

## 2.2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ БИБЛИОТЕКИ

В связи с происходящими в России в последнее время кардинальными социально-экономическими изменениями правовое регулирование библиотечно-информационной деятельности представляет собой сложную систему юридических средств и инструментов управления.



ГУК Центральная городская  
публичная библиотека  
имени В.В. Маяковского

9 6 5 0 7 1

Применительно к библиотечно-информационной деятельности правовое регулирование — это нормативно-организационное воздействие при помощи системы правовых средств: юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний на отношения, возникающие в процессе библиотечной деятельности, с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии с общественными потребностями. Объектами правового регулирования библиотечной деятельности выступают библиотечное дело в целом, библиотека как отдельное учреждение, конкретные направления деятельности библиотек, обеспечивающие их прогрессивное развитие и реализацию разнообразных интересов пользователей.

Главный предмет правового регулирования — это отношения, возникающие в библиотечно-информационной сфере. Они отражают как индивидуальные интересы отдельных пользователей, так и общесоциальные; способствуют библиотечно-информационному обслуживанию пользователей и удовлетворению их интересов; строятся на основе взаимодействия библиотеки и пользователя; требуют соблюдения определённых правил и выполнения обязанностей.

Являясь юридическим инструментом управления, правовое регулирование призвано обеспечивать функционирование и развитие библиотек. Основные его цели сводятся к следующему:

- развитие и поддержание законности и правопорядка в библиотечном деле как составной части и неперемennого условия нормальной жизни цивилизованного общества;
- содействие реализации прав и свобод человека, исполнению им своих обязанностей на основе организации свободного доступа в библиотеки, открытости фондов, осуществления библиотечно-информационного обслуживания всех членов общества;
- создание правовых условий для результативного и эффективного функционирования учреждений;
- формирование у библиотекарей и пользователей прогрессивного правосознания и правовой культуры.

Возникающие в процессе библиотечно-информационной деятельности отношения реализуются через механизм правового регулирования, представляющий собой единую систему юридических средств, с помощью которых обеспечивается соответствие библиотечно-информационных отношений целям и задачам библиотек. Механизм правового регулирования, являясь своего рода юридической технологией, регламентирует отношения администрации библиотеки с физическими и юридическими лицами, поведение пользователей и коллектива библиотеки. В процессе этого регулирования опосредуются (защищаются, охраняются, удовлетворяются, достигаются) разнообразные цели, интересы и потребности пользователей библиотеки.

В современной ситуации российские библиотеки только начинают осваивать механизм правового регулирования как сложную систему правовых средств и инструментов управления библиотечно-информационной деятельностью.

Именно механизм правового регулирования показывает, как работает то или иное звено библиотеки для достижения своих целей, позволяет выделить основные ключевые юридические инструменты (стандартизацию, сертификацию, лицензирование, аккредитацию и др.), посредством которых осуществляется правовое регулирование библиотечной деятельности на современном этапе.

Основные структурные элементы механизма правового регулирования: нормы права, правоотношения и формируемые на этой основе библиотечные отношения, акты реализации юридических прав и обязанностей, то есть правоприменительная

и правоисполнительная деятельность библиотек, охранительные и правоприменительные акты, правоприменительная деятельность как система действий в случае нарушения норм права. В библиотечном деле наибольший опыт накоплен в формировании норм права, заключённых в законах и подзаконных нормативно-правовых актах, и наименьший — в использовании и осмыслении остальных элементов механизма правового регулирования деятельности современной российской библиотеки.

**1. Норма права** — начальное звено правового регулирования библиотечной деятельности — представляет собой систему юридических правил, заключённых в законах и подзаконных нормативно-правовых актах, которые выступают как предписания и как образец, модель поведения библиотеки в правовых отношениях. Нормы права — это основа правового регулирования деятельности библиотек, направлений их деятельности, которые программируются в реальные библиотечные отношения. Регулирующее воздействие норм права на библиотечные отношения состоит в том, что они определяют круг субъектов, на которые распространяется их воздействие, формируют обстоятельства, при которых данные субъекты руководствуются их предписаниями, раскрывают направления их деятельности и содержание работы, устанавливают меры юридической ответственности за нарушения принятых правил.

**2. Правоотношения** суть отражение того, что заложено в законодательной базе. Это общественные отношения, урегулированные нормами права.

**Отношения, возникающие при организации, реорганизации, ликвидации и развитии библиотек и их сетей**, связаны с выполнением государственной и муниципальной властью определённых прав и обязанностей, касающихся материально-технического и финансового обеспечения деятельности этих учреждений. В свою очередь библиотеки обязаны обслуживать население страны, организовывать свободный доступ пользователей к имеющимся фондам и информационным ресурсам.

**Отношения, возникающие при формировании и использовании фондов**, устанавливают ответственность и обязанности библиотек, связанные с комплектованием и использованием различных видов изданий, в том числе электронных, архивных документов как части культурного достояния народов Российской Федерации, а также управление ими, обеспечение библиотечных учреждений обязательными экземплярами документов как ресурсной базой комплектования и развития библиотечно-информационной деятельности. Важное значение имеют вопросы организации и обработки фондов: научная и техническая обработка документов, их учёт и перераспределение, развитие системы депозитарного хранения и международного книгообмена и др. Сюда же относятся отношения, регулирующие вопросы сохранности фондов, режима и условий их хранения, реставрации, консервации, безопасности.

**Отношения, возникающие при осуществлении библиотечно-информационного обслуживания пользователей**, включают несколько групп. Первая устанавливает обязанности субъектов, то есть сотрудников библиотеки и пользователей, по обеспечению конституционного права каждого гражданина на поиск и получение информации, свободного доступа и использования фондов, каталогов и картотек, баз и банков данных. Вторая устанавливает обязанности и ответственность библиотеки и её структурных подразделений за своевременную подготовку и предоставление потребителю необходимой информации и публикаций. Третью группу составляют отношения, возникающие между создателем информации и пользователем, — библиотекой, имеющей права на предоставление этой информации. И, наконец, четвёртая группа отношений устанавливает ответственность

библиотеки за создание недоброкачественной, ложной информации, дезинформацию пользователя.

**Отношения, возникающие при регулировании трудовых отношений между работниками (сотрудниками библиотеки) и работодателем (администрацией библиотеки)**, подразделяются на несколько групп. Первая группа — договорное регулирование трудовых и иных, непосредственно связанных с ними отношений, касающихся оформления трудового договора и заключения (при необходимости) коллективного договора в библиотеке. Вторая группа включает отношения, возникающие при определении особенностей условий труда как библиотечных работников, так и других категорий работников библиотек (испытание при приёме на работу, заключение договора о материальной ответственности, порядок взыскания ущерба, причинённого работником имуществу работодателя, оформление работы по совместительству, особенности совмещения профессий (должностей)). Третья группа — регулирование отношений, касающихся подготовки и переподготовки библиотечных кадров, связана с необходимостью обеспечения непрерывного обучения специалистов через систему профессионального образования, реализуемого высшими и средними учебными заведениями страны, через институты и центры повышения квалификации, специальные курсы и семинары, стажировки, практикумы, школы передового опыта при крупнейших библиотеках. Эти отношения связаны с необходимостью не только изучения основ библиотечно-информационной деятельности, но и овладения новыми знаниями в соответствии с достижениями науки и техники, использования информационных технологий, освоения обширного массива законодательных и информативных актов.

**3. Акты реализации юридических прав и обязанностей** — это фактическое поведение библиотеки как субъекта правоотношений по осуществлению ею целей и задач, созданию и поддержанию условий функционирования, выполнению прав и обязанностей, юридически закреплённых и гарантированных государством. Другими словами, это — реальная деятельность конкретной библиотеки, направленная на воплощение в жизнь предписаний норм права. Основными инструментальными реализациями юридических прав и обязанностей являются предоставленные нормами права возможности для библиотеки осуществлять свою основную деятельность: бесплатно обслуживать пользователей, предоставлять свободный доступ к информации и документам, хранящимся в её фондах, соблюдать принцип открытости.

Акты реализации юридических прав и обязанностей — главное средство, при помощи которого права и обязанности библиотек претворяются в жизнь, то есть осуществляются в поведении конкретных субъектов. Акты реализации юридических прав и обязанностей в библиотеках воплощаются в трёх формах: соблюдение норм права, заключённых в законодательстве; их исполнение и использование в конкретной деятельности. В организации данного процесса участвуют не только библиотеки и пользователи как носители субъектных прав и обязанностей, но и государство в лице различных органов, осуществляющих правотворческую, правоисполнительную, правоприменительную деятельность, призванную обеспечивать реализацию законов (изымать налоги, следить за правоммерным осуществлением различных видов деятельности, в том числе за оказанием платных услуг).

**4. Охранительные и правоприменительные акты** — это результаты властной деятельности уполномоченных должностных лиц или компетентных органов (арбитражного суда, прокуратуры, суда) по подготовке и принятию индивидуального решения по юридическому делу на основе юридических фактов и конкретных правовых норм.

Охранительные и правоприменительные акты вступают в действие тогда, когда библиотеки либо их пользователи в процессе правореализации нарушают нормы права. В этом случае на помощь неудовлетворённым потребностям и интересам пользователей может прийти соответствующая правоприменительная деятельность. Возникновение правоприменения, как правило, связывается с обязательствами негативного характера, выражающимися в наличии либо реальной опасности, либо прямого правонарушения.

В силу того что этот механизм правового регулирования осуществляется органами или должностными лицами, наделёнными функциями государственной власти, он носит индивидуальный характер, направлен на выявление конкретных правовых последствий, обязанностей и ответственности сотрудников и пользователей. Реализуется он, как правило, в специальных постановлениях судов и завершается вынесением индивидуального юридического решения.

К библиотекам эти акты применялись нечасто. Тем не менее были и возникают случаи, когда постановления суда или предписания прокуратуры, постановления арбитражного суда требуют выполнения конкретных обязанностей, связанных с трудовыми спорами, возвратом книг, арендой или отторжением помещений.

Так, например, в 1999 г. мэрия Санкт-Петербурга отказалась продлить договор аренды на здание, занимаемое Ленинградской областной универсальной библиотекой. Принято постановление Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области о возбуждении исполнительного производства № 4632 о выселении библиотеки из занимаемого помещения, что вызвало акцию гражданского неповиновения работников библиотеки.

Бывали ситуации, когда пользователи предъявили иск (например, одной из центральных городских библиотек) по поводу неудовлетворительного обслуживания. Суд, ознакомившись с локальными нормативными актами (учредительными документами, правилами пользования, положением о платной деятельности и др.), на основе которых библиотека осуществляла свою деятельность, признал правомерность деятельности библиотеки и отклонил иск пользователей.

В настоящее время создаётся такой механизм правового регулирования, на основе которого взаимосвязь разнообразных средств, представляющих его различные виды и инструменты, будет не осложнять управленческий процесс в библиотеке, а, наоборот, способствовать его действенности. В этой ситуации нормативная регламентация библиотечно-информационной деятельности, с одной стороны, обеспечит стабильное и необходимое единообразие регулирования библиотечных отношений, с другой — учёт специфических направлений деятельности каждой конкретной библиотеки.