

Федеральный закон «О библиотечном деле»: итоги 20-летней работы

Ретроспективно оценивается Федеральный закон «О библиотечном деле» в связи с 20-летием его принятия. Дан сравнительный анализ базового федерального закона и предшествовавшего библиотечного законодательства в нашей стране. Раскрывается значимость закона и его роль в дальнейшем развитии российских библиотек.

Ключевые слова: *Федеральный закон «О библиотечном деле», его основные понятия, нормы и положения; библиотечное законодательство в СССР и Российской Федерации.*

В декабре 2014 г. исполняется 20 лет со дня вступления в силу базового для всей библиотечной отрасли нашей страны законодательного акта — Федерального закона «О библиотечном деле». Как отмечали видные отечественные библиотековеды — Ю.А. Гриханов, Ю.Н. Столяров, В.В. Шилов, В.Р. Фирсов и др., с принятием этого закона начался новый этап в развитии библиотечного дела в России [5]. Знаменательно, что Закон был принят в 1994 г., когда в стране происходили фундаментальные перемены в экономике, политике, самой природе общественного строя. Для того чтобы в полной мере оценить всю значимость Федерального закона «О библиотечном деле» (далее — базовый федеральный закон. — *Н.С.*), нужно в первую очередь иметь в виду, что всего за несколько лет до его принятия на месте Российской Федерации и ряда соседних стран, ставших независимыми государствами, был Союз Советских Социалистических Республик. Соответственно, в СССР функционировала советская библиотечная система, и ее правовая основа была закреплена в нескольких нормативных актах, последний из которых стало имевшее силу закона Положение о библиотечном деле в СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 марта 1984 г. № 10926-Х [1] (далее Положение. — *Н.С.*).

Коренное отличие базового федерального закона от Положения состоит в том, что статья 10 Положения устанавливала: «Библиотеки в СССР, независимо от



**Николай Анатольевич
Сахаров,**
советник генерального
директора
Российской государственной
библиотеки,
доктор политических наук,
профессор

подчиненности, составляют единую систему библиотек, объединенных общностью основных задач и принципов деятельности». В эту единую систему входили библиотеки системы Министерства культуры СССР, библиотеки Академии наук СССР и академий союзных республик, системы Министерства высшего и среднего специального образования СССР (т. е. вузовские библиотеки), Министерства просвещения СССР (т. е. школьные библиотеки), Государственного Комитета СССР по профессионально-техническому образованию (т. е. библиотеки средних специальных технических заведений), Министерства здравоохранения СССР (т. е. медицинские библиотеки), Министерства сельского хозяйства СССР, других министерств, государственных комитетов, ведомств, а также библиотеки государственных предприятий, учреждений, организаций.

Кроме того, в единую систему библиотек СССР были включены библиотеки профессиональных союзов, колхозов, иных кооперативных и других общественных организаций. Примечательно, что, несмотря на столь широкий охват, в условиях социализма частные библиотеки не включались в эту систему, не выделялись в отдельную категорию и не имели собственного юридического статуса.

Единая система библиотек в СССР предполагала и наличие единого библиотечного фонда. В ст. 6 Положения было зафиксировано: «Фонды государственных библиотек и библиотек общественных организаций образуют единый библиотечный фонд, который является социалистической собственностью и находится под охраной государства». При этом в Положении провозглашалось: «Бережное отношение к фондам библиотек, забота об их сохранении — обязанность всех государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, долг каждого гражданина СССР».

Конечно, в России библиотеки всегда являлись не просто хранилищем книг, но очагами культуры и просвещения. При этом в советский период, в соответствии с коммунистической идеологией, библиотеки были призваны, прежде всего, быть идеологическими организациями. Вот как определялись библиотеки в Положении: «Библиотеки в СССР являются идеологическими, культурно-просветительскими и научно-информационными учреждениями, организующими общественное пользование книгами, другими произведениями печати, рукописями, видеозаписями, звукозаписями и иными материалами, составляющими фонды библиотек» (ст. 1).

Наряду с пропагандой марксистско-ленинского мировоззрения, Положение нацеливало библиотеки на трудовое, нравственное и эстетическое воспитание граждан, повышение их общеобразовательного, культурного и профессионального уровня, а также на содействие развитию науки, производства и других сфер общественной жизни, внедрение научных знаний в практику хозяйствен-

ной деятельности и государственного управления (ст. 2). В принципе, эти задачи, очищенные от односторонней идеологической направленности, остаются непреходящими и актуальными для библиотек и в современную эпоху развития России.

Библиотеки в современной России

Слом советской системы на рубеже 1980—1990-х гг. и распад СССР повлекли за собой и прекращение действия единой системы библиотек. Потребовалось коренное обновление существовавшего законодательства в библиотечном деле. Крупным шагом в этом направлении стало принятие в 1992 г. Верховным Советом Российской Федерации Основ законодательства Российской Федерации о культуре [2] (далее Основы. — *Н.С.*). Над разработкой этого фундаментального закона трудились народные депутаты России, работники государственных исполнительных органов, видные деятели отечественной культуры. В результате были впервые сформированы многие современные правовые основы сферы культуры, законодательно определены цели и задачи культурной политики нового государства — Российской Федерации.

Что касается собственно библиотечного дела, то оно было подтверждено в Основах как одна из областей культурной деятельности (ст. 4). Заявлялось, что каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным фондам (ст. 12). Особенно важным в условиях стремительной коммерциализации всей общественной жизни в России в начале 1990-х гг. стало то, что законодательно было установлено: органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обязаны создавать условия для сохранения бесплатности для населения основных услуг общедоступных библиотек (ст. 30).

Следующим шагом в становлении современного библиотечного дела явилось принятие в 1994 г. Федерального закона «О библиотечном деле». Это произошло в самом начале процесса формирования федерального законодательства в нашей стране, уже в первый год работы палат Федерального Собрания в соответствии с принятой в декабре 1993 г. Конституцией Российской Федерации. Закон, над которым в тесном сотрудничестве со специалистами по библиотечному делу работал Комитет Государственной Думы первого созыва по науке, образованию и культуре, был принят Государственной Думой 23 ноября 1994 г., подписан Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным 29 декабря 1994 г. и получил порядковый номер 78-ФЗ [3]. Тем самым, Федеральный закон «О библиотечном деле» стал одним из первых 100 федеральных законов, принятых в современной России.

В базовом федеральном законе впервые дано современное определение библиотеки, которое

применяется в нашей стране и сегодня: «Библиотека — информационная, культурная, просветительская организация или структурное подразделение организации, располагающие организованным фондом документов и предоставляющие их во временное пользование физическим и юридическим лицам» (ст. 1). Обращает на себя внимание то, что в этом определении упор сделан исключительно на профессиональные характеристики библиотек в ряду других информационных, культурных и других просветительских организаций.

В этой же статье содержится и определение понятия «библиотечное дело», которого, кстати, не было в библиотечном законодательстве советской эпохи. Ценность и содержательность данного определения состоит в том, что в нем обозначены все основные сферы деятельности и задачи библиотек: «Библиотечное дело — отрасль информационной, культурно-просветительской и образовательной деятельности, в задачи которой входят создание и развитие сети библиотек, формирование и обработка их фондов, организация библиотечного, информационного и справочно-библиографического обслуживания пользователей библиотек, подготовка кадров работников библиотек, научное и методическое обеспечение развития библиотек».

Как видно, при выработке этого определения законодатель учел весь исторический опыт работы отечественных библиотекарей, и сегодня оно вполне применимо и в государственной политике, и в общественно-политической практике. Следует отметить, что в современном определении понятия «библиотечное дело» отсутствует советская категория о единой системе библиотек, но есть понятие «сеть библиотек». Впервые оно употребляется в статье 1. Кроме того, при отсутствии в настоящее время единой системы библиотек на общероссийском федеральном уровне, на местном уровне функционирует централизованная библиотечная система, которая определена федеральным законом как «добровольное объединение библиотек в структурно-целостное образование» (ст. 1).

В базовом федеральном законе имеется положение о «...государственной и муниципальной сети общедоступных библиотек, бесплатно осуществляющих основные виды библиотечного обслуживания» (ст. 5, п. 2). Эта правовая норма принципиально важна. Вслед за Основами законодательства Российской Федерации о культуре Федеральный закон «О библиотечном деле» закрепил то, что бесплатность в использовании библиотечных фондов общедоступных библиотек Российской Федерации остается одним из основополагающих принципов их работы.

Вообще весь базовый федеральный закон явно развернут в сторону прав читателей библиотек. Впрочем, сегодня на базе электронных технологий активно применяется практика удаленного пользования библиотечными фондами и другие современные формы обслуживания. Поэтому возникла необходимость в новом термине, закрепленном в базовом федеральном законе — «пользователи библиотек» (а не «читатели библиотек»).

Правам пользователей библиотек посвящена отдельная статья 7 базового федерального закона. Эти права достаточно широки — от права доступа в библиотеку и права свободного выбора библиотеки в соответствии со своими потребностями и интересами до права бесплатно получать в общедоступных библиотеках консультативную помощь в поиске и выборе источников информации и, главное, права бесплатно получить во временное пользование любой документ из библиотечных фондов.

Последнее из перечисленных прав воспринимается в наше время как нечто само собой разумеющееся, а ведь совсем недавно такого права не существовало вообще. В советский период во многих библиотеках, прежде всего крупных, существовали особые подразделения специального хранения («спецхран»), куда были надежно упрятаны большие массивы книг и периодических, прежде всего зарубежных, изданий, признанных цензурой антисоветскими и подпадавших под гриф «для служебного пользования» и другие запреты. В итоге все, что хранилось в спецхранах,

оставалось недоступным для массового читателя, и требовались особые, официально оформленные разрешения на доступ к этим изданиям.

Сегодня многие, особенно молодые пользователи библиотек с трудом представляют себе советскую систему библиотечных спецхранов, которая на протяжении многих десятилетий значительно ограничивала читателей библиотек в получении всесторонней информации о прошлом и настоящем окружающего нас мира. Базовый федеральный закон устранил такого рода ограничения, введя следующую правовую норму: «Не допускается государственная или иная цензура, ограничивающая право пользователей библиотек на свободный доступ к библиотечным фондам...» (ст. 12, п. 1). При этом порядок доступа к фондам библиотек устанавливается в соответствии с уставами библиотек, законодательством Российской Федерации о государственной и иной, охраняемой законом тайне и законодательством об обеспечении сохранности культурного достояния народов Российской Федерации (ст. 7, п. 2). Это положение не противоречит общедемократическим нормам и правам в современном мире.

К несомненным достоинствам базового федерального закона относится закрепление в нем прав национальных меньшинств в Российской Федерации на получение документов на родном языке через систему государственных библиотек (ст. 8, п. 1). Тем самым в условиях многонационального государства библиотеки продолжают играть важную роль в обеспечении законных прав всех населяющих нашу страну народов и национальностей, укреплении межнационального согласия и общенационального единства граждан Российской Федерации.

Рассматривая права пользователей библиотек, следует особо отметить, что базовый федеральный закон содержит статью 8 «Права особых групп пользователей библиотек», которая касается таких групп и категорий наших сограждан, как пользователи детского и юношеского возраста, а также пользователи с ограниченными физическими возможностями. Надо признать, что в советские времена было сделано немало для этих категорий населения — была создана широкая сеть детских и юношеских библиотек, возникли специальные библиотеки для слепых, и все это было подтверждено в статье 10 Положения.

Базовый федеральный закон осуществил дальнейшее продвижение в этом направлении. Было закреплено право на библиотечное обслуживание не только для слепых, но и для слабовидящих. Кроме того, это право законодательно распространено на тех пользователей, «которые не могут посещать библиотеку в силу преклонного возраста и физических недостатков...» (ст. 8, п. 3).

Что касается пользователей библиотек детского и юношеского возраста, то базовый федеральный

закон определил, что они имеют право на библиотечное обслуживание в общедоступных библиотеках, специализированных государственных детских и юношеских библиотеках, а также библиотеках образовательных организаций в соответствии с их уставами (ст. 8, п. 4). Это — одно из важных проявлений конструктивной преемственности в государственной библиотечной политике нашей страны.

Библиотеки и государство

Коренным вопросом является вопрос о современной роли государства в работе библиотек. При советской власти государственные органы, руководство которыми осуществляла правившая коммунистическая партия, жестко контролировали всю работу библиотек, что полностью отвечало логике однопартийной социалистической системы. В современных условиях рыночной экономики, множественности форм собственности, многопартийности и плюрализма политических воззрений существенно изменилась роль государства в библиотечном деле. Базовый федеральный закон вслед за Основами Российской Федерации о культуре закрепил принцип невмешательства государства в культурную деятельность, включая библиотечное дело. В статье 14 «Государственная политика в области библиотечного дела» определено, что государство выступает гарантом прав пользователей библиотек, прав самих библиотек и прав на библиотечную деятельность, предусмотренных данным федеральным законом, и не вмешивается в профессиональную деятельность библиотек, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Также в базовом федеральном законе оговариваются взаимоотношения библиотек с их учредителями. В настоящее время в качестве учредителей многих общедоступных библиотек выступают органы государственной власти или органы местного самоуправления. Согласно статье 10, учредитель библиотеки финансирует ее деятельность и осуществляет контроль за этой деятельностью. Однако, как установлено в той же статье, учредитель библиотеки не вправе вмешиваться в творческую деятельность библиотеки (за исключением случаев, предусмотренных ее уставом и действующим законодательством).

Таким образом, современное Российское государство не отказалось от своей ответственности за состояние библиотечного дела и его дальнейшее развитие. В статье 14 базового федерального закона установлено: «Государство поддерживает развитие библиотечного дела путем финансирования, проведения соответствующей налоговой, кредитной и ценовой политики». В статье 15 «Обязанности государства по развитию библиотечного дела» перечислено то, что должны обеспечивать федеральные органы государственной власти, ор-

ганы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Эти обязанности органов власти распространяются на такие важные сферы библиотечного дела, как финансирование комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов, установление государственных библиотечных стандартов и нормативов, организация системы организационного обеспечения библиотечного дела, содействие научным исследованиям и методическому обеспечению в области библиотечного дела, а также их финансирование, организация государственного статистического учета библиотек и др.

Однако на практике органы государственной власти и местного самоуправления не всегда уделяют достаточно внимания нуждам библиотек и социальному положению библиотечных работников. Впрочем, это бывало и в предшествовавшие исторические эпохи. Важно то, что в настоящее время в базовом федеральном законе, а затем и в региональных законах о библиотечном деле за органами власти закреплён ряд конкретных обязанностей, выполнения которых вправе добиваться библиотечное сообщество нашей страны.

Права и обязанности библиотек

В советское время при соотношении прав и обязанностей библиотек главный упор делался на права и обязанности читателей и на обязанности библиотек. Что касается прав библиотек, то их в Положении было указано немного, но они были существенны. Прежде всего, они касались комплектования фондов библиотек. Вот как о комплектовании записано в Положении: «Библиотеки независимо от подчиненности имеют право на первоочередное приобретение в установленном порядке книг, других произведений печати и иных материалов в соответствии с профилем комплектования их фондов».

Комплектование фондов библиотек книгами и другими произведениями печати осуществляется через библиотечные коллекторы, другие книготорговые организации, отделения Союзпечати, а также через иные организации и учреждения.

Государственный комитет СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли обеспечивает библиотечные коллекторы печатными изданиями и предметами печатной библиотечной техники для удовлетворения заявок библиотек, а также обеспечивает выпуск книг целевых библиотечных серий, централизованную обработку произведений печати.

Тиражи печатных изданий определяются с учетом потребностей библиотек» (ст. 15).

С тех пор как в 1984 г. было издано Положение, очень многое изменилось в нашей стране, в том числе и в библиотечном деле. С распадом СССР были упразднены и Государственный комитет СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли, и Союзпечать со всеми ее отделениями, и библиотечные коллекторы. Сегодня тиражи печатных изданий уже не определяются с учетом потребностей библиотек. В условиях рыночной экономики издательства устанавливают тиражи выпускаемой ими продукции в зависимости от рыночной конъюнктуры и собственных ресурсов.

Очевидно, что весь процесс комплектования библиотечных фондов стал гораздо менее зависимым от установок органов власти и гораздо более зависимым от законов рынка. При этом во многих случаях библиотеки вынуждены покупать не то, в чем они и их читатели больше всего заинтересованы, а то, что они в состоянии приобрести по своим финансовым возможностям. Правда, согласно статье 13 базового федерального закона, библиотеки имеют преимущественное право на приобретение документов, выпускаемых по федеральным государственным программам книгоиздания, и первоочередное приобретение документов ликвидируемых библиотек.

Согласно Положению, библиотеки в случае отсутствия в фондах необходимых читателям книг, других произведений печати и иных ма-

териалов имели право запрашивать их по межбиблиотечному абонементу из других библиотек, которые были обязаны в установленном порядке высылать запрашиваемые произведения печати и иные материалы или их копии (ст. 25).

В настоящее время межбиблиотечный абонемент остается как форма взаимодействия библиотек в целях более полного обеспечения запросов читателей и вообще пользователей. На это прямо направлена статья 19 «Участие государства в обеспечении координации и кооперации библиотечного обслуживания» базового федерального закона. В ней заявлено следующее обязательство государства в отношении библиотек: «Для более полного удовлетворения потребностей пользователей библиотек в информации, рационального использования фондов библиотек государство стимулирует взаимоиспользование их ресурсов. С этой целью органы государственной власти финансируют деятельность государственных библиотек, в том числе выполняющих функции центральных, по созданию условий для взаимоиспользования их ресурсов (межбиблиотечного абонемента, сводных каталогов, автоматизированных баз данных, депозитариев)». Таким образом, взаимоиспользование библиотечных ресурсов остается одним из приоритетных направлений государственной библиотечной политики.

В рамках этого направления все большее распространение получает дистанционное обслуживание читателей путем предоставления им произведений в электронной форме. Это осуществляется библиотеками в русле тех ограничений, связанных с авторским правом, которые предусмотрены Частью четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации. В целом, в сфере библиотечного дела роль изданий в электронной форме будет все больше возрастать, и это — общемировая тенденция.

Прямое отношение к правам библиотек имеет вопрос о праве на открытие библиотек. В советское время это право регулировалось статьей 8 Положения: «Открытие библиотек осуществляется при наличии минимума библиотечного фонда, помещения, оборудования и кадров». Минимум библиотечного фонда устанавливался соответствующими министерствами, государственными комитетами, ведомствами и центральными органами общественных организаций по согласованию с Министерством культуры СССР.

Базовый федеральный закон отменил какие-либо предварительные условия и определил: «Любое юридическое или физическое лицо имеют право на создание библиотеки на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации» (п. 1 ст. 6). К тому же этот закон в число видов библиотек включил частные библиотеки (пп. 6 п. 2 ст. 4), что также явилось своего рода символом перемен в нашей стране, в том числе в библиотечном деле.

Собственно права библиотек сгруппированы в статье 13 базового федерального закона, в которой законодательно закреплены: право самостоятельно определять содержание и конкретные формы своей деятельности в соответствии с целями и задачами, указанными в уставах библиотек; право утверждать по согласованию с учредителями правила пользования библиотеками; право осуществлять хозяйственную деятельность в целях расширения перечня предоставляемых пользователям услуг и социально-творческого развития библиотек при условии, что это не наносит ущерба их основной деятельности; право самостоятельно определять источники комплектования своих фондов, а также ряд других важных прав.

Нельзя не отметить исключительно важное экономическое право, закрепленное за библиотеками базовым федеральным законом. Статья 24 гласит: «Библиотека на правах оперативного управления владеет, пользуется и распоряжается закрепленным за ней имуществом в пределах, установленных законодательством Российской Федерации». Эта правовая норма, с одной стороны, позволяет библиотекам самостоятельно решать вопросы их профессиональной и хозяйственной деятельности, а с другой — предписывает им вести эту деятельность в соответствии с ныне действующим законодательством.

Закрепленные в базовом федеральном законе права и возможности при активном и умелом их использовании создают реальные предпосылки для динамичного развития библиотек. Опираясь на эти и другие нормы современного российского права, многие библиотечные руководители добиваются больших успехов в преобразовании возглавляемых ими библиотек в современные информационно-библиотечные центры.

Библиотеки в их многообразии

Отдельная статья базового федерального закона посвящена национальным библиотекам Российской Федерации и их статусу (ст. 18). Само образование национальных библиотек в России в начале 1990-х гг. стало крупной вехой в развитии библиотечного дела в нашей стране. Ранее главной библиотекой Советского Союза являлась Государственная библиотека СССР им. В.И. Ленина. Ее ведущий статус был закреплен статьей 13 Положения, определявшей, что именно эта библиотека в единой системе библиотек осуществляет функции общегосударственного универсального книгохранилища, всесоюзного координационного центра научно-методической и научно-исследовательской работы в области библиотекведения, библиографоведения и книговедения, головного всесоюзного научно-методического центра для всех библиотек.

После образования нового государства — Российской Федерации — было принято решение пре-

образовать две крупнейшие библиотеки страны — Государственную библиотеку СССР им. В.И. Ленина в Москве и Государственную публичную библиотеку им. М.Е. Салтыкова-Щедрина в Ленинграде, соответственно, в Российскую государственную библиотеку и Российскую национальную библиотеку, а также придать им статус национальных библиотек. Позднее третьей национальной библиотекой страны стала Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина в Санкт-Петербурге.

В соответствии с базовым федеральным законом национальные библиотеки Российской Федерации выполняют следующие основные функции: «...формируют, хранят и предоставляют пользователям библиотек наиболее полное собрание отечественных документов, научно значимых зарубежных документов; организуют и ведут библиографический учет россики; участвуют в библиографическом учете национальной печати, являются научно-исследовательскими учреждениями по библиотековедению, библиографоведению и книговедению, методическими, научно-информационными и культурными центрами федерального значения; участвуют в разработке и реализации федеральной политики в области библиотечного дела» (ст. 18, п. 1).

Следует отметить, что наряду с традиционными функциями, которые всегда были присущи крупнейшим библиотекам нашей страны, в деятельности национальных библиотек появились и новые направления работы. Кроме того, национальным библиотекам предоставлено особо значимое право участия в разработке и реализации федеральной политики в области библиотечного дела.

Базовый федеральный закон закрепил за национальными библиотеками особый статус: «Национальные библиотеки Российской Федерации относятся к особо ценным объектам культурного наследия Российской Федерации и являются исключительно федеральной собственностью. Изменение формы собственности указанных библиотек, их ликвидация или перепрофилирование не допускаются, целостность и неотчуждаемость их фондов гарантируется» (ст. 18, п. 1).

В настоящее время каждая из трех национальных библиотек — Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина, Российская государственная библиотека, Российская национальная библиотека — занимает свое достойное место в сети библиотек нашей страны. При этом Российская государственная библиотека остается крупнейшей библиотекой Российской Федерации, чьи фонды составляют свыше 43 млн ед. хранения.

В базовом федеральном законе создана правовая основа для деятельности не только национальных и вообще федеральных библиотек, но и для библиотек регионального и местного уровней. Если в СССР, как уже отмечалось, все библиотеки — от всесоюзных до поселковых — были объединены в единую систему, то в Российской Федерации произошло разделение библиотек на федеральные библиотеки, библиотеки субъектов Российской Федерации, муниципальные библиотеки, что и было закреплено в базовом федеральном законе. При этом в силу современного типа государственного устройства Российской Федерации финансирование библиотек происходит в зависимости от соответствия их тому или иному бюджетному уровню. В настоящее время федеральные библиотеки финансируются из федерального бюджета, библиотеки субъектов Российской Федерации содержатся за счет региональных бюджетов, муниципальные библиотеки — за счет органов местного самоуправления.

Такое разделение бюджетной ответственности в отношении библиотек имеет свои плюсы и минусы. Если в Москве и Санкт-Петербурге ведущие библиотеки финансируются удовлетворительно, то, например, в сельской местности, многие муниципальные библиотеки испытывают большие трудности. Определенную финансовую поддержку им оказывают региональные власти, но ее уровень существенно варьируется в различных регионах. В результате одни муниципальные библиотеки закрываются и ликвидируются, другие становятся филиалами более крупных муниципаль-

ных библиотек, некоторые библиотеки стремятся разнообразить свои функции, часто с уклоном в клубно-досуговую работу. В принципе, это допускается базовым федеральным законом, поскольку в настоящее время библиотеки имеют право самостоятельно определять содержание и конкретные формы своей деятельности. Однако изменения этих форм должны быть отражены в уставах библиотек и согласованы с их учредителями.

В федеральном базовом законе в статье 20 «Центральные библиотеки» отдельно закреплено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на предоставление ведущим универсальным библиотекам статуса центральной библиотеки субъекта Российской Федерации, центральной районной библиотеки, центральной городской библиотеки (ст. 20, п. 1). Закон четко определяет место центральных библиотек в сети библиотек страны: «Центральная библиотека в пределах обслуживаемой территории обязана формировать, хранить и предоставлять пользователям библиотек наиболее универсальное собрание документов, организовывать взаимоиспользование библиотечных ресурсов, в том числе осуществлять функции межбиблиотечного абонемена и обеспечивать ведение сводного каталога, оказывать методическую помощь библиотекам». Представляется, что за 20 лет действия базового федерального закона данное определение функции центральных библиотек выдержало испытание временем и является вполне дееспособным.

Как и другие законы, особенно базовые, Федеральный закон «О библиотечном деле» время от времени претерпевает те или иные изменения, вызванные потребностями дальнейшего развития библиотечной отрасли. За прошедшие 20 лет были приняты пять федеральных законов о внесении изменений и дополнений, в том числе в закон «О библиотечном деле» — в 2004, 2008, 2009, 2013 и 2014 годах. В базовый федеральный закон были внесены 37 поправки, большинство изменений связаны с введением новых понятий или принятием тех или иных положений в новых редакциях. Так, в 2013 г. в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» утверждена новая редакция базового определения «библиотека», и теперь она определяется не как информационное, культурное, просветительское учреждение, а как информационная, культурная, просветительская организация. Также в закон были введены такие исключительно важные для библиотечной отрасли понятия, как «библиотечный фонд», «национальный библиотечный фонд», «книжные памятники». Несколько существенных дополнений введены в статью 15 «Обязанности государства по развитию библиотечного дела», статью 18 «Национальные библиотеки Российской Федерации» и статью 20 «Центральные библиотеки» [5].

Принятие в 2014 г. изменений в Часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации существенно расширило права библиотек в отношении использования электронных форм документов, находящихся в их фондах. В свою очередь, библиотеки расширяют права и возможности своих пользователей в этой ставшей для многих из них наиболее используемой форме библиотечного обслуживания.

Как и во многих других законах, в Федеральном законе «О библиотечном деле» одни его нормы и положения успешно реализуются, а другие не приносят ожидаемой от них отдачи. Так, нет необходимости обосновывать очевидную важность сохранения библиотеками такой важной части культурного наследия России, как рукописные книги или печатные издания, относящиеся к книжным памятникам. В базовый федеральный закон в 2009 г. введена отдельная статья 16.1 «Книжные памятники», предусматривающая, в частности, что «книжные памятники подлежат регистрации в реестре книжных памятников» (ст. 16.1, п. 2). На протяжении последних лет в библиотеках идет большая работа по выявлению книжных памятников, их описанию, принятию дополнительных мер к их сохранению. Однако, самого реестра книжных памятников пока не существует, поскольку на межведомственном уровне до сих пор не согласован полный комплект соответствующих нормативных документов. Это — один из наглядных примеров того, как важно для обеспечения действенности того или иного федерального закона своевременное принятие необходимых подзаконных актов.

Одним из ведущих направлений в развитии библиотечного дела в нашей стране является формирование Национальной электронной библиотеки. Эта важная общегосударственная задача сформулирована в Указе Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Вопросы, связанные с Национальной электронной библиотекой, активно обсуждаются на коллегиях Министерства культуры Российской Федерации, ежегодных конференциях Российской библиотечной ассоциации, годовых совещаниях руководителей национальных и центральных библиотек.

Очевидно, что современное библиотечное законодательство необходимо дополнить положениями о Национальной электронной библиотеке и вообще об электронных библиотеках.

В настоящее время в Министерстве культуры Российской Федерации, Российской библиотечной ассоциации и в библиотечном сообществе в целом рассматривается ряд направлений совершенствования библиотечного законодательства. Предлагается, в частности, уточнить права библиотек, правовые нормы, касающиеся их имущества, дополнить обязанности государства в сфере

развития библиотечного дела, расширить права учредителя библиотеки, а также ввести норму об использовании библиотеками возможностей и механизмов государственно-частного партнерства.

На протяжении последних 20 лет Федеральный закон «О библиотечном деле» внес большой вклад в современное развитие библиотек. Многие его положения будут оставаться важной частью российского законодательства, определяющего роль и место библиотек в сохранении и преумножении интеллектуального и культурного потенциала в нашей стране.

Список источников

1. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1984. — № 12. — Ст. 173.
2. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 46. — Ст. 2615.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 1. — ст. 2.
4. Федеральный закон «О библиотечном деле». Принят Государственной Думой 23 ноября 1994 г. (№ 78-ФЗ в редакции федеральных законов от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ; от 26.06.2007 г. № 118-ФЗ; от 23.07.2008 г. № 160-ФЗ; от 27.10.2008 г. № 183-ФЗ; от 03.06.2009 г. № 119-ФЗ; от 27.12.2009 г. № 370-ФЗ; от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ; от 01.12.2014 г. № 419-ФЗ) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=15&nd=102033369
5. *Фирсов В.Р.* Федеральный закон РФ «О библиотечном деле» // Библ. энцикл. — М., 2007. — С. 1085—1086.

*Контактные данные:
119019, Москва, ул. Воздвиженка, д. 3/5,
e-mail: SakharovNA@rsl.ru*

УДК 021.89(470+571)
ББК 78.34к1(2Рос)

Российское библиотечное законодательство: тенденция развития



**Елена Ивановна
Борисова,**
*заведующая сектором
правового обеспечения
деятельности библиотек
Российской национальной
библиотеки,
кандидат педагогических
наук*

Подводится итог двадцатилетнего развития библиотечного законодательства субъектов Российской Федерации и дается оценка его современного состояния.

Ключевые слова: библиотечное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, база данных, библиотечное дело, региональное библиотечное законодательство, модель законодательного обеспечения региона, правовое поле отрасли, региональное законотворчество.