



МИНИСТЕРСТВО КУЛЬТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

П Р И К А З

27.10.2016 г.

г.Петрозаводск

№ 595

Об утверждении Методических рекомендаций по проведению органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия оптимизационных мероприятий учреждений культуры в соответствии с социальными нормативами и нормами

В соответствии с решением заседания Правительства Республики Карелия от 5 мая 2016 года №5 «Об оптимизации сети учреждений культуры Республики Карелия и исполнении полномочий в сфере культуры» **приказываю:**

1. Утвердить Методические рекомендации по проведению органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия оптимизационных мероприятий учреждений культуры в соответствии с социальными нормативами и нормами (далее – Методические рекомендации).

2. Управлению культурной политики (В.Н. Лебедева) в срок до 1 ноября 2016 года опубликовать на сайте Министерства культуры Республики Карелия Методические рекомендации.

3. Управлению культурной политики (В.Н. Лебедева) в срок до 3 ноября 2016 года проинформировать органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Карелия о размещении Методических рекомендаций в сети Интернет.

4. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя Министра А. А. Томчик.

Министр

А. Н. Лесонен

Приложение к приказу
Министерства культуры
Республики Карелия
от «27» октября 2016 г. №595

Методические рекомендации по проведению органами местного самоуправления муниципальных образований в Республики Карелия оптимизационных мероприятий учреждений культуры в соответствии с социальными нормативами и нормами

Настоящие рекомендации разработаны в целях оказания практической и методической помощи муниципальным образованиям Республики Карелия при выполнении положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ).

Достижение целевых показателей уровня средней заработной платы работников учреждений культуры, повышение оплаты труда которых предусмотрено Указом, должно быть осуществлено с привлечением на эти цели не менее трети бюджетных средств, получаемых за счет реорганизации неэффективных организаций и снижения неэффективных расходов.

Для исполнения Указа продолжить работу по реализации комплекса мероприятий, направленных на оптимизацию бюджетных расходов, с учетом сохранения качества оказания муниципальных услуг (работ) муниципальными учреждениями культуры (далее – учреждения).

Данный комплекс мероприятий, призванный обеспечить наиболее эффективные пути развития учреждений культуры, может включать в себя следующие мероприятия, в том числе и оптимизационные меры.

1. Анализ сети учреждений культуры муниципальных образований Республики Карелия с учетом Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры, одобренных распоряжением Министерства культуры Российской Федерации от 27.07.2016 №Р-948, принимая во внимание проект распоряжения «Об утверждении изменений, которые вносятся в социальные нормативы и нормы, рекомендованные распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.07.1996 №1063-р по разделу «культура» (документ размещен на сайте Министерства культуры Российской Федерации, путь: Главная - Министерство - Департаменты - Департамент туризма и региональной политики - Проекты).¹

При этом необходимы взвешенный и продуманный подход, учитывающий необходимость сохранения доступности культурных благ для всех слоев

¹ В настоящее время проект документа проходит согласование в федеральных органах исполнительной власти

населения, а также тщательный анализ ситуации, подготовка предложений, обсуждение их с участием представителей органов власти, сотрудников учреждений культуры, общественности.

Оптимизация сети библиотек

Библиотечная сеть Республики Карелия зависит от территориальных особенностей региона: низкая плотность населения, большие расстояния между населенными пунктами, нерегулярное транспортное сообщение между административным центром муниципального района и его населенными пунктами. В связи с этим в ряде муниципальных районов (Беломорский, Медвежьегорский, Пряжинский, Сегежский) сохраняется сеть библиотек в населенных пунктах с числом жителей менее 200 человек (в ряде населенных пунктов даже менее 100 жителей).

Практически по всем населенным пунктам республики отмечается отрицательная динамика в демографической ситуации, за исключением г. Петрозаводска. В связи с этим в муниципальных образованиях республики активно идут процессы сокращения сети общедоступных библиотек и библиотек других ведомств. Причины сокращения: снижение пользователей библиотек, оптимизация расходов, закрытие библиотек в связи с отсутствием подходящих помещений или их несоответствие техническим требованиям.

Особенностью Республики Карелия также является то, что в населенных пунктах с числом жителей свыше 200 человек после закрытия библиотеки не создается пункт выдачи, т.е. библиотечное обслуживание на местах становится недоступным для населения. Основная причина заключается в отсутствии не только шаговой, но и транспортной доступности между населенными пунктами. Как следствие число пунктов выдачи сокращается наряду с сокращением стационарной сети, а существующие пункты выдачи работают, как правило, в тех же населенных пунктах, где находятся сами стационарные библиотеки.

Кроме того, проблемой библиотечного обслуживания населенных пунктов с низкой численностью населения является отсутствие мобильного обслуживания. Только в Кондопожском муниципальном районе имеется библиобус, который осуществляет библиотечное обслуживание населенных пунктов, не имеющих стационарных библиотек (27 стоянок в границах муниципального района).

Все эти проблемы приводят к ежегодному снижению процента охвата населения Карелии библиотечным обслуживанием.

В Республике Карелия после вступления в действие Федерального закона от 27 мая 2014 №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» (далее – 136-ФЗ) особенная ситуация по реализации полномочий сложилась в Питкярантском и Прионежском муниципальных районах, где сельские

поселения передали полномочия на уровень района, в которых были ликвидированы и не созданы вновь межпоселенческие библиотеки. Районные центры культуры этих районов, принявшие в штат библиотечных работников и исполняющие функции межпоселенческой библиотеки, не являются по статусу библиотечными учреждениями. Кроме того, не переданы полномочия по библиотечному обслуживанию Ледмозерским сельским поселением Муезерского муниципального района, всеми сельскими поселениями Медвежьегорского муниципального района.

В настоящее время идет процесс подключения библиотек к Национальной электронной библиотеки (далее – НЭБ), в 7 муниципальных районах и городских округах заключены договоры на получение доступа к ресурсам НЭБ.

При проведении оптимизационных мероприятий рекомендуется учитывать важнейшее требование - *территориальную доступность библиотек*. В Республике Карелия библиотеки должны размещаться с учетом их максимальной пространственной доступности (по времени не более 15-20 мин., за которое житель может добраться до библиотеки). Расстояние между библиотеками поселения не должно превышать 10-12 км. Доступность обеспечивается удобным местом расположения библиотеки (в центре села, поселка, вблизи транспортного сообщения и прочее).

В рамках проведения оптимизационных мер в отношении сети библиотек муниципального района, имеющего небольшую плотность населения и мелкие сетевые единицы, Министерство культуры Республики Карелия целесообразно в малонаселенных населенных пунктах создавать пункты выдачи. Также необходимо учитывать, что сокращение стационарных форм обслуживания влечет за собой необходимость обеспечения населения библиотечными услугами через нестационарные, в том числе передвижные формы обслуживания (автоклубы, библиобусы, библиомобили). Кроме того, в соответствии с полномочиями муниципального района для библиотечного обслуживания населения обязательным условием является создание межпоселенческой библиотеки, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района и сельского поселения в соответствии с частью 3 ст.15 Федерального закона от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 27.05.2014 № 136-ФЗ).

Оптимизация сети учреждений культурно-досугового типа

В настоящее время на территории Республики Карелия количество клубных учреждений незначительно превышает сетевые показатели, требуемые федеральными нормативами (в Республике Карелия – 140, по нормативу – 137 единиц, уровень обеспеченности учреждениями культурно-досугового типа – 102%). Несмотря на превышение общего норматива в Республике Карелия наблюдается диспропорция в обеспечении культурно-досуговыми учреждениями: на территориях ряда муниципальных районов (Кемский, Кондопожский, Лахденпохский, Лоухский, Медвежьегорский, Олонецкий, Питкярантский, Прионежский, Пряжинский, Пудожский, Сортавальский,

Суоярвский) отсутствуют районные Дома культуры, которые создаются в целях выполнения межпоселенческих функций по обеспечению досуга населения и создания условий для развития народного художественного творчества, а также методического руководства и творческой координации развития самодеятельного искусства и народного творчества на территории муниципального района.

Кроме того, в соответствии с новыми Методическими рекомендациями Министерства культуры Российской Федерации² на уровне муниципального района в целях выравнивания диспропорций по качеству предоставления и разнообразия услуг в сфере культуры для населения в малых городах и сельской местности могут создаваться Центры культурного развития.³ Главной задачей данных учреждений является обеспечение максимальной вовлеченности населения в культурно-творческую деятельность; создание новых возможностей для творческой самореализации и культурного развития населения; создание условий для межнационального культурного обмена; повышение качества жизни населения

В некоторых муниципальных районах Республики Карелия обеспеченность учреждениями культурно-досугового типа достигает 400%. Однако обеспеченность культурно-досуговыми учреждениями в северных районах республики, являющимися территориями с низкой плотностью населения, составляет от 25% до 75%. В этой связи важно при проведении оптимизационных мероприятий учитывать *территориальную доступность* учреждений культурно - досугового типа (расстояние между учреждениями не должно превышать 10-12 км), а также *состояние материально-технической базы учреждений*. Необходимо обращать внимание на **недопустимость ограничения прав граждан** на получение услуг в сфере культуры.

Сельские поселения, в состав которых входит несколько населенных пунктов, могут иметь филиалы поселенческих культурно-досуговых учреждений в населенных пунктах с числом жителей до 500 человек. В населенных пунктах с числом жителей до 100 человек услуги культуры могут предоставляться передвижной формой обслуживания (автоклубы).

Оптимизация сети музейных учреждений

В связи с тем, что показатель сети муниципальных музеев значительно ниже установленного федеральными документами, **не рекомендуется проводить оптимизационные меры, направленные на сокращение численности муниципальных музеев.**

В целом, результатом работы по оптимизации сети должно стать совершенствование условий доступности к культурным ценностям и благам,

² Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры (распоряжение Минкультуры России от 27.07.2016 № Р-948)

³ В рамках программы «Создание центров культурного развития в малых городах и сельской местности Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 г. №2716-р

выравнивание возможностей участия граждан в культурной жизни общества независимо от уровня доходов, социального статуса и места проживания.

Оценивая состояние сети муниципальных учреждений культуры, необходимо провести анализ соответствия деятельности учреждений нормативным правовым актам, определяющим основные параметры учреждений, критерии оценки эффективности и качества их деятельности, критерии эффективности и качества услуг, предоставляемых учреждениями.

В частности, оценивая библиотечные учреждения, необходимо проанализировать:

- размещение библиотек;
- организацию обслуживания пользователей;
- библиотечно-информационные ресурсы;
- помещение библиотек (требования СанПиН);
- персонал.

Оценивая деятельность культурно-досуговых учреждений, необходимо провести анализ следующих позиций:

- обеспечение доступности культурно-досуговых услуг;
- ресурсная база учреждения культурно-досугового типа;
- нормативные ресурсы;
- материально-технические ресурсы;
- клубные формирования учреждения культурно-досугового типа;
- размещение учреждений культурно-досугового типа (территориальная доступность).

2. Оптимизация штатной численности работников муниципальных учреждений культуры, с учетом:

анализа структурных подразделений учреждения (положения об отделах) с целью выявления дублирующих структур и при необходимости их дальнейшего слияния, реструктуризации (уменьшение числа подразделений, их укрупнение, упразднение непрофильных с передачей выполняемых функций в оставшиеся);

анализа штатного расписания и должностных характеристик с целью конкретизации выполнения обязанностей каждым работником (с дальнейшим внесением в «эффективный контракт») и выявления необязательных, повторяющихся обязанностей у нескольких работников для дальнейшего перераспределения нагрузки и оптимизации штатных единиц, выполняющих невостребованную дублирующую работу;

вывода непрофильных функций учреждения, в том числе младший обслуживающий персонал на аутсорсинг с учетом сопоставимости стоимости услуг, выполняемых сторонней организацией (в частности, технического обслуживания зданий, гардероб, уборку помещений и прилегающих территорий, юридического обслуживания, и т.д.);

сокращения вакантных должностей, перераспределения функциональных обязанностей, нагрузки на персонал в разрезе отделов, должностей и

конкретных работников. Так, например, анализ соответствия реальной нагрузки на каждого библиотекаря по числу читателей и посещений действующим нормам позволит (в случаях невыполнения или значительного перевыполнения норм загруженности) перераспределить штатные единицы между библиотекарями. С целью объективной оплаты труда работников библиотеки устанавливаются новые размеры стимулирующих коэффициентов.

сокращения некоторых должностей и ставок, в том числе управленческого и административного аппарата, доведение предельной доли оплаты их труда в фонде оплаты труда учреждения культуры не более 40%, снижение числа специалистов, занятых неполный рабочий день.

Проведение данных мероприятий даст возможность учреждению использовать высвободившуюся часть фонда оплаты труда на повышение оплаты труда работникам.

3. Разработка планов (индивидуально для каждого учреждения) по привлечению внебюджетных средств как ресурса повышения заработной платы работников культуры, с учетом пересмотра системы распределения средств, получаемых от приносящей доход деятельности, увеличение доли, направляемой на оплату труда и стимулирующие выплаты.

Кроме того, необходимо провести анализ типов учреждений культуры муниципальных образований в целях повышения результативности и эффективности предоставления услуг населению в сфере культуры. Рекомендуется «переводить» казенные (особенно культурно-досуговые учреждения) в бюджетные учреждения.

Особое внимание необходимо обратить на развитие учреждений за счет оказания услуг на платной основе. В этой связи рекомендуется:

- конкретизировать и уточнить наименования всех услуг, в том числе связанных с арендой помещений;
- включить все оказываемые учреждениями платные услуги, в том числе связанные с арендой имущества (помещений), в Перечень платных услуг;
- пересмотреть с учетом внесения новых платных услуг прейскурант цен на платные услуги учреждения, а также своевременно ознакомить с утвержденным прейскурантом посетителей учреждений;
- в обязательном порядке отражать доходы учреждений от сдачи имущества (помещений) в аренду в формах федерального статистического наблюдения;
- учитывать средства, полученные учреждениями от сдачи в аренду имущества (помещений), при решении вопроса увеличения денежного содержания работников учреждения культуры.

Нормативная база

В ходе проведения мероприятий по оптимизации необходимо соблюдать уровень нормативной обеспеченности организациями культуры и не снижать темпы прироста объема и качества услуг в сфере культуры. В этой связи необходимо проводить оптимизационные мероприятия с учетом объема полномочий, установленных законодательными нормативными актами Российской Федерации органам государственной (муниципальной) власти в сфере культуры, в том числе:

1. *федеральными нормативными правовыми актами и законами:*

- Федеральным законом от 6 октября 1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,

- Федеральным законом от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- Федеральным законом от 27 мая 2014 №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»;

- «Основами законодательства о культуре» от 9 октября 1992 №3612-1;

- Федеральным законом от 29 декабря 1994 №78-ФЗ «О библиотечном деле»;

- Федеральным законом от 26 мая 1996 №54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»;

- Федеральным законом от 6 января 1999 №7-ФЗ «О народных художественных промыслах»;

- Федеральным законом от 25 июня 2002 №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

- распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2007 г. № 923-р «О социальных нормативах и нормах» (проект распоряжения «Об утверждении изменений, которые вносятся в социальные нормативы и нормы, рекомендованные распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.07.1996 №1063-р по разделу «культура»);

- Основами государственной культурной политики, утвержденными Указом Президента Российской Федерации 24 декабря 2014 №808;

- Стратегией государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 №326-р;

2. *значениями показателей эффективности, определенными:*

- в Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления

городских округов и муниципальных районов»,

- в Постановлении Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

3. нормативными документами Министерства культуры Российской Федерации:

- «Об утверждении нормативов минимального ресурсного обеспечения сельских учреждений культуры» (Приказ Минкультуры России от 20 февраля 2008 №32);

- Методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры, утвержденными распоряжением Минкультуры России от 27.07.2016 № Р-948;

- Методическими рекомендациями органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по отнесению организаций культуры к эффективным (неэффективным) по качеству и доступности услуг с учетом функциональной специфики (разработаны по заказу Министерства культуры Российской Федерации Центром «Гражданское общество и социальные коммуникации» Института государственной службы и управления РАНХиГС и АНО «Институт реформирования общественных финансов»);

- Методическими рекомендациями органам культуры субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по организации нестационарного (выездного) обслуживания населения услугами культуры (разработаны по заказу Министерства культуры Российской Федерации Центром «Гражданское общество и социальные коммуникации» ИГСУ РАНХиГС при участии Министерства искусства и культурной политики Ульяновской области, Московской областной научной библиотеки и Национальной библиотеки Республики Карелия);

- Приказом Минкультуры России от 28 июня 2013 № 920 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных учреждений культуры, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников;

- Приказом Минкультуры России от 30 декабря 2014 №2479 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию штатной численности государственных (муниципальных) учреждений культуры (библиотек, фильмофондов, зоопарков, музеев и других организаций музейного типа с учетом отраслевой специфики»;

- Приказом Минкультуры России от 5 октября 2015 № 2515 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями культуры»;

- Письмом Минкультуры России от 27 января 2014 № 12-01-39/04-НМ по вопросу определения «неэффективных организаций»;

- Письмом Минкультуры России от 20 февраля 2014 № 32-01-39/04-НМ «О методических рекомендациях по внесению изменений в планы мероприятий («дорожные карты») «Изменения, направленные на повышение эффективности сферы культуры в соответствующем регионе»;

- Письмом Минкультуры России от 5 августа 2014 № 166-01-39/04-НМ «О направлении Методических рекомендаций по взаимоувязке системы отраслевых показателей эффективности деятельности в сфере культуры от федерального уровня до конкретного учреждения и работника.