

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.

В конце декабря 2014 г. библиотечная общественность отмечает знаменательную дату — 20 лет со дня принятия первых федеральных библиотечных законов, положивших начало формированию правового поля отрасли и способствовавших развитию регионального законотворчества.

Законодательные региональные акты, как и федеральные, регулировали отношения в области организации, сохранения, развития библиотечного дела и системы обязательного экземпляра документов. По инициативе РБА принимаемые в регионах нормативно-правовые документы с 1995 г. начали собираться (а в необходимых случаях и оцифровываться) для формирования электронного информационного ресурса «Библиотечное законодательство Российской Федерации», который сразу же оказался востребованным в научных и справочных целях у специалистов библиотек и органов управления культуры, особенно на пике законотворческой деятельности регионов в конце 1990-х — начале 2000-х годов.

Уникальность информационного ресурса, постоянный растущий интерес пользователей стимулировали в 2013 г. организацию работ сначала по проектированию на его основе, а потом и введению в эксплуатацию базы данных (БД) «Библиотечное законодательство Российской Федерации», которая представляет собой полное собрание нормативно-правовых и рекомендательных документов, а также научных и научно-методических материалов по формированию и реализации законодательства Российской Федерации в области библиотечного дела. Разработка и внедрение БД реализовали право доступа библиотечного сообщества к профессиональной правовой информации в электронном виде, в которой остро нуждаются не только практики библиотечного дела, но и научные специалисты.

Один из самых объемных разделов БД — «Законодательство субъектов Российской Федерации» — послужил основой изучения становления и развития регионального библиотечного законодательства в период 1995—2014 годов.

Уже на этапе формирования регионального библиотечного законодательства начали проявляться три основные тенденции.

Первая тенденция — усиление региональной специфики в законодательных нормах, что соответствовало требованиям норм действующей Конституции Российской Федерации, которая определяет главное поле законотворчества субъекта РФ как регулирование частных вопросов библиотечного дела (организации библиотечной сети, информатизации библиотек, кадровых ресурсов и т. д.). Первые библиотечные законы, принимаемые субъектами РФ, не только по структуре, но и по содержанию полностью копировали федеральные аналоги. Но уже в конце 1990-х гг. приоритетными для законодательного регулиро-

вания становятся те проблемы, которые каждый регион в зависимости от финансовых и иных возможностей в состоянии решить самостоятельно, например проблему социальной защиты трудовых ресурсов библиотек.

Так, в региональные библиотечные законы (Белгородской, Курганской, Сахалинской областей и др.) были включены специальные статьи и разделы о социальных гарантиях работников библиотек, которые в некоторых регионах продолжают сохраняться и совершенствоваться до настоящего времени в новых редакциях законов¹.

Например, Закон Белгородской области от 09.11.1999 г. № 81 «О библиотечном деле в Белгородской области» — один из первых, который содержит Главу 7 «Социальные гарантии работников библиотек Белгородской области». Библиотечным работникам были законодательно установлены дополнительные выплаты стимулирующего, компенсационного характера, сверх основного отпуска работники имеют право на дополнительный оплачиваемый отпуск за библиотечный стаж работы (из расчета 1 рабочий день за полный календарный год работы, но не более 12 рабочих дней), присоединяемый к основному отпуску. Вводились специфические правовые нормы, стимулирующие творческую деятельность работников библиотек, которые в новой редакции Закона Белгородской области «О библиотечном деле в Белгородской области» от 13.07.2012 г. № 123 сохранены в следующей формулировке: «В целях развития творческого потенциала и поощрения талантливых работников библиотек могут учреждаться грамоты, премии органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления победителям областных конкурсов профессионального мастерства, научно-исследовательских работ и инноваций в библиотечном деле».

Закон «О библиотечном деле в Курганской области» от 26.12.1997 г. № 93 вопросам социальной защиты библиотечных специалистов посвятил Главу IX «Статус библиотечных работников», которая последовательно совершенствовалась в редакциях от 30.12.2002 г. № 261 и от 28.12.2007 г. № 321 указанного закона. Ежемесячные надбавки к должностным окладам по основной и совмещаемой должностям за общий стаж работы в библиотеках (от 2 до 5 лет — 10%, от 5 до 10 лет — 20%, свыше 10 лет — 30%) были установлены за счет средств областного бюджета. Сотрудники областных библиотек — методических центров получили надбавку в размере 25% к должностным окладам за выполняемый объем работы на межрегиональном уровне. Библиотечным работникам центральных библиотек муниципальных образований установлена надбавка в размере 15—25% за напряженность их труда по обслуживанию населения и библиотек муниципального образования. Сверх

ежегодно оплачиваемого отпуска предоставляется дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет (от 2 до 5 лет — 6 календарных дней, от 5 до 10 лет — 12, свыше 10 лет — 18 календарных дней).

Второй тенденцией, которая наметилась уже в конце 1990-х гг., стало формирование в региональном библиотечном законодательстве сегмента законодательных актов, регулирующих узкоспециальные вопросы библиотечной деятельности. Первопроходцем стала Иркутская область, которая в 1999 г. приняла Закон Иркутской области № 47-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере библиотечного дела в Иркутской области».

Белгородская областная Дума приняла Закон Белгородской области от 12.07.2004 г. № 128 «О государственной поддержке развития библиотечного обслуживания детей в Белгородской области». В этом небольшом по объему документе нашли отражение два важнейших для развития библиотечного дела на территории Белгородской области узких вопроса — особенности системы библиотек, обслуживающих детей, и государственная поддержка развития библиотечного обслуживания детей. Интересен факт, что закон включил в систему обслуживания детей частные библиотеки и определил сферу их действия. В статье 11 установлены конкретные полномочия региональной власти в вопросах государственной поддержки информатизации библиотек, обслуживающих детей (разработка и реализация программ информатизации библиотек, обслуживающих детей, приобретение компьютерной техники, создание баз данных библиографических описаний литературы для детей, а также полнотекстовых баз данных произведений литературы для детей) и даже назван источник финансирования для их исполнения (финансирование производится в пределах ассигнований, утвержденных законом об областном бюджете).

Курганская область — одна из первых, где введен в действие специальный Закон от 30.12.2005 г. № 114 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области в области библиотечного дела». В соответствии с этим законом органы государственной власти не только оказывали органам местного самоуправления методическую помощь, но и контролировали их, брали на себя обязательства ежегодно предусматривать в законе Курганской области о бюджете финансовые средства в форме субвенций для органов местного самоуправления из регионального фонда компенсаций. К тексту прилагалась специальная методика расчета органами местного самоуправления муниципальных районов субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских и сельских поселений на осуществление этих полномочий. Закон имел существенные достоинства, так как был лишен декларативности, кроме того, включал нормы об административной ответственности за его нарушение. Его действие было прекращено в соответствии с п. 2. ст. 3 Закона от 26.12.2012 № 89 «О внесении изменений в некоторые законы Курганской области и признании утратившими силу некоторых законов Курганской области».

И, наконец, третьей тенденцией регионального законодательства стало встраивание актуальных библиотечных проблем в другие отраслевые законы. Например, многие регионы в непрофильных законодательных актах нормативно закрепили за библиотеками определенные полномочия по информационному обеспечению органов государственной власти или функции по созданию, хранению и предоставлению органам управления и населению официальных документов (например, в Ярославской, Калининградской, Рязанской областях), что способствовало повышению престижа и значимости библиотечных учреждений на территории субъектов Российской Федерации.

Одним из ярких и актуальных примеров является урегулирование проблем организации библиотечного обслуживания лиц с ограничениями жизнедеятельности в законах Тюменской области от 28.12.2004 г. № 331 (ред. от 26.12.2012) «О социальной поддержке отдельных катего-

рий граждан в Тюменской области», Московской области от 22.10.2009 г. № 121/2009-ОЗ (ред. от 14.07.2011) «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур в Московской области» и др.

На формирование содержательного наполнения законодательных актов регионального уровня в период 1994—2014 гг. оказали влияние широко-масштабные государственные реформы, среди которых наиболее значимыми являются изменения в государственном управлении и административно-территориальном делении Российской Федерации.

В современном реформировании государственного устройства Российской Федерации значительная роль принадлежит децентрализации государственной власти и развитию местного самоуправления. В связи с принятием федеральных законов от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» произошли кардинальные изменения в организации библиотечной сети России, что потребовало привести региональные нормативные акты в соответствие с действующим федеральным законодательством. Круг вопросов, который требовалось урегулировать, оказался достаточно широк (например, статус муниципальных и межпоселенческих библиотек, требования к их территориальному размещению, совместное использование ресурсов, сбор статистических данных, разграничение компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления).

Не менее значимой в формировании регионального законодательства в области библиотечного дела стала реформа административно-территориального деления Российской Федерации, проводимая с целью укрупнения ее субъектов.

Перед вновь образованными в период 2004—2008 гг. субъектами Российской Федерации (Пермский, Красноярский, Камчатский, Забайкальский края, а также Иркутская область) была поставлена проблема ревизии ранее принятых региональных законов о библиотечном деле и об обязательном экземпляре документов, которая на современном этапе успешно решена.

По аналогии с федеральным законодательством, в центре внимания в регионах находились два вопроса: организация, сохранение и развитие библиотечного дела и формирование системы обязательного экземпляра документов. Ключевой проблемой формирования региональной базы библиотечной деятельности стал выбор юридического статуса документа, принимаемого на уровне субъектов Российской Федерации. Становление нормативно-правового регулирования проходило в сложных условиях, когда региональные законодатели не всегда видели смысл в принятии законов как документов высшей юридической силы в области библиотечного дела. В этом проявлялись, с одной стороны, недооценка значения библиотечной отрасли, а с другой — ошибочность мнения о достаточности федеральных законов — «О библиотечном деле» и «Об обязательном экземпляре документов». По этой причине получили распространение различные виды подзаконных актов (постановления, распоряжения или иные нормативно-правовые документы). Однако уязвимым местом этой категории юридических документов считается отсутствие законодательной силы, что позволяет их отменять или изменять при смене исполнительной власти.

Следует подчеркнуть, что в подавляющем большинстве регионов отдали предпочтение законам как документам высшей юридической силы, и лишь в некоторых ограничили подзаконными актами, которые получили широкое распространение в регулировании вопросов обязательного экземпляра документов.

Кроме того, наиболее распространенной моделью законодательного обеспечения региона (по аналогии с федеральным уровнем) стало регулирование библиотечной деятельности либо двумя самостоятельными законами (по библиотечному делу и обязательному экземпляру документов), либо объединение этих вопросов в едином законе. Выбор не менее значительной части субъектов Российской Федерации был сделан в пользу законодательного регулирования только одного из направлений — либо обязательного экземпляра документов, либо организации библиотечного дела.

Некоторые субъекты, отменив законы о библиотечном деле 1990-х гг. из-за многочисленных дополнений или изменений, включили библиотечное обслуживание в региональные законы о культуре (например, Карелия, Адыгея, Марий Эл, Ростовская и Саратовская области, Забайкальский и Хабаровский края).

По состоянию на 1 апреля 2014 г. в состав Российской Федерации входят 85 субъектов (вместо ранее действовавших 89): 22 республики, 46 областей, 9 краев, 1 автономная область, 4 автономных округа и 3 города федерального значения.

Таким образом, региональное законодательство по библиотечным проблемам выглядит следующим образом²:

- организация библиотечного дела — 67 законов;
- библиотечное дело как часть культуры — 12 законов;
- формирование обязательного экземпляра документов — 62 закона, 11 подзаконных актов.

Из 22 республик, в доминирующем большинстве которых введены в действие законодательные акты в области организации библиотечного обслуживания населения, только Республика Удмуртия не имеет действующей законодательной основы, но ведет работу над законопроектом «О библиотечном деле и обязательном экземпляре документов в Республике Удмуртия».

В 31 из 46 областей действуют законы «О библиотечном деле». Ростовская, Саратовская и Ивановская области включили проблемы организации библиотечного обслуживания населения в законы «О культуре», Костромская — «О региональной политике в области культуры», Тюменская — «О государственной политике в сфере культуры и искусства в Тюменской области», в которых ограничились мерами поддержки библиотек в организации обслуживания населения со стороны региональной власти. В Пензенской и Магаданской областях вопросы библиотечного дела находятся вне правового поля. Астраханская область, отменив закон от 23.04.1997 г. № 8 «О библиотечном деле в Астраханской области», ведет работу над новым законопроектом.

Законодательно урегулировали вопросы организации библиотечного дела, выбрав одну из моделей (либо самостоятельного или объединенного отраслевого закона, либо непрофильные законодательные акты, включающие библиотечные проблемы), автономные округа, Еврейская автономная область, города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург.

По данным сектора организации формирования библиотечных фондов научно-исследовательского отдела библиотечных фондов Российской национальной библиотеки, одним их приоритетных направлений работы которого является мониторинг текущего состояния регионального законодательства в области обязательного экземпляра документов, на 1 января 2012 г. 88% субъектов Российской Федерации имели нормативную базу, регуливающую систему обязательного экземпляра документов.

Подводя некоторые итоги развития регионального законодательства 1994—2014 гг., можно констатировать, что нормативно-правовая база, регулирующая библиотечную деятельность, сформирована, а ее современное состояние характеризуется следующими устойчивыми положительными тенденциями:

- регулярная актуализация законодательных актов;
- доминирование региональной специфики в законодательных нормах;
- распространение законодательных актов, регулирующих узкоспециальные вопросы библиотечной деятельности;
- включение актуальных библиотечных проблем в другие отраслевые законы.

Примечания

¹ Более подробно см.: *Борисова Е.И.* Социальная защита: опыт субъектов РФ // Библиотека. — 2001. — № 1. — С. 10—12.

² Сведения о вновь образованных в 2014 г. субъектах (Республике Крым и городе федерального значения Севастополе) отсутствуют.

Контактные данные:
191069, Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 18,
e-mail: borisova@nlr.ru