

Концепция новой редакции закона России «О библиотечном деле»
The Concept of the Revised Version of the Russian Law «On Librarianship»
Концепція нової редакції Закону Росії «Про бібліотечну справу»

Гриханов Ю. А.
Центр мониторинга отечественной культуры, Москва, Россия

Yuri A. Grikhanov
Center for National Culture Monitoring, Moscow, Russia

Гриханов Ю. О.
Центр моніторингу вітчизняної культури, Москва, Росія

Обоснована необходимость обновления Федерального закона «О библиотечном деле», принятого в 1994 г. Рассматриваются основные идеи и структура новой редакции Закона

The necessity for revising the Federal law «On Librarianship» adopted in 1994 is proved. The major ideas and structure of the revised version of the Law are considered.

Обґрунтовано необхідність оновлення Федерального Закону «Про бібліотечну справу», який був прийнятий у 1994 р. Розглянуті основні ідеї та структуру нової редакції Закону.

Необходимость принятия нового закона о библиотечном деле России обусловлена несколькими объективными факторами. Главные из них: 1) произошли значительные изменения в российском гражданском законодательстве, затрагивающие в числе прочего деятельность библиотек; 2) активно развивается электронное информационное взаимодействие, недостаточно четко отрегулированное в правовом смысле; 3) сложились научные и организационные решения по формированию распределенного библиотечно-информационного фонда страны, не отраженные в законодательстве.

Наряду с названными обстоятельствами, на наш взгляд, Федеральный закон «О библиотечном деле», принятый в 1994 году, не охватил основную тенденцию в современном развитии нашей отрасли. Это тесное взаимодействие, а в ряде случаев и полная интеграция библиотек, органов научно-технической информации (НТИ) и фондохранилищ отдельных видов документов. Так, Государственная научно-техническая библиотека России и другие центральные отраслевые библиотеки являются одновременно и федеральными центрами НТИ; Институт научной информации по общественным наукам РАН не только производит реферативную информацию, но и оказывает весь спектр библиотечных услуг, имея в структуре крупнейшую в стране фундаментальную библиотеку по гуманитарным дисциплинам; Государственный фонд кинофильмов, Российский государственный архив кинофотодокументов и Российский государственный архив фонодокументов выполняют одновременно функции собирания, хранения и предоставления физическим и юридическим лицам соответствующих документов.

Решая весь комплекс перечисленных новых вопросов, нельзя ограничиться внесением отдельных изменений и дополнений в действующий акт. Нужна многоаспектная редакция документа как более широкого межотраслевого закона.

В январе 2005 г. Комитет по культуре Государственной Думы принял решение № 3-7 «О создании рабочей экспертной группы по подготовке новой редакции Федерального закона «О библиотечном деле». В состав группы включены наиболее заинтересованные в решении поставленной проблемы парламентарии, руководители крупнейших библиотек страны, специалисты в области библиотековедения и информатики.

Рассмотрим некоторые предложения, которые целесообразно воплотить в новом законопроекте.

Очевидно, следует расширить и обновить основные понятия, используемые в Законе. Вне всякого сомнения, настало время ввести в правовое поле давно принятые в научной и общественной сферах термины «книжный памятник», «электронная библиотека», «электронный документ», «корпоративная библиотечная сеть» и некоторые другие. Одновременно, учитывая произведенное Федеральным законом № 131 разграничение полномочий органов местного самоуправления, придется заменить понятие «централизованная библиотечная система» на более отвечающее современным правоотношениям муниципальных образований «межмуниципальное объединение библиотек».

В главу «Общие положения», видимо, должны войти крайне актуальные статьи, определяющие права и обязанности учредителей библиотек, принципы формирования распределенной системы библиотечно-информационных ресурсов страны.

Следующий раздел целесообразно посвятить юридическим основам создания и развития системы библиотечного обслуживания населения и отдельных отраслей жизнедеятельности общества — образования, науки, производства.

В прежнем варианте Закона эти вопросы отчасти регулировала глава «Обязанности государства в области библиотечного дела», но далеко не в полном объеме и в основном декларативно. Сложившаяся на данный период законодательная практика диктует необходимость снять прежнее название и заменить декларативные формулировки статей этой главы на правовые нормы прямого действия.

Логичнее всего сформировать вместо нее две главы. Одна из них могла бы регламентировать, формирование распределенного библиотечно-информационного фонда РФ, так как фонды составляют главные материальные информационные ресурсы, где отношения собственности и управления нуждаются в наиболее четком определении. В этой главе можно разработать статьи о разграничении ответственности за комплектование, хранение и предоставление пользователям генеральных массивов документных ресурсов, а также об имущественных правах и обязанностях библиотек, органов НТИ и фондохранилищ. Конечно, закон нельзя превращать ни в профиль комплектования библиотечных фондов, ни в инструкцию по их сохранению и использованию. Для закрепления единого порядка решения названных вопросов, исключительно актуальных для нашей отрасли, надо записать в заключительной части законопроекта поручение Правительству утвердить, как минимум, два подзаконных документа: Положение о библиотечно-информационном фонде Российской Федерации и Положение о книжных памятниках Российской Федерации. Благо, проекты этих документов уже подготовлены межведомственными коллективами специалистов и прошли несколько этапов обсуждений в профессиональном сообществе.

Предлагаемые положения установят ответственность библиотек, органов НТИ, книжных палат и фондохранилищ федерального и регионального уровней за охват различных сегментов документного потока, за их хранение и предоставление в общественное пользование. Утверждение статуса книжных памятников, регламентация особого режима их общественного обращения создаст давно ожидаемые правовые условия сбережения наиболее ценной части культурного достояния народов Российской Федерации.

В целом предлагаемое сочетание закона и подзаконных актов обеспечит более полное и в то же время экономичное хранение и предоставление современным и будущим поколениям России культурного наследия человечества на основе свободной и равноправной доступности каждому.

Следующая глава должна, на наш взгляд, определить принципы и минимальные нормативы организации библиотечного обслуживания в стране. На этапе радикального реформирования бюджетных отношений и полномочий муниципальных структур разных уровней очень важно не допустить ликвидации низовых библиотек, особенно в сельской местности. А такая угроза вполне реальна. Не случайно в справке на заседание коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций 28 марта 2005 г. указано, что есть опасность закрытия 50% этих библиотек.

Столь же важно сохранить самое прогрессивное достижение конца советского периода — централизованные библиотечные системы, но преобразовать их в соответствии с новыми административными условиями в межмуниципальные и муниципальные объединения публичных библиотек.

Сердцевину новой редакции Закона, безусловно, составит глава «Права и обязанности населения России в сфере библиотечного дела». В ее основе могут остаться многие положения из прежней редакции, которые заслужили высокую оценку с точки зрения демократичности правовых норм как в нашей стране, так и на Совете Европы. Возможно, следует исправить лишь некоторые формулировки, которые содержат либо юридические неточности, либо утопические декларации. Они справедливо критиковались в профессиональной печати.

Например, записи о том, что «Права граждан в области библиотечного обслуживания приоритетны по отношению к правам... государства и любых его структур, общественных объединений, религиозных и других организаций» (статья 5 действующего Закона), а также формулировка пункта 1 в статье 6: «...любое...физическое лицо имеет право на создание библиотеки...», вызвали возражения профессора Ю. Н. Столярова. В одной из своих статей он заметил, что запрос от органов власти в государственной или муниципальной публичной библиотеке никак нельзя игнорировать, отдавая приоритет, условно говоря, рядовому гражданину, и точно также нельзя доверять создание публичной библиотеки несовершеннолетним, людям, осужденным за уголовные преступления или признанным психически ненормальными. В новой редакции правильнее будет сформулировать, что физические и юридические лица имеют равные права на библиотечное обслуживание в соответствии с правилами пользования библиотекой, а также, что учредителями библиотек могут стать дееспособные физические лица.

Самостоятельную главу следует посвятить библиотекам федерального значения и национальным библиотекам. Они должны получить более мощную, чем в настоящее время юридическую и экономическую основы для своего развития и деятельности. Опыт показывает, что эти вопросы остаются исключительно злободневными, если не сказать — жизненно важными. Требуется закрепить в Законе статус названных

библиотек как имеющих особое общественное значение для информационной безопасности страны и определяющих культурный облик России.

Сходный раздел нужен для определения статуса, функций и прав региональных универсальных научных библиотек, отвечающих за формирование информационно-культурной политики, развитие региональных библиотечных систем.

Новое явление — компьютерные технологии и глобальные информационные сети, создавшие такие феномены, как электронные библиотеки и удаленный доступ к библиотечным фондам. Это реалии текущей работы, следовательно, придется разработать правовое регулирование деятельности библиотек в электронной среде.

Таким образом, новая редакция «Библиотечного закона» (так можно было бы ее назвать ради краткости и широты юридического охвата) регулирует весь комплекс правовых и экономических отношений в процессах библиотечной и информационной деятельности.

Законодателей всегда волнует в наибольшей степени экономическая сторона принимаемого проекта, и этот вопрос необходимо проработать самым тщательным образом, помня о том, что в конце 90-х годов попытку внесения изменений в наш действующий Закон провалило краткое выступление представителя Президента в Парламенте г-на Котенкова, который заявил о непомерном бремени для бюджета страны, если принять поправку о выделении средств библиотекам на оплату доступа в ИНТЕРНЕТ.

Введение законопроекта не связано с крупными дополнительными бюджетными расходами, так как в стране сформирована достаточно мощная сеть государственных научных и муниципальных публичных библиотек, органов НТИ, фондохранилищ, нуждающаяся главным образом в упорядочении и модернизации.

В то же время необходимо привести финансирование библиотечно-информационного обслуживания общества в соответствие с реальными потребностями населения, учитывая освоение современных компьютерных технологий, международные нормативы, утвержденные в «Руководстве по развитию службы публичных библиотек» (ЮНЕСКО) и в «Модельном стандарте деятельности публичной библиотеки», принятом Российской библиотечной ассоциацией в 2001 г.

Принятие Закона позволит более эффективно, чем прежде, использовать бюджетные средства за счет оптимизации формирования, хранения и использования библиотечно-информационных ресурсов.

Наряду с этим требуется предусмотреть небольшое увеличение сметы расходов центральных библиотек, органов НТИ и фондохранилищ на оснащение средствами компьютерной обработки информации и обеспечение доступа к глобальным ресурсам Интернет.