

## **СТАНОВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БИБЛИОТЕЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ**

Появление федеральных законов «О библиотечном деле» и «Об обязательном экземпляре документов» явилось началом нового этапа в истории отечественного библиотековедения, когда фактом появления документов высшей юридической силы библиотечное дело было признано социально значимой отраслью народного хозяйства. Эти нормативно-правовые акты послужили основой для возникновения новой законодательной отрасли — библиотечной.

Спустя годы становится ощутимей та историческая роль, которую выполнили первые законодательные акты в области библиотечного дела. Они не только заложили правовые основы отрасли, но и сохранили ее от разрушения, не только явились первым опытом разработки документов высшей юридической силы, но и стали катализатором бурного формирования регионального пласта библиотечных законов.

Сразу же после появления федеральных законов активизируется региональное законодательство: субъекты РФ начинают принимать законы, постановления и иные нормативные документы, определяющие библиотечную политику в регионе. По результатам анализа потока нормативно-правовой документации с 1995 по 2000 гг., опубликованного в профессиональной печати [1], пик законотворческой деятельности регионов пришелся на 1996—1997 годы.

Формирование регионального библиотечного законодательства на территории РФ в силу определенных причин происходило сложно. Во-первых, отсутствовал нормотворческий опыт. Регионы-первопроходцы «слепо» копировали федеральные библиотечные законы, не отражая в тексте принимаемых документов региональную специфику. Во-вторых, субъекты РФ зачастую недооценивали роль и значение библиотечного дела как отрасли, так как не всегда при выборе типа документа предпочтение отдавалось закону. Некоторые регионы ограничились решениями, распоряжениями, приказами — документами, не имеющими высшей юридической силы, тем самым принизив значение библиотечного дела на своей территории. К 2000 г. нормативно-правовая база деятельности библиотек в субъектах РФ в целом сформировалась, но требовалось ее совершенствование в русле постоянно меняющегося российского законодательства.

В 90-х гг. XX в. российское общество в рамках реформы государственного управления активно обсуждало идею местного самоуправления. В 1995 г. был принят ФЗ № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [4], а в последующие годы — ряд других документов [6, 7, 8], способствующих воплощению идеи местного самоуправления в жизнь. Библиотечная общественность на страницах профессиональной печати развернула бурные дискуссии о роли библиотек в новых социально-экономических условиях.

С 1997 г. Министерством культуры РФ проводится целенаправленная политика в отношении муниципальных библиотек. Так, 11 июня 1997 г. Президентом РФ был принят указ № 586 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ», а 23 сентября 1997 г. главам субъектов РФ были направлены циркулярные письма [2, 3], главная задача которых — создание нормативных условий для организации и функционирования библиотек как центров системы информационного обеспечения населения органов местного самоуправления. Библиотеки становились центрами по сбору неопубликованных документов местных органов власти. По существу с этого момента начинают формироваться предпосылки для становления муниципального уровня библиотечного законодательства.

13 мая 2000 г. Президентом РФ В. В. Путиным был подписан указ № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе», согласно которому с целью оптимизации государственного управления в России создавались семь федеральных округов. Одной из насущных задач, которую необходимо было решить в ходе реформирования, стало выстраивание вертикали законодательной власти и приведение в соответствие регионального законодательства федеральному. В связи с реформой государственного управления и укреплением вертикали законодательной власти началось активное проведение ревизии регионального законодательства. К сожалению, поставленная задача — привести нормы регионального законодательства в соответствие с нормами федерального применительно к библиотечному делу — в некоторых регионах была истолкована как сигнал к разрушению нормативно-правовой основы отрасли. Так, в 2001 г. в Липецкой области принимается решение об отмене ранее принятого закона «О библиотечном деле». Впоследствии профессиональной библиотечной общественностью Липецкой области, которая в свою очередь привлекла ведущих специалистов России, в

частности из РНБ, были приложены невероятные усилия, чтобы отстоять право иметь библиотечный закон на территории своей области.

Однако подчеркнем, что попытки отмены субъектами РФ действующих библиотечных законов в тот период не приобрели массового характера. Вместе с тем региональное законодательство подверглось значительной ревизии — появляется большое количество дополнений и изменений к ранее принятым законам, а в отдельных случаях и замена ранее принятых законодательных актов новыми. Основная цель происходящих изменений — создать единую вертикаль федерального и регионального законодательства, скорректировать правовые нормы библиотечных законов со сложившейся практикой.

К середине 2004 г. в субъектах РФ сформировались различные подходы к нормативному обеспечению библиотечной отрасли. В состав РФ в тот период входило 89 субъектов: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 11 автономных округов и областей, а также Санкт-Петербург и Москва.

Так, в республиках в основном принимались законы как документы высшей юридической силы. Причем на территории 14 республик действовали по два региональных закона, которые регулировали вопросы как библиотечного дела, так и обязательного экземпляра документов. Одна республика ввела в действие только закон «Об обязательном экземпляре документов» и две республики — только законы «О библиотечном деле». Три республики ограничились постановлениями «Об обязательном экземпляре документов», которые развивают нормы ФЗ «Об обязательном экземпляре документов». В связи со сложной обстановкой на территории Чеченской республики нормативно-правовая база по библиотечному делу в ней отсутствовала.

Краевые библиотечные законы были введены в действие практически повсеместно — в пяти краях. Исключение составил лишь Хабаровский край, где сразу же после вступления в силу ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» был принят приказ, в соответствии с которым регулировались вопросы обязательного экземпляра документов на этой территории. Самая многочисленная группа субъектов РФ — области. Законодательные акты, регулировавшие библиотечное дело и обязательный экземпляр документов, были приняты на территории 41 области.

В Костромской, Магаданской, Новосибирской, Пензенской и Ростовской областях действовали постановления, которые принимались сразу же после вступления в действие ФЗ «О библиотечном деле» и «Об обязательном экземпляре документов» и развивали их основные нормы на территории области.

В Ярославской области действовал закон «О государственных информационных ресурсах в информационном обеспечении органов государственной власти Ярославской области», регулировавший вопросы библиотечного дела Ярославской области лишь частично. В Самарской и Оренбургской областях действующие нормативно-правовые акты отсутствовали, но работа над проектами законов активно проводилась.

В автономных округах и областях законодательная база развивалась весьма успешно. Исключение составляли только Ненецкий и Эвенкийский автономные округа, где существовали законопроекты по библиотечному делу.

Особая ситуация сложилась в Санкт-Петербурге и Москве, которые не имели действующих законодательных основ библиотечной деятельности и руководствовались принятыми федеральными законами.

Кардинальные изменения в библиотечном законодательстве РФ произошли после принятия 22 августа 2004 г. федерального закона № 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“».

Значительному реформированию подверглись федеральный и региональный уровни библиотечного законодательства РФ. ФЗ «О библиотечном деле» лишился норм, которые в конце 1990-х г. защищали библиотечную отрасль от развала. Из ст. 24 этого закона было изъято право библиотек на выделение им в безвозмездное пользование земельных участков, а также право на сохранение финансовых средств, не использованных за отчетный период. Аналогичные изменения поспешили внести в свои законы и субъекты РФ.

В условиях внедрения ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в субъектах РФ сформировалось различное отношение к ранее принятым законам, в поле зрения которых находилась организация библиотечного обслуживания. некото-

рые регионы считали необходимым отказаться от библиотечного законодательства, признавая его не соответствующим новой ситуации, другие настаивали на том, чтобы заменить, по их мнению, устаревшее законодательство новыми документами, третьи требовали внести изменения в действующие нормы, уделив особое внимание правовому обеспечению процесса муниципализации библиотек. В результате каждый регион выбрал свой путь развития законодательной базы деятельности библиотек.

В Санкт-Петербурге реформа местного самоуправления стала своеобразным катализатором разработки проекта регионального библиотечного закона, цель которого сохранить библиотечную сеть.

В Томской области были внесены изменения и дополнения в действующий закон, представлены различные варианты сохранения централизации. Нормы закона позволяют самостоятельно определить модель организации библиотечного обслуживания на местах без угрозы принципу ее системности.

В Московской области новый закон «О библиотечном обслуживании населения Московской области общедоступными библиотеками» был принят в 2006 г. Согласно этому закону, общедоступным муниципальным библиотекам не только предоставлена возможность выходить из ЦБС, но и по совместному решению учредителей или на основании соглашения оставаться в них. В качестве межпоселенческих библиотек могут быть сохранены центральные районные библиотеки, выделяемые учредителями из числа муниципальных библиотек административного центра муниципального района и призванные помимо обслуживания населения формировать наиболее полное собрание документов в пределах обслуживаемой территории, осуществлять функции методического обеспечения, объединения и координации деятельности всех библиотек района. Введена ст. 8 «Организация взаимодействия общедоступных библиотек в Московской области», в которой выделен блок вопросов (в частности, комплектование фондов, обмен опытом, защита прав и интересов пользователей и работников), являющийся объектом совместных усилий муниципальных библиотек Московской области.

И, наконец, в Закон введено понятие социального библиотечного минимума. Он определен как совокупность обязательных к исполнению в Московской области минимальных требований и норм по ресурсному обеспечению и территориальному размещению общедоступных библиотек, которые гарантируются органами государственной власти. Предполагается, что этот минимум будет использоваться при решении проблем развития и упорядочения библиотечной сети и оптимизации библиотечной работы. По авторитетному мнению библиотечных специалистов, с помощью Закона ход административной реформы в Московской области для библиотечной сети, пока происходит без ощутимых потерь. Более того, это один из тех регионов, где в основном, сохранена сеть библиотек (на 1 января 2007 г.— 1377 библиотек. 62 ЦБС).

Итак, на современном этапе региональное библиотечное законодательство активно обновляется в связи с переходом к местному самоуправлению на основе исполнения норм ФЗ № 131, которые на практике реализуются двумя способами:

- разработкой новых законодательных актов после отмены ранее действующих;
- внесением поправок в действующее законодательство.

Идея отказа от правового регулирования библиотечной сферы в регионах России не нашла поддержки, тем самым показав свою нежизнеспособность. Напротив, в новых социально-политических условиях региональное законодательство выходит на новый этап развития, приобретая значение эффективного механизма в организации библиотечного обслуживания населения России.

## Л и т е р а т у р а

1. Борисова Е. И. Библиотечное законодательство РФ: некоторые итоги развития на рубеже тысячелетия // Библиотека и закон. 2001. Вып. 11. С. 93—97.
2. Об организации работы в муниципальных библиотеках ( ЦБС) по содействию местному самоуправлению: Циркулярное письмо МК РФ от 02.10. № 01-176/16-29 // Служебные и нормативные материалы. 1997. Вып. 11. С. 62.
3. Об организации в муниципальных библиотеках (ЦБС) сбора, хранения и предоставления в пользование информации по вопросам местного самоуправления: Письмо Правительства РФ от 23 сентября 1997 г. № А4-10002Пк // Служебные и нормативные материалы. 1997. Вып. 11. С. 63—65.
4. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.95 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
5. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

6. ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26.11.96 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
7. ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления» от 25.09.97 № 126-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.
8. О подготовке документации по передаче объектов федеральной собственности в муниципальную: Письмо Госкомимущества РФ от 1.03.96 № АР-18/1599 // Панорама приватизации. 1996. № 5.
9. Гриханов Ю. А. Проблемы регионального библиотечного законодательства // Библиотеки и ассоциации в меняющемся мире: новые технологии и новые формы сотрудничества: 8-я Междунар. конф. «Крым-98». Судак, 1998. Т. 1. С. 88—90.
10. Правовые аспекты деятельности библиотек: Сб. науч. статей / Рос. гос. б-ка; Сост. О. Ф. Бойкова; Науч. ред. В. К. Клюев. М.: Пашков дом, 2002.
11. Севрюкова Г. А. Государственное нормативное регулирование библиотечной деятельности на федеральном и местном уровнях // Мир библиотек сегодня. 1997. Вып. 3. С. 81—86.
12. Совершенствование законодательства — важное направление государственной политики в области библиотечного дела // Библиотековедение. 2005. № 1. С. 1.
13. К обсуждению проекта подзаконного акта новой редакции ФЗ «О библиотечном деле» (Положение о библиотечно-информационном фонде РФ (Проект))// Библиотековедение. 2005. № 3. С. 24—34; № 4.— С. 33—36.
14. Зайцев В. Н. О необходимых гарантиях деятельности библиотек в связи с реформой бюджетной сферы // Библиотека. 2005. № 11. С. 7—9.
15. Высоцкая Е. Н. Проблемы функционирования ЦБС и реорганизация местного самоуправления // Библиотека. 2005. № 11. С. 7—9.
16. Манилова Т. Л. Публичные библиотеки на пороге административных реформ // Библиотечное дело. 2005. № 6. С. 4—7.
17. Куликова Л. В. Право и государство (Социально-политический контекст нового закона)// Библиотечное дело. 2005. № 1. С. 20—23.
18. Бойкова О. Ф. Библиотеки и местное самоуправление (Вопросы правового регулирования) // Библиотечное дело. 2005. № 5. С. 19—23.