико-ориентированного исследования, ограничив качественные критерии анализа и апеллируя в основном к критериям количественного порядка — численности населения, сетевым единицам, нормативам обеспеченности и др.

Такой подход объясняется выбором объекта исследования — социокультурным пространством российских регионов, а также предметом

изучения — динамикой развития библиотечной сети в стране за последние десятилетия. Особенности работы с количественными показателями, широкое привлечение статистических данных и результатов мониторингов связаны с необходимостью достижения основной цели данной статьи — выявления взаимосвязи между деятельностью институтов управления в сфере культуры и процессами изменения социокультурной среды российских регионов на предмет их соответствия основным теоретическим установкам, зафиксированным в нормативно-правовых актах Российской Федерации как инструменте государственной культурной политики.

Динамика библиотечной сети в культурной среде российских регионов

Структура сети учреждений культуры и ее размещение по всей территории России обусловлены историческими и пространственно-географическими характеристиками. Вплоть до начала 1990-х гг. формирование сети, особенно сельских учреждений культуры, несмотря на превалирование нормативно-планового подхода, носило стихийный характер, а ее финансирование осуществлялось не только за счет государственных средств, но также за счет профсоюзных и колхозных. Именно объем финансовых ресурсов, которыми владели субъекты (собственники), во многом определял степень концентрации учреждений культуры. Так, в развитых промышленных центрах Урала число учреждений культуры было на порядок выше, чем в городах Северо-Запада страны; в богатых селах Краснодарского края — больше, чем в сельских районах Алтайского края.

Одной из целей государственной культурной политики советского периода было нормирование и «выравнивание» территорий по количественным показателям. В последней четверти XX в. даже в самых отдаленных городах и поселках началось активное строительство домов культуры и клубов, и сегодня сохраняющихся как действующие единицы в инфраструктурных активах отрасли.

В период разграничения полномочий субъектов Российской Федерации [5; 6] предприятия начали интенсивно сокращать социальную инфраструктуру, возникла необходимость урегулирования проблемы количества объектов социальной инфраструктуры, действующих за счет бюджетных средств. В связи с этим Правительство

Российской Федерации приняло распоряжение, которое устанавливало в качестве нормы обеспечения сетевую единицу организации культуры как базовую основу производства услуг, а в качестве норматива — показатели по количеству сетевых единиц или посадочных мест на определенное количество жителей [7].

В сфере культуры нормативы обеспеченности населения определялись с учетом закрепленных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по видам учреждений, где обеспеченность библиотеками рассчитывалась по административно-территориальным уровням (от субъекта Российской Федерации до сельского поселения) с градацией по численности населения и с учетом радиуса обслуживания. Однако в рамках контроля за исполнением целевых показателей оптимизации сети, установленных распоряжением Правительства Российской Федерации [8], Министерством культуры Российской Федерации был проведен мониторинг, по данным которого лишь 20% субъектов осуществляют анализ обеспеченности организациями культуры в соответствии с установленными методиками, да и то не в полном объеме. В части библиотечного обслуживания учет велся только в рамках показателей официальной отраслевой формы статистического наблюдения № 6-НК, в связи с чем невозможно определить актуальный нормативам уровень обеспеченности населения библиотеками.

В целях выявления тенденций обеспеченности библиотеками рассмотрим динамику изменения объема сети библиотек (табл. 1), взяв за точку отсчета:

- 1996 г. — принятие распоряжения Правительства Российской Федерации [7], которым установлены социальные нормативы и нормы;
- 2007 г. — внесение изменений в данный документ после проведения реформы местного самоуправления (2007);
- 2011 г. — год, предшествующий проведению мероприятий по оптимизации сети во исполнение показателей плана мероприятий («дорожной карты») [8];
- 1 января 2015 г. — период отраслевой статистической отчетности о результатах оптимизации сети.

Таблица 1

Динамика объема сети библиотек

Период	Число библиотек (в том числе сельских)	Сокращено библиотек (в том числе сельских)
1996	49 604 (39 154)	
2007	46 338 (36 485)	3 266 (2 669)
2011	42 520 (33 078)	3 818 (3 442)
2015	37 773 (29 377)	3 838 (3 053)

За период 1996—2015 гг. сеть библиотек сократилась на 22%, сельских библиотек — на

23,4% [9]. При этом доля сельского населения сократилась незначительно, по данным экспертных докладов, после 2010 г. интенсивность убыли сельского населения была невысокой: в 2011 г. составляла 3,5%, 2012 г. — 2,3%, 2013 г. — 3,0% [10].

Активность сокращения городских библиотек увеличилась в период оптимизационных мероприятий по «дорожной карте». Так, если в 2007—2011 гг. произошло сокращение 376 городских библиотек, то в 2012—2015 гг. это число увеличилось вдвое.

В качестве объективного значения возьмем показатель обеспеченности — 1 библиотека на 1 тыс. жителей. Самый высокий уровень обеспеченности библиотеками наблюдается в следующих регионах: Еврейская АО — 0,9; Республика Алтай — 0,8; Курганская область и Республика Мордовия — 0,7; Курская, Новгородская, Костромская, Рязанская, Тверская, Смоленская области и Республика Тыва — 0,6.

В целом по стране на 1 тыс. жителей приходится 0,26 библиотеки или одна библиотека на 3780 человек, т. е. при средней заселенности территории, составляющей 245 человек на населенный пункт [11], на 4 населенных пункта в среднем приходится 1 библиотека.

В результате мероприятий по оптимизации сети в рамках исполнения показателей «дорожной карты» с точки зрения федеральных округов наибольшую стабильность демонстрируют Северо-Западный, Северо-Кавказский, Дальневосточный, Сибирский федеральные округа (табл. 2). Самые высокие темпы сокращения отмечены в Центральном федеральном округе, где убыль сельского населения составила 1,1%, и в Приволжском федеральном округе, население которого уменьшилось менее чем на 1% [11].

Однако четыре субъекта Российской Федерации в этот же период показали рост сети библиотек: Ставропольский край — на 14,3%, Новосибирская область — 3,1%, Томская область — 3,9%, Ненецкий АО — 64,3%.

В ходе оптимизации наибольшее число библиотек сокращено в следующих регионах: Воронежская область — на 60,4%, Ивановская — 63,2%, Липецкая — 29,6%, Московская — 21,9%, Оренбургская — 24,5%, Пензенская — 22,8%, Курганская — 45,9%. Итого за период исполнения показателей «дорожной карты» с 2012 по 2015 г. по оптимизации сети было сокращено 9% библиотек, в том числе 9,2% — на селе.

Нужны ли населению библиотеки или о проблеме сохранения пользователей и доступности библиотечных услуг

По данным регионов [9], уровень показателя «охват населения библиотечным обслуживанием», который установлен Государственной программой Российской Федерации «Развитие куль-

Динамика сети библиотек по федеральным округам

Таблица 2 число увеличилось на 483 единицы. При этом в тех регионах, где сократилось число стационарных библиотек, значительного увеличения нестационарных пунктов библиотечного обслуживания не произошло. (Нормативы числа передвижных библиотек, критерии частоты и кратности выездного библиотечного обслуживания не установлены,

Наименование федерального округа	Количество библиотек (в том числе сельских)				Сокращено библиотек (в том числе сельских)	
	2011		2015		2011—2015	
Центральный	10 727	(8 114)	8 608	(6 371)	2 119	(1743)
Северо-Западный	3 105	(2 168)	3 084	(2 166)	21	(2)
Южный	3 000	(2 316)	2 719	(2 082)	281	(234)
Северо-Кавказский	2 408	(2 074)	2 243	(2 038)	165	(36)
Приволжский	11 717	(9 579)	10 422	(8 496)	1 295	(1 083)
Уральский	3 245	(2 358)	2 832	(2 025)	413	(333)
Сибирский	6 402	(5 066)	6 127	(4 934)	275	(132)
Дальневосточный	1 916	(1 403)	1 738	(1 265)	178	(138)
Итого					4 747	(3 701)

туры и туризма» на 2013—2020 гг. [12] и рассчитывается из числа зарегистрированных пользователей, в 2015 г. не достигнут и составил 35,4% при плановом значении 37,68%.

При сокращении числа общедоступных библиотек в целом по Российской Федерации в 2015 г. число зарегистрированных пользователей по сравнению с 2014 г. увеличилось на 494,7 тыс. человек, что подтверждает потребность населения в услугах библиотек. Однако в 45 регионах число пользователей уменьшилось. Кроме того, в 2015 г. по сравнению с 2014 г. отмечается сокращение на 419,5 тыс. зарегистрированных пользователей в сельских библиотеках. Данная тенденция свидетельствует о снижении доступности библиотечных услуг на селе и в отдаленных районах, не имеющих доступа к Интернету, где библиотека является единственным источником получения необходимой информации.

Согласно данным формы № 6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке», в 2015 г. количество новых экземпляров, поступивших в библиотечные фонды общедоступных библиотек, составило 140 ед. на 1 тыс. человек, что не соответствует уровню 153,72 ед. на 1 тыс. человек, установленному в Государственной программе [12]. При этом объем пополнения книжного фонда библиотек с филиалами по России уменьшился по сравнению с 2014 г. на 5,3% и составил 20 499,7 тыс. экз., вместе с тем пополнение книжного фонда сельских библиотек увеличилось на 8,5% и составило 8250,6 тыс. экземпляров.

В 2015 г. нестационарные пункты библиотечного обслуживания не позволили компенсировать сокращение числа стационарных библиотек и обеспечить доступность библиотечных услуг для населения. При сокращении общего числа стационарных библиотек в 64 субъектах Российской Федерации число нестационарных пунктов также уменьшилось по сравнению с 2014 г. (в сельской местности уменьшение составило 1685 ед.), в то же время в городских населенных пунктах их

в связи с чем оценить степень их достаточности не представляется возможным.)

Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что выездные формы библиотечного обслуживания не обеспечивают повышение доступности услуг библиотек для населения, особенно в сельской местности и отдаленных районах. Так, по сравнению с 2014 г. в 2015 г. число передвижных библиотек увеличилось и составило 415, при этом в 27 регионах такие библиотеки вообще отсутствуют. Число передвижных библиотек, обслуживающих сельское население, увеличилось на 31 и составило в целом только 342 единицы. Не имеют передвижных библиотек для сельского населения 32 субъекта Российской Федерации.

Несмотря на увеличение в 2015 г. числа населенных пунктов, не имеющих стационарных библиотек, но в которых осуществляется выездное библиотечное обслуживание, их доля в целом по России составляет 7,5% от общего числа населенных пунктов, не имеющих стационарных библиотек. И хотя число выездов передвижных библиотек в 2015 г. увеличилось, в 33,6% населенных пунктов, не имеющих библиотек, такие выезды осуществляются не чаще 1 раза в квартал. В среднем на одну передвижную библиотеку приходится 42 выезда в год, в сельских населенных пунктах — 37.

В результате в 2015 г. из 8070,2 тыс. человек, проживающих в населенных пунктах, где нет стационарных библиотек, выездными формами библиотечного обслуживания смогли воспользоваться всего 3609 тыс. человек (44,7%).

С 2014 г. началась реализация проекта Национальной электронной библиотеки (НЭБ). В 2015 г. доступ к системе НЭБ обеспечивали только 1007 библиотек (2,4% от их общего количества) [9]. Несмотря на увеличение по сравнению с 2014 г. таких библиотек более чем в 2 раза, реализация проекта НЭБ не обеспечивает повышения доступности услуг библиотек для населения.

В 2015 г. доля библиотек с доступом к Интернету для пользователей по сравнению с 2014 г. увеличилась и составила 58,6% от общего числа библиотек с филиалами и библиотек в культурно-досуговых учреждениях, в сельской местности — 51,3%. Однако из общего числа населенных пунктов, не имеющих стационарных библиотек, в 44,9% отсутствует инфраструктура для фиксированного широкополосного доступа к Интернету, что не позволяет обеспечить доступность для населения услуг библиотек с применением дистанционных технологий обслуживания.

Обеспеченность и доступность библиотек: факторы риска и зависимости

Рассмотрим зависимость обеспеченности населения библиотеками от его численности, поскольку именно этот принцип заложен в нормативную потребность (табл. 3). Для анализа выберем субъекты Российской Федерации с различными демографическими значениями, сгруппировав их по численности населения. Значения показателя количества библиотек внутри одной демографической группы колеблются от 30 до 60%. Так, в группе регионов от 4 млн человек разница в числе библиотек составляет 60%; свыше 3 млн — 48%; свыше 2 млн — 53%; свыше 1 млн — 41%; менее 1 млн — около 30%.

Таким образом, объем сети библиотек не зависит от численности населения в регионе. Субъекты Российской Федерации формируют сеть без учета требований нормативной обеспеченности. Объем сети библиотек, сформированной во многом стихийно, зависит скорее от приоритетов культурной политики отдельного региона, нежели от нормативных требований.

Проанализируем уровень доступности библиотек по плотности их размещения в субъектах Российской Федерации. Рассмотрим на примере регионов со схожими размерами территории [13] такой показатель, как площадь территории (кв. км), которую обслуживает 1 библиотека:

- Республика Саха (Якутия) — 6359,0; Красноярский край — 2006,6;
- Хабаровский край — 3327,4; Иркутская область — 2919,8; Ямало-Ненецкий АО — 9619,2;
- Камчатский край — 4676,2; Магаданская область — 11 830,8; Республика Коми — 1256,5;
- Пермский край — 283,2; Республика Башкортостан — 89,2; Омская область — 175,3.

В группе регионов с наибольшей площадью территории разница в плотности населения составляет более 1 млн человек, в связи с чем характеристики доступности не могут быть сопоставимы [14]. Именно в силу больших расстояний в Республике Саха (Якутия) площадь территории, которую обслуживает 1 библиотека, в три раза превышает данный показатель в соседнем Красноярском крае. Однако в других регионах

Таблица 3

Зависимость обеспеченности библиотеками от численности населения

Наименование субъекта Российской Федерации	Численность населения	Количество библиотек
Ростовская область	4 242 080	960
Свердловская область	4 327 472	866
Республика Башкортостан	4 071 987	1 610
Челябинская область	3 497 274	861
Нижегородская область	3 270 203	1 022
Самарская область	3 212 676	544
Кемеровская область	2 724 990	648
Новосибирская область	2 746 822	504
Воронежская область	2 331 147	341
Омская область	1 978 183	797
Тульская область	1 513 570	324
Тюменская область (без автономных округов)	1 429 200	491
Калининградская область	968 944	258
Республика Саха (Якутия)	956 896	488
Псковская область	651 108	317
Республика Карелия	632 533	148

очевидны диспропорции в формировании библиотечной сети.

Рассмотрим зависимость объема финансирования от численности населения и количества библиотек. Для примера возьмем выборку регионов, имеющих сходное количество населения, рассматривая объем финансирования на 1 учреждение и на 1 тыс. жителей (табл. 4). В среднем финансирование 1 библиотеки составляет 1334 тыс. руб., причем объем финансирования не зависит от количества населения: так, в сегменте регионов с числом жителей свыше 4 млн человек разброс объема финансирования варьируется от 673,8 тыс. руб. на 1 библиотеку в Республике Башкортостан до 1 659,9 тыс. руб. в Свердловской области. В сегменте регионов численностью от 3 до 4 млн человек различие составляет до 450 тыс. руб.; в сегменте 1—2 млн человек наблюдается различие в два раза, аналогично и в сегменте регионов от 500 тыс. до 1 млн человек. Таким образом, объем финансирования на одну библиотеку не зависит от численности населения.

Анализ демонстрирует отсутствие единого подхода к финансовому обеспечению библиотечных услуг. В среднем финансирование на 1 тыс. человек составляет 353 тыс. руб. или 353 руб. на 1 человека. Мы видим широкий разброс по регионам в объемах финансирования, который осуществляется без увязки с численностью населения. Например, в группе регионов от 2 до 4 млн человек объем финансирования, превышающий в два раза уровень затрат на 1 тыс. человек, наблюдается в Нижегородской области (408,7 тыс. руб.), при этом в Ростовской области

Таблица 4

Зависимость объема финансирования от численности населения и количества библиотек

Наименование субъекта Российской Федерации	Численность населения (тыс. чел.)	Число библиотек	Объем финансирования всего в 2015 г. (тыс. руб.)	Финансирование на 1 библиотеку (тыс. руб.)	Финансирование 1 тыс. человек (тыс. руб.)
Ростовская область	4 242	960	1 051 190	1 095,0	247,8
Свердловская область	4 327	866	1 437 441	1 659,9	332,2
Республика Башкортостан	4 072	1 610	1 084 756	673,8	266,4
Нижегородская область	3 270	1 022	1 336 531	1 307,8	408,7
Самарская область	3 213	544	805 138	1 480,0	250,6
Кемеровская область	2 725	648	939 815	1 450,3	344,9
Волгоградская область	2 557	369	494 778	1 340,9	193,5
Приморский край	1 933	372	431 485	1 159,9	223,2
Белгородская область	1 548	634	528 176	833,1	341,2
Республика Бурятия	979	374	237 718	635,6	242,8
Смоленская область	965	518	336 031	648,7	348,2
Республика Саха (Якутия)	957	488	1 275 337	2 613,4	1 322,6
Псковская область	651	317	188 231	593,8	289,1
Республика Карелия	633	148	262 712	1 775,1	415,0
Республика Хакасия	535	215	241 339	1 122,5	451,1
Сахалинская область	488	166	803 904	4 842,8	1 647,3

с населением свыше 4 млн человек этот показатель составляет 247,8 тыс. рублей. В Республике Хакасия с населением 535 тыс. человек объем финансирования на 1 тыс. жителей составляет 451,1 тыс. рублей, что на 36% выше, чем в Псковской области, где численность населения больше, чем в Хакасии на 17,8%. Вместе с тем объем финансирования на 1 тыс. населения в идентичных федеральных округах свидетельствует о примерно одинаковом уровне затрат. Так, регионы Дальневосточного федерального округа — Республика Саха (Якутия) и Сахалинская область — выделяют в среднем 1490 тыс. рублей на 1 тыс. жителей, а в Центральном федеральном округе — от 222,4 до 348,2 тыс. рублей.

На основании этого можно сделать вывод: норматив затрат на душу населения для оказания библиотечных услуг формируется с учетом местных коэффициентов на оплату труда и коммунальные расходы, что, в свою очередь, влияет на объем выделенного финансирования на услуги библиотек. Таким образом, при определении объемов финансирования приоритетным является

установленный норматив затрат на душу населения, а не норматив обеспеченности.

Рассмотрим зависимость охвата населения услугами библиотек от уровня обеспеченности и от уровня финансирования. Для примера возьмем регионы, сгруппированные по сходному уровню обеспеченности (число библиотек на численность населения) и числу пользователей на 1 библиотеку (табл. 5). В библиотеках страны зарегистрировано 51 152,8 тыс. пользователей, что составляет 35,2% населения Российской Федерации [15], т. е. более трети населения страны является читателями библиотек. Нагрузка на 1 библиотеку в среднем составляет 1 322 пользователя. Анализ нагрузки библиотек по регионам свидетельствует, что количество пользователей не зависит от уровня обеспеченности. Например, в Центральном федеральном округе во Владимирской области при уровне обеспеченности 0,33 ед. число пользователей — 536,3 тыс. человек, а в Костромской области при обеспеченности 0,57 ед. — 256,4 тыс. пользователей. В Приволжском федеральном

Зависимость охвата населения услугами библиотек от уровня обеспеченности и уровня финансирования

Наименование субъекта Российской Федерации	Численность населения (тыс. чел.)	Число библиотек	Число пользователей (тыс. чел.)	Уровень обеспеченности на 1 тыс. чел.	Число пользователей на 1 библиотеку (тыс. чел.)
Костромская область	654,4	374	256,4	0,57	0,70
Алтайский край	2 384,8	946	850,5	0,40	0,90
Республика Калмыкия	280,5	143	142,9	0,51	1,00
Республика Марий Эл	687,4	295	369,2	0,43	1,25
Республика Башкортостан	4 072,0	1 610	1 943,4	0,40	1,21
Красноярский край	2 858,8	1 166	1 327,2	0,41	1,14
Липецкая область	1 157,9	366	531,3	0,32	1,45
Владимирская область	1 405,6	466	536,3	0,33	1,15
Республика Коми	864,5	331	397,5	0,38	1,20
Республика Адыгея	449,2	148	199,9	0,33	1,35
Нижегородская область	3 270,2	1 022	1 362,4	0,31	1,33
Пензенская область	1 355,6	482	648,4	0,36	1,35
Курганская область	869,8	329	441,9	0,38	1,34
Республика Бурятия	978,5	374	264,3	0,38	0,71
Камчатский край	317,2	101	162,0	0,32	1,60

округе при средней обеспеченности 0,38 ед. нагрузка на 1 библиотеку составляет в среднем 1 200 человек.

Отсутствие зависимости между уровнем обеспеченности и числом пользователей наиболее ярко высвечивают данные статистики по республикам Коми и Бурятия, где уровень обеспеченности составляет 0,38 единиц, а количество пользователей различается в 1,5 раза.

Приведенные примеры свидетельствуют, что при нагрузке на 1 библиотеку не более 1300 пользователей действующий норматив по количеству библиотек должен быть увеличен до 2 тыс. человек вместо установленных 1 тыс. человек на 1 библиотеку. Кроме того, субъектам Российской Федерации необходимо провести работу по нормированию труда с целью увеличения его производительности и повышения интенсивности загрузки библиотек.

Для определения условий оптимального размещения объектов культуры, в том числе библиотек, разработаны Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услуга-

ми организаций культуры [16]. Документ должен способствовать приведению действующей сети организаций культуры и искусства в соответствие с полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления, оказанию содействия в преодолении сохраняющихся диспропорций обеспеченности населения услугами организаций культуры в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

На основе сложившейся инфраструктуры библиотечного обслуживания рекомендованы нормативные значения, соответствующие среднему значению количества жителей в городских округах, городских и сельских поселениях (табл. 6). Введен новый норматив для библиотек: точка доступа/подключения к полнотекстовым информационным ресурсам в формате виртуального читального зала с учетом развития информационных ресурсов и дистанционных форм получения услуг.

В ходе мониторингов, проводимых Министерством культуры Российской Федерации в 2015 и 2016 гг., выявлена тенденция слияния юношеских библиотек с детскими или универсальными библиотеками в субъектах РФ, особенно в муниципальных образованиях, на основании чего ис-

Нормы размещения библиотек

Наименование организации, осуществляющей услуги / тип объекта	Обеспеченность на населенный пункт (тыс. чел.)	Число сетевых единиц	Доступность
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	
Библиотека для инвалидов по зрению		1	
Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам		2	
Универсальная библиотека с отделением для инвалидов по зрению		1	
Детская библиотека		1	
Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам		2	
Городской округ			
Общедоступная библиотека	На 20 тыс. чел.	1	Транспортная доступность 30—40 минут
Детская библиотека	На 10 тыс. детей	1	
Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам	Независимо от количества населения	2	
Муниципальный район			
Межпоселенческая библиотека	Административный центр района	1	Транспортная доступность 30 минут — 1 час
Детская библиотека		1	
Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам		1	
Городское поселение			
Общедоступная библиотека с детским отделением	На 10 тыс. чел.	1	Шаговая доступность 15—30 минут
Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам	Независимо от количества населения	1	
Сельское поселение			
Общедоступная библиотека с детским отделением	Административный центр сельского поселения	1	Шаговая доступность 15—30 минут
Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам		1	
Филиал общедоступных библиотек с детским отделением	На 1 тыс. чел.	1	

ключен норматив по количеству юношеских библиотек.

В связи с этим в профессиональном сообществе высказывалось мнение, что исключение из перечня данного подвида библиотек повлечет за собой ущемление прав пользователей юношеского возраста. Отметим, что согласно закону «О библиотечном деле» пользователи библиотек детского и юношеского возраста имеют право на библиотечное обслуживание в общедоступных библиотеках, специализированных государственных детских и юношеских библиотеках, а также в библиоте-

ках образовательных организаций в соответствии с их уставами [17, ст. 8]. Если субъект Российской Федерации или орган местного самоуправления сочтет целесообразным создание специализированной юношеской библиотеки, то он имеет на это приоритет по отношению к методическим рекомендациям [17, ст. 20].

Заключение и выводы

Библиотечная сеть в социокультурном пространстве России занимает особое положение, что

отмечено в Федеральном законе «О библиотечном деле», где, в частности, сказано о государственном протекционизме в деле создания юридическими и физическими лицами библиотек независимо от их организационно-правовых форм, специализации и масштабов деятельности [17, ст. 5]. Эффективная национальная политика в области поддержки и развития чтения станет важным инструментом сохранения и развития культуры России, поддержания и приумножения богатства родного языка, что будет содействовать решению жизненно важных проблем, достижению стратегических целей развития страны [18, с. 1].

В настоящее время не только трансформируется отношение к культуре потребления книги и чтению в целом, что является характерной тенденцией эпохи глобализации с ее интенсивным ростом информатизации и развития электронной культуры, но, главное, изменяются возможности регионов в финансовой поддержке инфраструктуры культуры (заметим, что тенденции в росте или снижении данных показателей нередко определяются личными представлениями субъектов управления, распоряжающимися региональными ресурсами).

Анализ динамики показателей по охвату населения услугами библиотек, финансированию их сети и обеспечению доступности позволяет сделать ряд выводов:

- количество библиотек не может служить основанием заключения о состоянии социокультурной среды в целом, хотя и является показателем процессов оптимизации, направленных на повышение эффективности бюджетной сферы;

- негативные тенденции, выявленные в рамках настоящей статьи, оказывают отрицательное влияние на качество библиотечного обслуживания и, как следствие, на снижение читательского спроса;

- требуется реформирование подходов и совершенствование методологии нормирования сети библиотек.

Расхождение в оценке процессов экспертов, институциональных структур власти, общественных ассоциаций приводит к трудно разрешимым противоречиям. В итоге государство выступает единственно ответственным субъектом за состояние культурной среды в обществе, что не соответствует современным представлениям о много-субъектном управлении, усилении места муниципального управления, функциях общественного сектора гражданского общества.

Список источников

1. Основы государственной культурной политики [Электронный ресурс] // Министерство культуры Российской Федерации : официальный сайт. 2015. URL: <https://www.mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2016/OSNOVI-PRINT.NEW.indd.pdf> (дата обращения: 26.05.2017).
2. Кравченко С.А. Социология риска и безопасности. Москва : Юрайт, 2016. 302 с.
3. Базовые нормы организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных библиотек муниципальных образований [Электронный ресурс] // Российская библиотечная ассоциация. 2007. URL: <http://www.rba.ru/content/about/doc/baz.pdf> (дата обращения: 26.05.2017).
4. Методические рекомендации по организации нестационарного (выездного) обслуживания населения услугами организаций культуры / [С.Н. Горушкина, Е.В. Куценко]; Министерство культуры Российской Федерации. Москва : Лето, 2015. 108 с.
5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Российская газета. 1999. 19 октября. URL: <https://rg.ru/1999/10/19/fz-284-dok.html> (дата обращения: 26.05.2017).
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Российская газета. 2003. 8 октября. URL: <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата обращения: 29.05.2017).
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р (в редакции от 14.07.2001 г. № 942-р; от 13.07.2007 г. № 923-р; от 23.06.2014 г. № 581; от 26.01.2017 г. № 95-р) [Электронный ресурс] // Государственная система правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102042267&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 26.05.2017).
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2606-р [Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры»] (с изменениями на 28 апреля 2015 г.) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902392009> (дата обращения: 26.05.2017).
9. Библиотеки. Статистическая информация [Электронный ресурс] // Открытые данные России : Министерство культуры Российской Федерации. URL: <http://data.gov.ru/opendata/7705851331-statlibrary> (дата обращения: 26.05.2017).
10. Население России 2013 : Двадцать первый ежегодный демографический доклад / отв. ред. С.В. Захаров. Москва : Изд. дом ВШЭ, 2015. 432 с.
11. Официальная статистика. Население. Демография [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/ (дата обращения: 29.05.2017).
12. Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013—2020 годы [Электронный ресурс] // Министерство культуры Российской Федерации : официальный сайт. URL: https://www.mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2013/15_01_2012_2.pdf (дата обращения: 26.05.2017).

13. Площади территорий регионов России [Электронный ресурс] // Всемирная География. URL: <http://worldgeo.ru/russia/lists/?id=22> (дата обращения: 27.05.2017).
14. Численность населения Российской Федерации 2015 [Электронный ресурс] // Народы России. URL: <http://народы.рф/87/> (дата обращения: 26.05.2017).
15. Статистические данные 2015 год [Электронный ресурс] // Главный информационно-вычислительный центр Министерства культуры Российской Федерации. URL: <http://givc.ru/projects/reporting-culture/mkstat/> (дата обращения: 27.05.2017).
16. Распоряжение Министерства культуры Российской Федерации от 2 августа 2017 года № Р-965 [О введении в действие Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры] [Электронный ресурс] // Министерство культуры Российской Федерации : официальный сайт. URL: <https://www.mkrf.ru/upload/iblock/ef1/ef1f89539eeefae7b45c4432cc0744d3.pdf> (дата обращения: 13.09.2017).
17. Федеральный закон «О библиотечном деле» (с изменениями на 3 июля 2016 г.) (редакция, действующая с 3 октября 2016 г.) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9010022> (дата обращения: 27.05.2017).
18. Национальная программа поддержки и развития чтения [Электронный ресурс] // Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества. URL: http://www.mcbs.ru/files/File/nats_programma_podderzhki_chteniya.pdf (дата обращения: 27.05.2017).

Theoretical Conceptualization and Practical Activities of the Government in the Issue of Sufficient Provision of Population with the Library Services

Olga N. Astafieva^{1*}, Svetlana N. Gorushkina^{1,2**}

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Institute of Public Administration and Civil Service, 84 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119606, Russia

² Federal Institute of Industrial Property, All-Russian Patent and Technical Library, 24 Berezhevskaya Nab., Moscow, 125993, Russia

E-mail: * onastafieva@mail.ru, ** fotina-59@mail.ru

Abstract. The article examines the dynamics of sociocultural changes and continuing differentiation of the regions in the conditions of infrastructure of cultural environment in terms of availability of access of citizens to the cultural values and benefits, described on the example of library network. There considered the issue of the need to identify the relationship between the activities of management institutions in the field of culture and the processes of change in socio-cultural environment of Russian regions taking into account their compliance with the main theoretical provisions, established in the normative legal acts of the Russian Federation as an instrument of state cultural policy.

There are analyzed the consequences of transition from the normative standards of sufficient provision of population to the “Road map” optimization activities. Basing on the actual quantitative indicators and statistical data, the authors raise the discussion issues on the reduction of the branch units, the prospects of keeping the users in the rural areas, the relevance of libraries in the modern culture as a whole, and offer their point of view on the development of the field library services. Specific examples reveal imbalances in the formation of library networks in different regions of the Russian Federation. Differences in the assessment of processes in the library area between the experts, institutional authorities and public associations lead, according to the authors, to the challenging contradictions. As a result, the government remains the only responsible entity for the status of cultural environment in the society that does not correspond with the modern vision of multi-stakeholder governance, strengthening of the role of municipal management and the functions of the public sector of civil society.

Key words: Library Network, Library Services, Sufficient Provision with Libraries, Culture, Cultural Policy, Subject of the Russian Federation, Government, Standards and Norms.

Citation: Astafieva O.N., Gorushkina S.N. Theoretical Conceptualization and Practical Activities of the Government in the Issue of Sufficient Provision of Population with the Library Services, *Bibliotekovedenie* [Library and Information Science], 2017, vol. 66, no. 4, pp. 367—377. DOI: 10.25281/0869-608X-2017-66-4-367-377.

References

1. Basic Principles of the State Cultural Policy, *Ministerstvo kul'tury Rossiiskoi Federatsii: ofitsial'nyi sait* [Ministry of Culture of the Russian Federation], 2015. Available at: <https://www.mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2016/OSNOVI-PRINT.NEW.indd.pdf> (accessed 26.05.2017) (in Russ.).
2. Kravchenko S.A. *Sotsiologiya riska i bezopasnosti* [Sociology of Risk and Safety]. Moscow, Yurait Publ., 2016, 302 p.
3. Basic Rules of the Networking and Resource Support for Public Libraries of Municipalities, *Rossiiskaya bibliotchnaya assotsiatsiya* [Russian Library Association], 2007. Available at: <http://www.rba.ru/content/about/doc/baz.pdf> (accessed 26.05.2017) (in Russ.).
4. *Metodicheskie rekomendatsii po organizatsii nestatsionarnogo (vyezdno)go obsluzhivaniya naseleniya uslugami organizatsii kul'tury* [Methodical Recommendations on the Organization of Non-Stationary (Mobile) Population Service by Cultural Organizations]. Moscow, Leto Publ., 2015, 108 p.
5. Federal Law of October 6, 1999, № 184-FZ “On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of Subjects of the Russian Federation”, *Rossiiskaya gazeta* [Russian Gazette], October 19, 1999. Available at: <https://rg.ru/1999/10/19/fz-284-dok.html> (accessed 26.05.2017) (in Russ.).
6. Federal Law of October 6, 2003, № 131-FZ “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”, *Rossiiskaya gazeta* [Russian Gazette], October 8, 2003. Available at: <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (accessed 29.05.2017) (in Russ.).
7. Order of the Government of the Russian Federation of 3 July, 1996, № 1063-r (The Edition of 14.07.2001, № 942-r; of 13.07.2007, № 923-r; of 23.06.2014, № 581; of 26.01.2017, № 95-r), *Gosudarstvennaya sistema pravovoi informatsii* [State Legal Information System]. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102042267&rdk=&backlink=1> (accessed 26.05.2017) (in Russ.).
8. Order of the Government of the Russian Federation of December 28, 2012, № 2606-r “On Approval of the Action Plan (“Road Map”) “The Changes in Social Sphere Areas, Aimed at Efficiency Increase in the Sphere of Culture”” (As Amended on April 28, 2015), *Elektronnyi fond pravovoi i normativno-tekhnicheiskoi dokumentatsii* [Electronic Collection of Legal and Normative-Technical Documentation]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902392009> (accessed 26.05.2017) (in Russ.).
9. Library. Statistical Information, *Otkrytye dannye Rossii* [Open Data of Russia]. Available at: <http://data.gov.ru/opendata/7705851331-statlibrary> (accessed 26.05.2017) (in Russ.).
10. Zakharov S.V. (ed.) *Naselenie Rossii 2013: Dvadsat' pervyi ezhegodnyi demograficheskii doklad* [Russia's Population 2013: The Twenty-First Annual Demographic Report]. Moscow, VShE Publ., 2015, 432 p.
11. Official Statistics. Population. Demography, *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/ (accessed 29.05.2017) (in Russ.).
12. State Program of the Russian Federation “Development of Education and Tourism” for 2013—2020, *Ministerstvo kul'tury Rossiiskoi Federatsii ofitsial'nyi sait* [Ministry of Culture of the Russian Federation]. Available at: https://www.mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2013/15_01_2012_2.pdf (accessed 26.05.2017) (in Russ.).
13. Area Sizes of Russian Regions, *Vsemirnaya Geografiya* [World Geography]. Available at: <http://worldgeo.ru/russia/lists/?id=22> (accessed 27.05.2017). (in Russ.).
14. Population Number of the Russian Federation 2015, *Narody Rossii* [Peoples of Russia]. Available at: <http://xn--80aizfj2e.xn--p1ai/87/> (accessed 26.05.2017) (in Russ.).
15. Statistical Data 2015, *Glavnyi informatsionno-vychislitel'nyi tsentr Ministerstva kul'tury Rossiiskoi Federatsii* [Main Information and Computing Centre of the Ministry of Culture of the Russian Federation]. Available at: <http://givc.ru/projects/reporting-culture/mkstat/> (accessed 27.05.2017) (in Russ.).
16. Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation of August 2, 2017, № R-965 “On Enactment of the Methodical Recommendations to Subjects of the Russian Federation and Local Self-Governing Bodies on the Development of the Network of Cultural Organizations and the Provision of Services of the Cultural Organizations to the Population”, *Ministerstvo kul'tury Rossiiskoi Federatsii: ofitsial'nyi sait* [Ministry of Culture: Official Website]. Available at: <https://www.mkrf.ru/upload/iblock/ef1/ef1f89539eefae7b45c4432cc0744d3.pdf> (accessed 13.09.2017) (in Russ.).
17. Federal Law “On Librarianship” (As Amended on July 3, 2016) (The Edition Effective from October 3, 2016), *Elektronnyi fond pravovoi i normativno-tekhnicheiskoi dokumentatsii* [Electronic Collection of Legal and Normative-Technical Documentation]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/9010022> (accessed 27.05.2017) (in Russ.).
18. National Program of Support and Development of Reading, *Mezhregional'nyi tsentr bibliotchnogo sotrudnichestva* [Interregional Center for Library Cooperation]. Available at: http://www.mcbs.ru/files/File/nats_programma_podderzhki_chteniya.pdf (accessed 27.05.2017) (in Russ.).