

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ОСНОВА ИНТЕГРАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БИБЛИОТЕК СТРАН СНГ

С начала формирования в 1990-х гг. Евразийского общего библиотечного пространства начался сложный процесс разработки правовых норм, свода законов, межгосударственных многосторонних и двухсторонних соглашений. Крайняя неполнота нормативно-правового регулирования библиотечного дела в странах СНГ существенно тормозила и мешала развитию библиотечной деятельности. Необходимо было изучение состояния библиотечного дела и условий его развития в странах СНГ, сопоставление действующих национальных законодательств и нормативно-правовых актов, соглашений в области культуры, сохранности национального наследия, библиотечного дела, информации. На основе полученных данных можно было разрабатывать рекомендации по гармонизации и унификации этих документов. Проводились активный обмен опытом законотворческой деятельности, регулярное обсуждение общих концептуальных и проблемных вопросов интеграции.

Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ с 1993 г. начала работу по созданию общей нормативно-правовой базы для стран Содружества. МПА СНГ решала вопросы: по какому принципу формировать законодательную базу общего библиотечного пространства, должны ли принимаемые законы быть обязательными для исполнения или носить исключительно рекомендательный характер? Каковы будут механизмы перехода модельных законов в национальные, а также сближения и гармонизации национальных законов для достижения целей и задач интеграции? Для ответа на эти вопросы нужно было время и приобретение определенного опыта межгосударственного законодательства. Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ приняла решение о том, что модельные законодательные акты, разрабатываемые Ассамблеей, могут носить исключительно рекомендательный характер. А значит и правовые нормы, предусмотренные модельными законами, не должны обладать прямым действием. Комиссии МПА в начале своей работы вырабатывали рекомендательные законы, как например: «О единой политике в области...». Они создавались на основе наиболее удачно действующих законов какой-либо из стран СНГ. Организационные формы деятельности Содружества как межгосударственного объединения, призванного координировать экономические, культурные, образовательные, научные, информационные и другие связи, совершенствовались. Культурное сотрудничество как главный способ сближения и консолидации народов являлось приоритетным направлением интеграции. Стремление к разработке модельного законодательства в области библиотечного дела — важнейшей составляющей культуры — поддерживалось Межпарламентской ассамблеей.

В разработке модельного библиотечного законодательства большую роль играла Библиотечная ассамблея Евразии, которая работала, опираясь на активное содействие и поддержку Постоянной комиссии по культуре, науке, образованию и информации (с 2000 г. — Постоянная комиссия по культуре, информации, туризму и спорту) Межпарламентской ассамблеи (далее Постоянная комиссия МПА СНГ по культуре). Библиотечная ассамблея Евразии имела статус наблюдателя комиссии, активно продвигала интересы библиотек по формированию законодательства, последовательно отстаивала идею библиотечной и культурной интеграции.

Было принято решение разрабатывать кодекс законов. Кодификация правовых норм допускала двойной подход в создании кодекса. Первый предусматривал подготовку систематизированного свода отдельных норм с соблюдением внутренней целостности, единства содержания и структуры документа. Примером реализации этого подхода являются модельные Уголовный и Гражданский кодексы для государств-участников СНГ.

Второй подход использовался для подготовки внутренне самостоятельных и взаимно дополняющих друг друга законодательных актов, т. е. «кодекса» как сборника законодательных актов. Более приемлемым был второй вариант. Он позволял подготовить модельный Библиотечный кодекс как сборник предметно-ориентированных рекомендательных законодательных актов, которые в будущем могли бы дополняться необходимыми нормативными документами, подзаконными актами.

Модельный библиотечный кодекс для государств-участников СНГ (МБК) начал разрабатываться в 1994 г. Библиотечной ассамблеей Евразии была принята концепция Библиотечного кодекса, разработанная профессором Александром Александровичем Амосовым. В ней подчеркивалась актуальность подготовки необходимой текстовой части, содержащей основные направления библиотечной деятельности. По замыслу рабочей группы модельный Библиотеч-

ный кодекс должен был охватывать в комплексе процессы формирования, обработки, использования литературы и информации, находящейся в библиотеках и тем самым содействовать реализации единой политики в обеспечении сохранности национальных библиотечно-информационных фондов, защиты документальных культурных ценностей. Предусматривалась разработка подзаконных актов (правил, положений, а также межгосударственных соглашений) как обязательного условия эффективности библиотечного законодательства.

Тщательно продуманную и разработанную концепцию полностью реализовать не удалось по многим объективным причинам. Работа выполнялась исключительно за счет энтузиазма ее участников. Группа авторитетных и квалифицированных, но очень занятых людей работала на общественных началах. Не хватало сил и средств для решения всего комплекса проблем.

Считаясь с реальными возможностями разработчиков и потребностями в законодательных документах для библиотечного дела стран СНГ, Владимиром Руфиновичем Фирсовым и рабочей группой по библиотечному законодательству были разработаны новая концепция МБК и программа ее реализации, которые были утверждены Постоянной комиссией МПА СНГ по культуре. Эти документы, основанные на идеях концепции А. А. Амосова, внесли и существенные коррективы в модельное законодательство. Разработчики программы исходили из следующих принципиальных положений. Прежде всего в концепции подчеркивалась роль культуры как решающего фактора развития взаимопонимания и мирного сотрудничества народов СНГ, а также значение информационного взаимодействия как основы международной интеграции, охватывающей политику, экономику, гуманитарные и другие взаимоотношения. Подчеркивалось значение для общества библиотек, объединяющих культурное, просветительское, образовательное и информационное начало, их включение в глобальные информационные сети, а также влияние на общество библиотечно-информационной деятельности, через которую реализуется общность принципов прав пользователей, формирование документальных фондов, их доступность и взаимообмен, развитие межгосударственных интеграционных процессов, направленных на восстановление деформированной социокультурной среды, разорванных межбиблиотечных связей.

Составители кодекса исходили из того, что законодательные акты, разработанные без учета интеграционных интересов, ведут к разобщенности библиотек, поэтому модельные законы должны учитывать особенности и принципиальные положения национальных законодательств. Для углубления и совершенствования интеграционных процессов в библиотечном деле модельный кодекс должен стать сборником законодательных актов, закрепляющих правовые нормы в области библиотечного дела, общие для государств-участников СНГ.

Разработка нормативной базы была призвана помочь созданию национальных библиотечных систем стран СНГ в соответствии с начавшимся процессом межгосударственного взаимодействия и сотрудничества, реализации межгосударственной культурной политики республик СНГ, основанной на развитии национальных культур и языка при сохранении общего и национального историко-культурного наследия, демократизации библиотечного дела, законодательному закреплению свободы распространения информации. Модельный Библиотечный кодекс должен был также способствовать ускорению и облегчению консолидированного вхождения национальных библиотечных систем в мировое библиотечно-информационное сообщество, активизации внедрения передовой информационной техники и современных технологий, подключению к мировой информационной сети Интернет.

К основным целям модельного библиотечного кодекса государств-участников СНГ были отнесены: построение взаимодействующих между собой национальных библиотечных систем, формирование библиотечно-информационных фондов в национальных и межнациональных интересах, обмен библиотечно-информационными документами и издательской продукцией, обеспечение сохранности и доступности книжных памятников, а также формирование информационно-компьютерных баз и банков данных, электронных каталогов и библиотек в соответствии с возможностями телекоммуникационных связей на мировом и региональном уровнях. Модельный кодекс предполагал наличие трех частей. Первая часть — закон «О библиотечном деле» закладывал основы совместимого нормативного обеспечения библиотечной деятельности, прежде всего в реализации целей и задач библиотек всех типов, государственной политики и поддержки библиотечного дела, прав граждан на свободный доступ к информации. Вторая часть должна была включать разработку таких законодательных актов, как «О национальной библиотеке», «О публичной библиотеке», «О книжных памятниках» и «О библиографических записях в машиночитаемой форме».

Законодательные акты должны были дополняться межгосударственными соглашениями об обмене обязательными экземплярами документов и о взаимоиспользовании фонда — сис-

теме межбиблиотечного абонементов. Приложением к кодексу являлся очень важный, принятый еще в 1994 г., рекомендательный законодательный акт «О единой политике в области обязательного экземпляра документов».

Для реализации программы нужна была кропотливая скоординированная работа группы ответственных исполнителей из России и экспертов из стран СНГ. Ответственной за разработку и исполнение библиотечного проекта была депутат Государственной думы РФ, член Постоянной комиссии по культуре МПА СНГ Тамара Михайловна Гудима. В 2000 г. работа была закончена.

Модельный Закон «О национальной библиотеке» (принят Советом МПА СНГ 8 декабря 1998 г.) был важен для развития не только национальных и паранациональных библиотек, всей библиотечной системы государств-участников СНГ, но и для активизации интеграционных процессов. На его основе разрабатывались положения, уставы и другие документы, регламентирующие деятельность национальных, публичных и других библиотек. После принятия кодекса закон «О национальной библиотеке» начал разрабатываться и в республиках. Так, в Беларуси проект закона уже подготовлен и представлен в парламент. Началась его разработка в Киргизии. В России в ряде субъектов Федерации приняты законы «О национальной библиотеке». На основании модельных законов «О национальной библиотеке» и «О библиотечном деле» в Азербайджане и Казахстане разработаны и утверждены Положения о национальной библиотеке. В 2001 г. Правительство РФ утвердило Уставы Российской национальной и Российской государственной библиотек. В Азербайджане также введено «Положение о республиканских научных отраслевых библиотеках Азербайджанской Республики», «Положение о библиотеках высших учебных заведений Азербайджана».

Модельный закон «О публичной библиотеке» (принят Советом МПА СНГ 8 декабря 1998 г.) касался наиболее многочисленной сети библиотек, обслуживающей широкий круг читателей независимо от возраста, образования, социального положения и поэтому имел очень важное значение. В Туркмении в Парламент республики представлен проект закона «О публичной библиотеке». В Азербайджане в 2001 г. разработано Положение «О публичных библиотеках». Такое Положение разработано в 2002 г. и в Беларуси. После выхода в свет Руководства ИФЛА/ЮНЕСКО по развитию службы публичных библиотек в 2001 г. в России был разработан и принят «Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки».

Закон «О книжных памятниках» (принят МПА СНГ в апреле 2001 г.) был призван содействовать сохранению и использованию рукописного и печатного книжного наследия в странах СНГ. Специалисты придавали ему большое значение. Так, на основе данного закона в Азербайджане разработаны нормативные акты: «Положение об учете национальных культурных ценностей в сохранных ведомостях культурного достояния», «Об ответственности читателей, физических и юридических лиц за причиненный ущерб библиотечным фондам» (утверждены Кабинетом министров Азербайджанской Республики), «Учет, сохранность и использование книжных фондов и других печатных материалов» (принят постановлением Кабинета министров), правила «О переоценке книжных фондов», одобренные Министерством культуры Азербайджана. В Совете министров Беларуси согласовывается проект постановления «О национальном фонде книжных памятников Республики Беларусь». В Казахстане Правительству Республики представлен проект «Положения о книжных памятниках Республики Казахстан». Разработанное в России «Положение о книжных памятниках Российской Федерации» в настоящее время рассматривается в Правительстве РФ. Кабинетом министров Украины в 1999 г. принята «Программа сохранности библиотечных и архивных фондов на 2000—2005 гг.»

Особую роль в системе модельных законодательных актов имел Закон «О библиографических записях на машиночитаемых носителях» (принят МПА СНГ в апреле 2001 г.). В период интенсивного внедрения электронной техники, повышения интереса и внимания к этой проблеме библиотечных и информационных работников всего мира этот закон имел большое значение для развития международного сотрудничества и координации при обмене информационными ресурсами не только внутри каждой страны, но и между странами СНГ и с мировым сообществом в целом.

Закон «О библиографических записях на машиночитаемых носителях» касался неразработанных к тому времени областей: интеграции данной сферы деятельности библиотек в странах СНГ, организации подготовки, распространения и использования библиографических и авторитетных/нормативных записей, электронных каталогов и национальной библиографии, ретро конверсии каталогов и машиночитаемой каталогизации, а также обеспечения онлайн-доступа к ним. В законе оговаривались правила обмена библиографической информацией, поддержки на национальном уровне форматов записей, определялись правоотношения и правовой

режим в области подготовки и распространения библиографической информации, вопросы авторского права и интеллектуальной собственности, структура и функции органов машиночитаемой библиографической информации.

На основе проведенного БАЕ анализа действующей законодательной базы и использования в законотворческой деятельности модельного Библиотечного кодекса для государств-участников СНГ были сделаны следующие выводы.

Библиотеки активно используют в своей законотворческой деятельности законодательные акты модельного Библиотечного кодекса для государств-участников СНГ. Они служат основой для разработки национальных законодательных актов, нормативных и регламентирующих документов.

Дальнейшая работа по совершенствованию модельного законодательства продолжалась. За достаточно длительное время разработки и принятия первой редакции МБК (с 1994—2000 гг.) многие тексты потребовали уточнений и изменений в связи с изменившимися условиями работы библиотек, вышедшими в свет новых библиотечных законов, принятых в республиках позднее, а также международными рекомендациями и стандартами. Национальные библиотечные системы стран СНГ к этому времени сформировались. Сотрудничество и международные связи на региональном и мировом уровнях продолжали быстро развиваться, их взаимовлияние росло. Коммерциализация издательской деятельности и распространения изданий изменила систему книгообмена и закупки литературы. Внедрение информационных технологий вызвало активную разработку национальных форматов и потребовало правового регулирования всей системы машиночитаемой библиографической информации. Нужно было приступить к разработке новой редакции модельного Библиотечного кодекса для государств-участников СНГ.

Необходимость разработки и принятия новой редакции модельного Библиотечного кодекса была вызвана также принятием такими авторитетными организациями, как ИФЛА и ЮНЕСКО в 2000—2002 гг. новых международных рекомендаций и стандартов, в том числе в части развития публичных библиотек. Кроме того, в кодексе отсутствовал важный для стран СНГ модельный закон, который был принят Межпарламентской ассамблеей в 1994 г. под названием «О единой политике в области обязательного экземпляра документов» и который был необходим для формирования национальных библиотечно-информационных фондов и обмена. Понятие «единая политика» в отношении стран СНГ уже не использовалось.

Для разработки новой редакции кодекса была создана рабочая группа из компетентных и авторитетных специалистов всех государств-участников СНГ. Рабочая группа была утверждена Межпарламентской ассамблеей стран СНГ. В ее состав вошли: Елена Григорьевна Драпеко — заместитель председателя Комитета по культуре и туризму Государственной думы РФ, член Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, Наталия Петровна Игумнова — председатель рабочей группы, Константин Андреевич Пшенко — секретарь Постоянной комиссии по культуре МПА СНГ; от Азербайджанской Республики — Лейла Юсифовна Гафурова, от Республики Армения — Давид Мкртычевич Саркисян, от Республики Беларусь — Галина Николаевна Олейник, от Грузии — Леван Валерианович Бердзенишвили, от Республики Казахстан Роза Амангалиевна Бердигалиева, от Кыргызской Республики — Анара Даутовна Чыныбаева, от Республики Молдова — Алексей Алексеевич Реу, от Российской Федерации — Ирина Александровна Андреева, Юрий Александрович Гриханов, Тамара Михайловна Гудима, Наталья Евгеньевна Добрынина, Сергей Александрович Казанцев, Владимир Вадимович Скворцов, Владимир Руфинович Фирсов, от Республики Таджикистан — Сайдали Раджабович Мухиддинов, от Республики Узбекистан — Зухриддин Низомиддинович Исомиддинов, от Украины — Анатолий Петрович Корниенко.

Была пересмотрена структура кодекса. Введена общая часть, в которую вошли статьи о назначении модельного библиотечного законодательства, соотношении национального и международного законодательств, основные понятия. Унифицированы названия законов, они стали краткими, четкими и конкретными. Использовались типовые названия: «О библиотечном деле», «О национальной библиотеке» и т. д. Вторая часть модельного Библиотечного кодекса в новой редакции была дополнена модельным законом «Об обязательном экземпляре документов», не вошедшим в первую редакцию кодекса. Значительно перерабатывались тексты всех модельных законов, особенно «О библиотечном деле», «О публичных библиотеках». Закон «О библиографической машиночитаемой информации» был существенно переработан и получил название «О библиографической машиночитаемой информации».

В новой редакции модельного Библиотечного кодекса его понятийный аппарат значительно сокращен, обновлен и приведен в соответствие с новейшими терминологическими раз-

работками в области библиотечного дела. Проведена гармонизация всех вошедших в кодекс законов путем сплошной редакции текста, снятия повторов, однотипных статей, унификации структуры, разработки единой системы понятий и др.

Новая редакция модельного Библиотечного кодекса государств-участников СНГ охватывает законодательное и нормативное обеспечение всех основных направлений библиотечной деятельности: формирования национальных библиотечно-информационных фондов, национальной системы библиотек, региональных и международных связей, регламентации деятельности национальных и публичных библиотек, а также важнейших процессов — сохранности и доступности редких фондов, информатизации библиотечной деятельности.

Модельный Библиотечный кодекс для государств-участников СНГ теперь включает четыре части и семь разделов. Раздел 1 части 1 формулирует общие положения: понятие и назначение библиотечного кодекса, соотношение национального и международного библиотечного права, основные понятия. Часть 2 включает два законодательных акта: «О библиотечном деле» (раздел 2) и «Об обязательном экземпляре документов» (раздел 3). В части 3 помещены законы «О национальной библиотеке» (раздел 4) и «О публичной библиотеке» (раздел 5). В последнюю 4-ю часть вошли два закона: «О книжных памятниках» (раздел 6) и «О библиографической машиночитаемой информации» (раздел 7). Новая редакция была принята на Пленарном заседании МПА СНГ в ноябре 2003 г.*

Мы надеемся, что новая редакция кодекса позволит поднять научный уровень и практическое значение данного документа. Работа по совершенствованию библиотечного законодательства продолжается**.

Разработка законодательной базы — постоянная работа библиотек и библиотечных ассоциаций. Для всех участников интеграционных процессов очевидна потребность в использовании интеграционного ресурса, в регулярном обсуждении хода, итогов работы над правовыми документами, проведение научных конференций, совещаний и семинаров, в том числе учебно-методического характера. Нужно также постоянно проводить анализ эффективности действия национальных законов и внедрения модельного Библиотечного кодекса.

В заключение мне хотелось бы выразить благодарность всем участникам этой важной работы, а также научным редакторам новой редакции кодекса Ю. А. Гриханову и В. Р. Фирсову и дирекции Российской государственной библиотеки, санкционировавшей его публикацию в издательстве «Пашков дом», руководству и редакторам этого издания.

* См.: Модельный Библиотечный кодекс для государств-участников СНГ (новая редакция). М.: Пашков дом, 2004. 64 с.

** 3.04.2008 г. МПА государств-участников СНГ приняла «Изменения и Дополнения к модельному библиотечному кодексу для государств-участников СНГ», разработанное БАЕ (Генеральный директор БАЕ Никонорова Екатерина Васильевна, доктор философских наук, профессор, директор по научной и издательской деятельности РГБ) совместно с национальными библиотеками государств-участников СНГ. (Примеч. сост.)