



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-655
20 листопада 2019 року

**Першому заступнику голови
Комітету Верховної Ради України з
питань гуманітарної та
інформаційної політики**

Констанкевич І. М.

*Щодо розвитку мережі бібліотек
у громадах*

Шановна Ірино Мирославівно!

Користуючись нагодою, засвідчуємо Вам свою повагу та інформуємо, що на виконання Вашого звернення від 04.10.2019 року № 36 щодо вивчення стану справ та перспектив розвитку мережі бібліотек Асоціація міст України листом від 08.10.2019 року № 1-302 провела відповідне опитування обласних центрів, міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

На адресу Асоціації міст України надійшли 324 відповіді. Аналітичний центр АМУ опрацював їх і підготував аналітичну довідку, що додається.

Сподіваємось на співпрацю та врахування пропозицій громад під час прийняття рішення Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики щодо розвитку мережі бібліотек в Україні.

Додаток: на 9 арк.

**З повагою
В. о. Виконавчого директора Асоціації**

В. В. Сидоренко

Мозгова Л. А.
486-30-82

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА про стан та перспективи розвитку бібліотек у громадах

На виконання звернення народного депутата України Констанкевич І. М. від 04.10.2019 року № 36 щодо вивчення стану справ та перспектив розвитку мережі бібліотек Асоціація міст України листом від 08.10.2019 року № 1-302 провела опитування міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

На адресу Асоціації міст України надішли 324 відповіді: від 15 міст-обласних центрів, 138 міст обласного значення, 170 від ОТГ та 1 від районного центру, які утримують мережу публічних бібліотек у громадах.

Щодо мережі бібліотечних закладів

Проаналізувавши отримані від органів місцевого самоврядування листи, АМУ констатує, що найбільш розгалужена мережа закладів у містах-обласних центрах та складає в середньому 22 заклади на громаду. В об'єднаних територіальних громадах, що мають міський, селищний та сільський адміністративний центр, у середньому функціонує 7 бібліотек. У той же час у сільській місцевості, як правило, працюють філії та пункти видачі літератури, що належать до централізованої бібліотечної системи. Це відповідає пункту 5 Державних соціальних нормативів забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 72, згідно з яким у населених пунктах чи житлових масивах, де публічні бібліотеки відсутні, бібліотечне обслуговування населення здійснюється за допомогою нестационарних форм (бібліотечний пункт, пересувна бібліотека тощо).

У містах обласного значення в середньому 6 бібліотечних закладів, що обслуговують громаду (див. рис. 1).

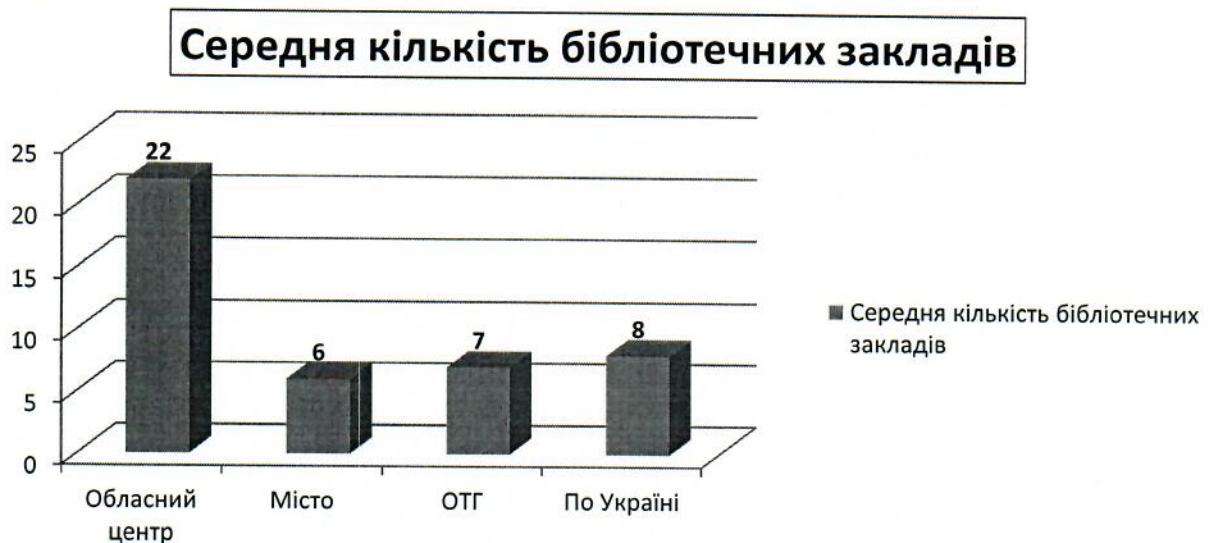


Рис. 1. Мережа бібліотек (середня кількість закладів на 1 громаду)

Відповідно до пункту 15 Державних соціальних нормативів забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 72, в адміністративному центрі кожної територіальної громади (у тому числі об'єднаної) повинна функціонувати, як мінімум, одна публічна бібліотека. Зважаючи на це, що в середньому по Україні на одну громаду припадає 8 бібліотечних закладів, ця норма виконується.

Щодо кадрового забезпечення бібліотек

Звертаємо увагу, що Примірна структура та примірні штатні розписи комунальних бібліотек, затверджені наказом Міністерства культури України від 22 серпня 2012 року № 900, стосуються обласних бібліотек. Згідно з пунктом 1.2. Примірної структури та примірних штатних розписів комунальних бібліотек, кількість штатних одиниць в обласних бібліотеках не може бути меншою: у відділі – трьох штатних одиниць, у секторі – двох штатних одиниць. У той же час відсутні примірна структура та примірні штатні розписи центральної бібліотечної системи III – V категорії. Тобто органи місцевого самоврядування мають право формувати штатний розпис комунальних публічних бібліотек відповідно до планових видатків на їх утримання.

За інформацією, наданою органами місцевого самоврядування, щодо кількості штатних бібліотекарів, констатуємо повне кадрове забезпечення в обласних центрах (див. рис. 2), де працює в середньому 158,9 штатних одиниць бібліотекарів, що складає 7,2 штатних одиниць бібліотекарів на 1 бібліотеку та містах обласного значення – 25,9 ставок, що складає близько 4,3 штатні одиниці на 1 бібліотеку. У той же час в ОТГ середнє навантаження на бібліотечних працівників складає 9,7 ставки, тобто на 1 бібліотеку припадає 1,4 штатні одиниці.

Окрім того, у законодавстві передбачено соціальні гарантії працівникам бібліотек, які працюють у сільській місцевості.

Так, згідно з частиною другою статті 30 Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» працівникам бібліотек, які працюють у сільській місцевості та селищах міського типу, а також пенсіонерам, які раніше працювали у бібліотеках у цих населених пунктах і проживають у них, держава відповідно до законодавства забезпечує безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм. Окрім того, згідно з абзацом третім підпункту «б» пункту 4 частини першої статті 89, частин третьої та четвертої статті 102 Бюджетного кодексу України за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту держава надає пільги на оплату житлово-комунальних послуг, а також житлові субсидії на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу.

Середня кількість штатних одиниць бібліотекарів

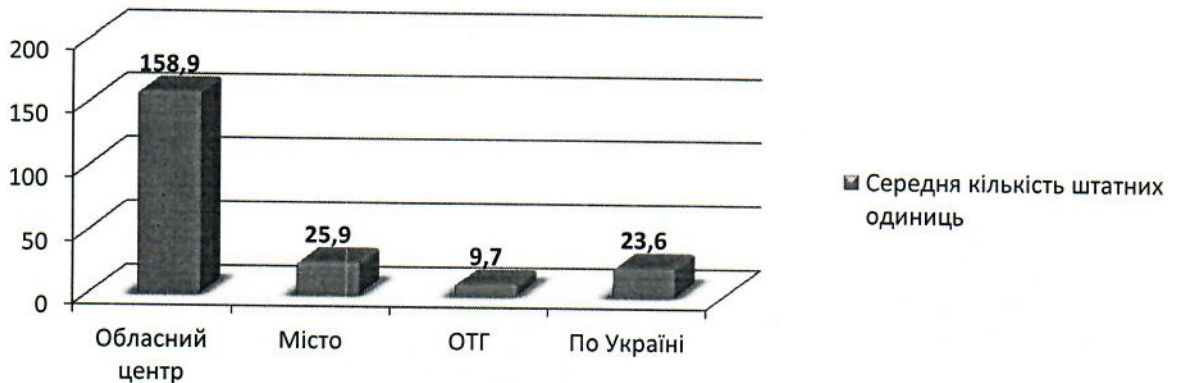


Рис. 2. Середня кількість штатних одиниць бібліотекарів

9,5% опитаних (31 громада) зазначили, що у штатних розписах бібліотек наявні працівники, які працюють на неповну ставку. 2,5% органів місцевого самоврядування (8 громад) констатують наявний дефіцит кадрів, зокрема нестачу молодих спеціалістів та проблеми старіння кадрів (у сільській місцевості майже всі бібліотечні працівники – особи пенсійного віку).

Щодо охоплення бібліотечними послугами читачів та населення громад

На виконання Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» органи місцевого самоврядування забезпечують доступними бібліотечними послугами мешканців громад. Найбільшу кількість відвідувань бібліотек на рік показують мешканці обласних центрів та міст-обласного значення, відповідно і кількість охоплених послугами у цих громадах вище, ніж в ОТГ (Див. рис. 3).

Запит на бібліотечні послуги у громадах

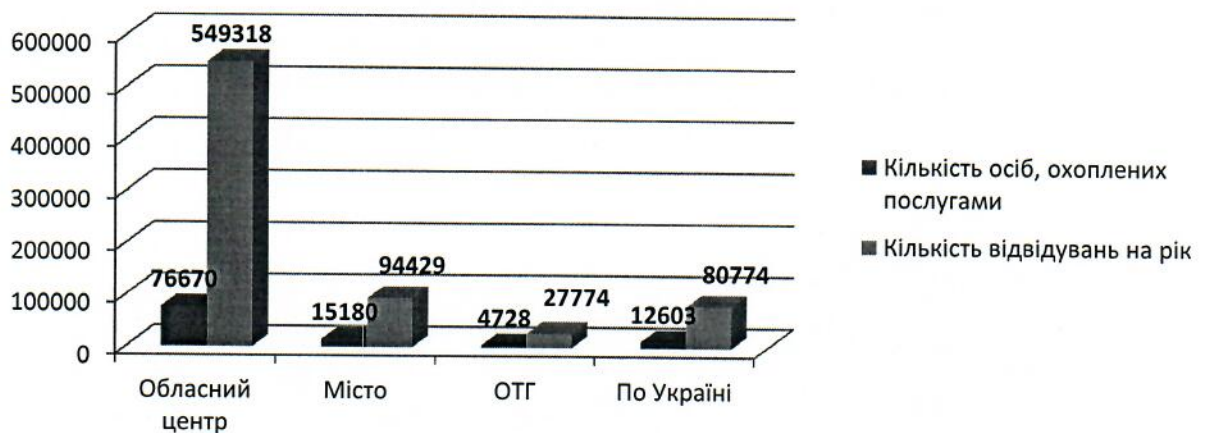


Рис. 3. Інформація про запит на бібліотечні послуги у громадах.

Така охопленість бібліотечними послугами, ймовірно, пояснюється загальною кількістю населення у цих громадах, а також свідчить про актуальність запиту від мешканців на бібліотечні послуги у них.

Щодо книгозабезпечення у громадах

Важливим показником роботи бібліотек є їх книгозабезпечення (див. рис. 4).

Як бачимо, найбільше книгозабезпечення мешканців та читачів в ОТГ, оскільки там значно меншою, ніж у містах обласного значення, є кількість населення. Так, у середньому в ОТГ налічується 7,9 примірників видань на 1 мешканця та 21,5 на 1 читача. Найменшою є книгозабезпеченість у містах-обласних центрах, де всього 1,1 примірник на 1 мешканця та 5,7 примірників на 1 читача.

У середньому по Україні налічується 6 примірників видань на 1 жителя та 18,4 примірників на 1 читача.

Відповідність кількості примірників на 1 мешканця/читача

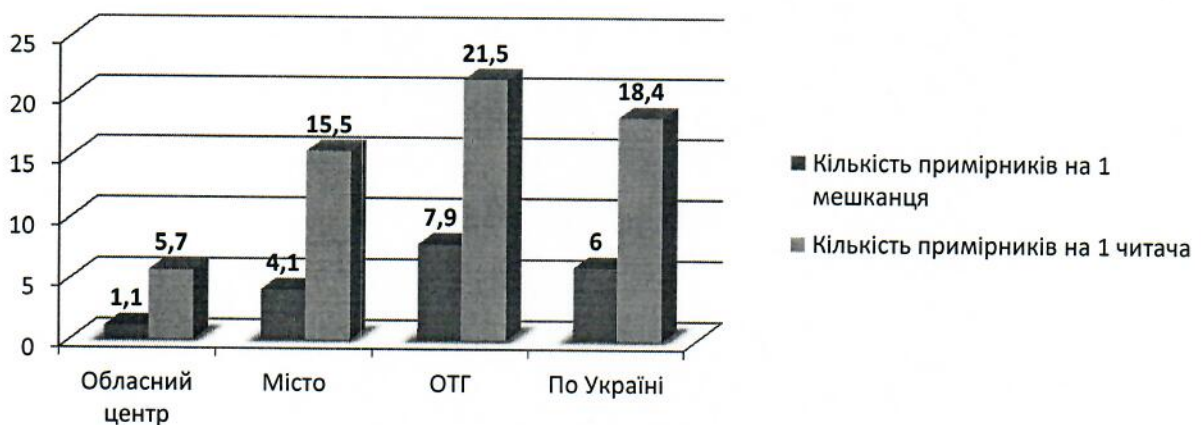


Рис. 4. Книгозабезпечення мешканців та читачів

Щодо фінансування бібліотечної системи

Відповідно до підпункту «а» пункту 10 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать, зокрема, видатки виключно на національні та державні бібліотеки. Таким чином, згідно з пунктом 5 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України до видатків, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, відносять видатки на районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи.

Відповідно підпункту 5 пункту «а» частини першої статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить, зокрема, забезпечення соціально-культурних закладів, які належить до комунальної власності відповідних територіальних громад, паливом,

електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води. Відповідно до підпункту 1 пункту «а» частини першої статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів соціально-культурного призначення, а відповідно до підпункту 1 пункту «а» статті 32 цього Закону – управління закладами культури, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

Таким чином, фінансування та утримання бібліотек здійснюється за кошти бюджетів міст, районів та ОТГ.

Відповідно до середніх показників найбільшу частку на фінансування бібліотек закладають у бюджетах міст обласного значення та ОТГ. Вона складає 1,4% від загального обсягу місцевого бюджету на рік. У той же час і обласних центрах ця частка складає 0,4% бюджету територіальної громади. В середньому по Україні в місцевих бюджетах закладається 1,3% фінансування на бібліотеки (див. рис. 5).

Частка фінансування бібліотек від загального обсягу місцевих бюджетів на рік



Рис. 5. Частка фінансування бібліотек від загального обсягу місцевих бюджетів на рік

У той же час необхідність дофінансовувати делеговані державою повноваження у різних сферах із місцевих бюджетів, низька спроможність бюджетів громад часто позначаються на загальному фінансуванні й утриманні бібліотек, що, за інформацією 54% опитаних органів місцевого самоврядування, не дозволяє здійснювати повноцінне матеріально-технічне забезпечення цих закладів культури, оновлення їх фондів.

Щодо поповнення фондів бібліотек

Відповідно до пункту 11 Державних соціальних нормативів забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 72, фонди публічних бібліотек, окрім обласних універсальних наукових бібліотек,

повинні щороку оновлюватися не менше ніж на 5 відсотків, у тому числі шляхом:

закупівлі книжкових видань – не менше 250 примірників на 1000 осіб зони обслуговування публічної бібліотеки;

передплати періодичних видань – не менше 15-20 найменувань газет та журналів;

отримання документів з інших джерел, не заборонених законодавством.

76% опитаних органів місцевого самоврядування виконують ці норми, у той же час 24% громад констатують значну відсутність коштів. У той же час окремі органи місцевого самоврядування констатують «старіння» фондів у бібліотеках.

Таким чином, фонди у цих громадах оновлюються неповною мірою. Взагалі не оновлювались бібліотечні фонди у 2017-2019 роках у двох громадах: Червоненській ОТГ Житомирської області та Сосницькій ОТГ Чернігівської області. Особливо проблемним є фінансування передплати періодичних видань.

Незважаючи на незначну спроможність окремих бюджетів, більшість органів місцевого самоврядування забезпечують належне оновлення фондів бібліотек. Проаналізуємо середні показники (див. рис. 6).

Середня кількість примірників, що надходять у бібліотеки за рік

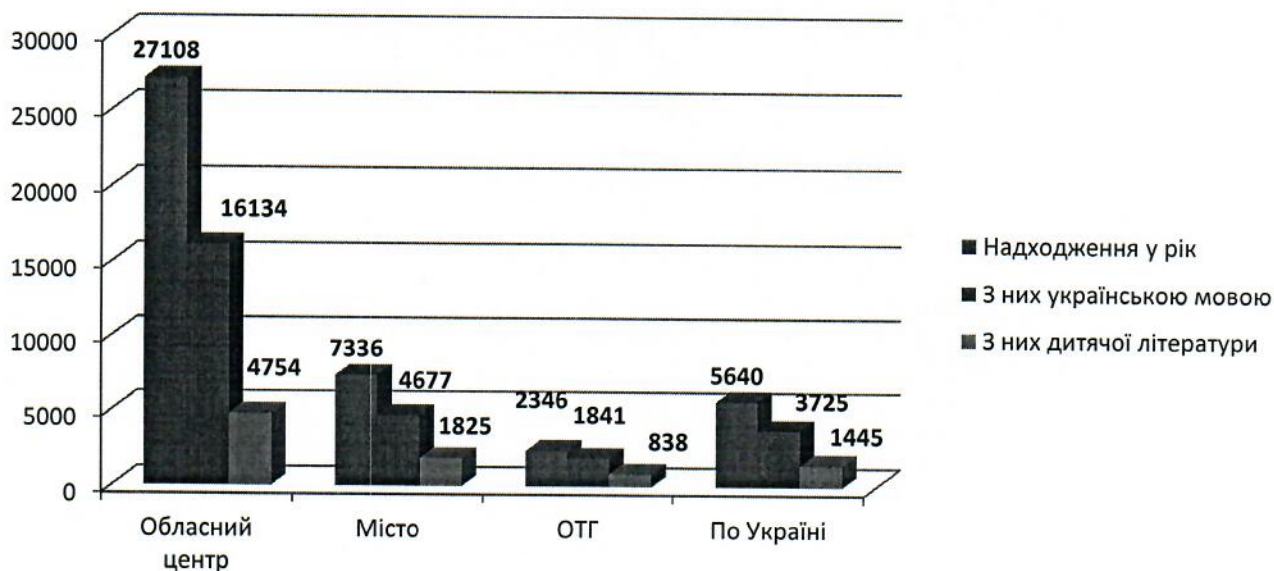


Рис. 6. Середня кількість примірників, що надходять у бібліотеки за рік

Найкраще оновлюються фонди в обласних центрах та містах обласного значення, що пояснюється більшою спроможністю місцевих бюджетів.

Варто звернути увагу на виконання частини другої статті 26 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної, згідно з якою, зокрема, «частка книжкових видань державною мовою у загальній кількості назв книжкових видань, наявних у закладі, що здійснює

книгорозповсюдження, має становити не менше 50 відсотків». Як бачимо на рис. 7 органи місцевого самоврядування в цілому виконують цю норму.

% від надходжень видань українською мовою та дитячої літератури

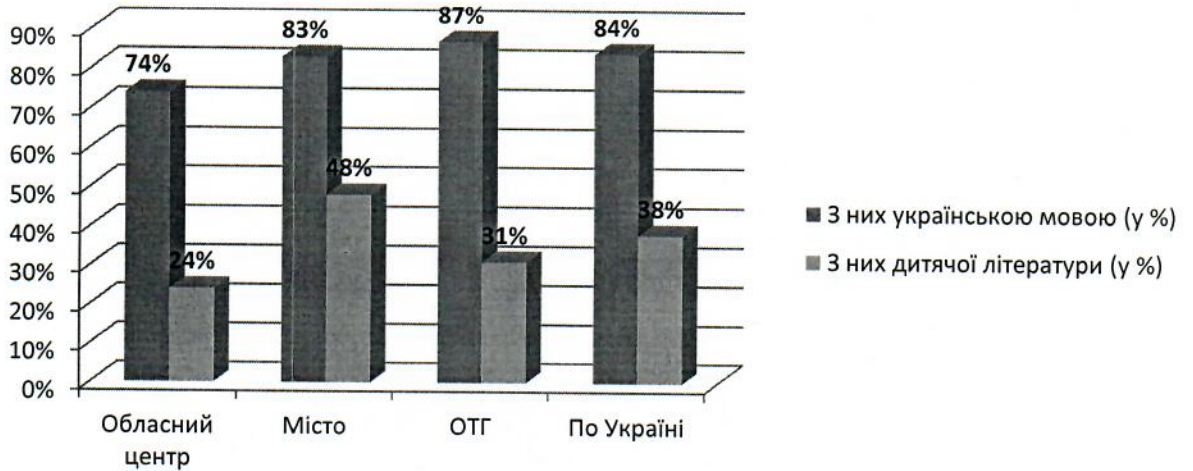


Рис. 7. Відсоток видань українською мовою та дитячої літератури від загального фонду надходжень у рік

У той же час 5,5% опитаних (18 громад) зазначили, що мають нижчий, ніж 50%, відсоток поповнення фондів виданнями українською мовою. Найбільша кількість таких громад розташовані у Дніпропетровській, Запорізькій, Донецькій, Київській та Одеській областях, що мають свою мовну регіональну специфіку.

Поповнення фондів дитячою літературою насамперед залежить від спеціалізації бібліотеки (загальнодоступна чи спеціалізована для дітей). У 6,5 % опитаних (21 громада) поповнення дитячої літератури складає до 10% загального фонду надходжень. Це насамперед окремі громади Дніпропетровської, Львівської, Миколаївської та Харківської областей. У той же час найкраще забезпечення дитячою літературою (більше 50% від загального фонду надходжень) наявне у 18% опитаних (58 громад), що розташовані у Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Рівненській, Тернопільській та Чернівецькій областях. Як бачимо, на поповнення фондів дитячої літератури має також вплив спроможність окремих місцевих бюджетів, регіональний аспект тут не дуже значимий.

Щодо проблемних питань органів місцевого самоврядування в частині управління мережею бібліотечних закладів

176 із 324 опитаних громад визнали, що потребують значної державної підтримки у частині розвитку бібліотек. Таким чином, 54% органів місцевого самоврядування визнають, що мають недостатню спроможність місцевих бюджетів утримувати у належному стані та розвивати мережу закладів. Серед **основних проблем**:

- 30% опитаних потребують оновлення чи закупівлі комп'ютерної техніки, а також ліцензованого програмного забезпечення на неї;

- 24% громад констатують значну відсутність коштів на оновлення бібліотечних фондів, передплату періодичних видань;
- 11,4% опитаних визнають критичну відсутність у місцевих бюджетах коштів на будівництво, капітальні та поточні ремонти бібліотек;
- 6,2% зауважують, що не мають доступу до мережі Інтернет (сільські бібліотеки);
- 5,2% вказують на відсутність опалення приміщень бібліотек (сільські бібліотеки);
- 4,3% зауважують про необхідність обладнання приміщень бібліотек сучасними та новими меблями;
- 2,5% органів місцевого самоврядування зауважують про наявний дефіцит кадрів;
- 1,2% звертають увагу на необхідність реорганізації сільських бібліотек у нові актуальні для мешканців громад, модернізовані інформаційно-бібліотечні центри з сучасною технікою та електронним каталогом;
- 1% зауважують про низьку оплату праці працівників бібліотек;
- 0,6% вказують на відсутність вбиралень (сільські бібліотеки);
- 0,3% зазначають про необхідність закупівлі спецтранспорту для обслуговування сільського населення;
- 0,3% потребують навчання працівників для розробки проектів та отримання грантової підтримки на розвиток бібліотечної справи.

Особливою проблемою є створення частиною третьою статті 15 Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» перешкод для реорганізації бібліотечних закладів у нові бібліотечно-культурні центри, їх модернізації, розширення спектру послуг, що надаються ними. Так, зазначеною нормою передбачено обов'язкове погодження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв, процесу реорганізації бібліотечних закладів. У той же час вважаємо, що процедура реорганізації має відбуватись за процедурою, передбаченою для відкриття таких закладів. Звертаємо увагу, що відповідно до статті 12 Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» процедура створення бібліотеки засновником певного рівня не передбачає відповідного погодження з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв.

Відсутність гнучких механізмів перетворення бібліотек, що не відповідають сучасним вимогам, насамперед негативно впливає на охоплення читачів відповідними послугами та призводить до збільшення кількості людей, які втрачають інтерес відвідувати такі бібліотеки. На часі варто змінювати і форми роботи бібліотек, у великих містах вони стають центрами освіти дорослих, місцем проведення культурних зустрічей тощо. Кращим прикладом таких модернізованих бібліотек є Центральна міська бібліотека м. Дніпра, що містить бібліотечний фонд імені Дж. С. Маккейна –

унікальний архів українських видань, надрукованих у США, Калуська центральна бібліотека імені Т. Шевченка та ін.

Окрім того, відповідно до статей 29 та 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» управління комунальними закладами перебуває в межах компетенції органів місцевого самоврядування. Норми частини третьої статті 15 Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» суперечать підпункту 1 пункту «а» статті 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад, та є прямим втручанням у їхню діяльність.

Зважаючи на вище зазначене, **органи місцевого самоврядування пропонують:**

- запровадити цільову субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на оплату праці бібліотекарів, а також окремі трансферти на модернізацію сільських бібліотек, закупівлі спецтранспорту тощо;
- розробити, затвердити та впровадити державну програму, спрямовану на забезпечення бібліотек виданнями державною мовою та дитячої літератури;
- розробити, затвердити та впровадити державну програму комп'ютеризації бібліотек та підключення сільських бібліотечних закладів до мережі Інтернет;
- переглянути Типові норми часу на основні процеси бібліотечної роботи, затверджені наказом Міністерства культури України 29.12.2008 року № 1631/0/16-08, спростити річну звітність по формі 6-НК, затвердити примірну структуру та примірні штатні розписи центральної бібліотечної системи III–V категорії;
- внести зміни до частини третьої статті 15 Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» та викласти її у такій редакції:
«Доцільність реорганізації та ліквідації бібліотек, що є у державній та комунальній власності, визначається відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування», виключивши необхідність погоджувати рішення із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв.

Аналітичний центр АМУ