

Законодательство о библиотечном деле: эволюция и современное состояние

Автор: О. А. Чувильская

УДК 021.89

Конец XX в. войдет в историю российского библиотечного дела как период становления библиотечного законодательства, создания правовых основ библиотечной деятельности.

Политические и социально-экономические реформы в нашей стране выдвинули задачу реорганизации системы нормативно-правового регулирования экономики, науки и культуры. Библиотеки, являясь важной составной частью инфраструктуры общества, оказались вовлеченными в процессы реформирования, в том числе законодательства и системы нормативно-правового регулирования библиотечного дела.

В рамках проводимых реформ совершенствуется и обновляется российское библиотечное законодательство. В настоящее время правовые основы библиотечного дела составляют: Конституция Российской Федерации (1993), Гражданский кодекс РФ (Ч. 1 - 1994, Ч. 2 - 1996, Ч. 4 - 2008), законы "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" (1992), "О библиотечном деле" (1994), "Об обязательном экземпляре документов" (1994).

Регулирование правоотношений в библиотечной сфере осуществляется разными субъектами: государством, физическими и юридическими лицами, библиотеками, которые формируют соответствующий массив регламентирующих документов. Правовое поле, в котором функционируют публичные библиотеки, составляют федеральное, региональное законодательство и организационно-правовая база территории.

Влияние библиотечного законодательства на создание и деятельность библиотек, а также особенности и характерные черты его формирования на определенных этапах невозможно проследить без рассмотрения его в контексте истории.

История библиотечного законодательства тесно связана с историей культурного развития общества, книжного и издательского дела, а также других отраслей деятельности. Вместе с тем она сохраняет относительную самостоятельность и является четко выраженным объектом исследования, поскольку изучает конкретные правовые системы, существовавшие и существующие на территории нашей страны, их особенности и характерные черты.

Становление российского библиотечного законодательства начинается со времени появления наиболее значительных государственно-правовых и

стр. 17

историко-правовых актов в XI-XII вв., в частности одного из крупных памятников древнерусского права - "Русской правды" (1054 г.). Именно в период образования феодального Киевского государства возникают первые библиотеки при монастырях.

XVIII в. - время образования и развития в России абсолютной монархии. Оформление её происходит в результате реформ Петра I в первой четверти XVIII в. Интенсивный рост производительных сил, развитие техники, науки, просвещения, важные преобразования в

области культуры существенно повлияли на развитие нормативно-правового регулирования библиотечного дела. Именно в тот период появляются государственные указы и распоряжения, учреждающие отдельные библиотеки (Академии наук, Московского университета), регламентирующие содержание их работы и состав книжных фондов, способствующие обеспечению сохранности библиотечных книг и их использованию читателями. Одни из первых - указы Петра I об основании в 1706 г. библиотеки при типографии в Москве (позднее она называлась Публичная всенародная библиотека) и об открытии в 1714 г. в Санкт-Петербурге Кунсткамеры и библиотеки при ней, которая затем преобразована в Библиотеку Академии наук.

20 декабря 1720 г. был издан именной Указ Петра I "О пересылке из монастырей Российского государства древних жалованных грамот и другие курioзные письма, оригинальные, также книги и исторические, рукописные и печатные". Этот указ предписывал губернаторам, вице-губернаторам и воеводам пересмотреть и снять копии со всех имеющихся в монастырях и соборах "куриозных" (редких) грамот, писем и исторических рукописных и печатных книг и переписанные книги прислать в Сенат.

16 февраля 1722 г. Петр I издал именной Указ "О пересылке из всех епархий и монастырей древних рукописных летописей и подобных книг в Москву в Синод", где обещалось, что после снятия копий подлинники будут возвращены.

В 1754 г. Елизавета подписала указ об основании Московского университета и учреждении при нем Научной библиотеки. Открытие библиотеки Московского университета состоялось в 1756 г. До сих пор это одна из самых крупных университетских библиотек в России.

Правительственный Указ от 23 февраля 1783 г. "О доставлении из всех казенных и вольных типографий по одному экземпляру всякой издаваемой книги в Библиотеку Санкт-Петербургской Академии наук" обеспечил библиотеку обязательным экземпляром. Появление этого указа обусловлено назревшей необходимостью упорядочить комплектование самых крупных российских книгохранилищ. Это первый указ, юридически закре-

стр. 18

пивший функционирование системы обязательного экземпляра и заложивший основы обеспечения книгами крупнейших библиотек российского государства.

Важным законодательным актом Екатерины II был указ 1795 года об основании в Санкт-Петербурге Императорской публичной библиотеки, которая по ряду причин (смерть Екатерины II, Отечественная война 1812 г.) открылась только в 1814 г. В настоящее время это Российская национальная библиотека.

Нормативно-правовое регулирование библиотечной деятельности в XIX в. было направлено на регламентирование порядка открытия публичных библиотек, учреждение административного и цензурного надзора за их деятельностью. Поэтому в тот период очень тщательно обосновывается необходимость открытия различных видов библиотек, содержание их работы и состав фондов.

В нормативно-правовых актах XIX в., связанных с учреждением Императорской публичной библиотеки в Санкт-Петербурге, регламентируются все основные вопросы её

деятельности - от принятия правил внутреннего управления и финансирования до содержания работы, назначения директора и определения штатов, решения вопросов ресурсного обеспечения каждой вновь отпечатанной в России книгой и др.

Большое значение имел законодательный акт 1830 г. - циркуляр Николая I об открытии 52 публичных библиотек в губернских городах России. В его исполнение издано распоряжение N 777 "Об учреждении в губернских городах публичных библиотек для чтения". Эти законодательные акты послужили началом развития публичных библиотек в Астрахани, Вятке, Пензе, Саратове, Симбирске, Тамбове и др. Многие из них действуют и сейчас, являясь крупнейшими универсальными публичными библиотеками субъектов РФ.

Во второй половине XIX в. для нормативно-правового регулирования библиотечной деятельности характерно усиление надзора и контроля над деятельностью публичных библиотек - введен "разрешительный порядок" их открытия. Библиотечное законодательство становится составной частью закона о цензуре. Так, 6 апреля 1865 г. император Александр II утверждает мнение Государственного Совета "О некоторых переменах и дополнениях в действующих ныне цензурных постановлениях", что регламентировало порядок открытия библиотек. Для открытия публичных и общественных библиотек необходимо было подать прошение на имя министра внутренних дел или губернатора.

стр. 19

В 1890 г. утвержден Устав о цензуре и печати, ст. 175 и 176 которого подтверждают порядок открытия библиотек, установленный законодательным актом от 6 апреля 1865 г. В частности, отмечено: "...заводить книжные магазины, лавки и кабинеты для чтения предоставляется частным лицам, равно как и акционерным компаниям и товариществам, тем же порядком, который определен для открытия типографий, литографий и тому подобных заведений". Статьи 178, 179 Устава о цензуре и печати предоставляют министру внутренних дел право разрешать местным полицейским начальникам выдавать дозволения на открытие библиотек и содержание в них незапрещенных книг и периодических изданий, напечатанных в России на русском и иностранных языках. Запрещенные книги в соответствии со ст. 180 Устава о цензуре и печати должны быть изъяты из библиотек. Устав о предупреждении и пресечении преступлений (ст. 24, п.7) запрещал поднадзорным лицам содержать типографии, литографии, библиотеки для чтения, а также служить при них в качестве приказчиков, конторщиков, смотрителей или рабочих.

15 января 1884 г. императором утверждено положение "О временных мерах по отношению к открытию и содержанию публичных библиотек и кабинетов для чтения". В 1890 г. Министерством внутренних дел изданы "Правила о бесплатных народных читальнях и порядке надзора за ними" (подзаконный акт). Изложенные в нем меры по ограничению развития библиотек просуществовали до 1917 г. "Правила..." предписывали назначать ответственное лицо за деятельность библиотеки, замена которого разрешалась только властями. Если назначение ответственного лица задерживалось администрацией, то библиотека не могла работать.

"Правила..." также предоставляли губернаторам право в случае политической неблагонадежности заведующего или библиотекарей "собственной властью устранять" их из библиотек. Министр внутренних дел своей властью мог временно закрывать библиотеки и читальни. По правилам 1890 г. ученый комитет по согласованию с

духовным ведомством стал издавать каталоги книг и периодических изданий, допущенных к чтению в народных библиотеках.

С 1884 г. от имени Министерства внутренних дел издаются и распространяются "Алфавитные списки произведений печати, которые не должны быть допускаемы... в публичных библиотеках и общественных читальнях". Первый список содержал 125 наименований книг по крестьянскому вопросу, рабочему движению, истории революций и социальных учений в России и за рубежом, а также первый том "Капитала" К. Маркса, сочинения Н. Г. Чернышевского, Н. А. Добролюбова, Д. И. Писарева, И. М. Сеченова,

стр. 20

Э. Золя, Ф. Лассалья, П. Ж. Прудона, Г. Спенсера и других авторов; журналы "Современник" (1856 - 1866) "Отечественные записки" (1867 - 1884) и др. В 1894 г. издан второй список, который к названным сочинениям добавил второй том "Капитала" К. Маркса, произведения В. Г. Короленко, Л. Н. Толстого, В. Гюго, В. М. Гаршина и других.

В 1861 г. Комитет министров принял решение о переводе в Москву коллекции государственного канцлера и общественного деятеля графа Н. П. Румянцева (Румянцевского музеума). В 1862 г. на базе этой коллекции в Москве основана первая публичная библиотека. 1 июля (19 июня) 1862 г. утверждено Положение о Московском публичном музеуме и Румянцевском музеуме, на основании которого в его библиотеку стал поступать один обязательный экземпляр "всего, что в России печатается, гравировается и литографируется по какому бы то ни было ведомству". Основная часть сокровищ Румянцевского музеума в конце XX в. вошла в состав Российской государственной библиотеки (бывшей "Ленинки").

В начале XX в. (до февраля 1917 г.) в нормативно-правовом регулировании библиотечной деятельности сохраняется прежняя политика в области библиотечного дела, направленная на сдерживание развития публичных библиотек. Однако в интересах развивающейся буржуазии царское правительство вынуждено было смягчить реакционные меры, препятствующие общественному пользованию библиотеками. Так, 26 апреля 1906 г. правительство приняло Указ "О временных правилах и о повременной печати", в соответствии с которым отменена предварительная цензура, но введена административная и судебная ответственность (штрафы, конфискация тиражей, закрытие газет и журналов, арест редакторов и др.) за публикации, неугодные властям. Вполне естественно, что действие этого указа распространялось и на деятельность публичных библиотек, из фондов которых изымалась запрещенная литература.

В тот период библиотечное законодательство, несмотря на многочисленные запреты правительства и надзор, развивалось в направлении защиты прав читателя, его интересов, свободы пользования библиотеками. Демократические преобразования в России привели к тому, что специалисты в области библиотечного дела впервые поставили проблему разработки специального библиотечного закона. Этот вопрос обсуждался на Первом Всероссийском съезде по библиотечному делу (1911 г.). Законопроект о библиотеках был внесен на рассмотрение I и II Государственной Думы Российской империи. Однако этот процесс прервали революционные потрясения начала XX в.

Таким образом, характерной чертой библиотечного законодательства,

стр. 21

как и любого другого законодательства России дооктябрьского этапа, являлось его развитие в рамках имперского (государственного) права. Этим обусловлена специфика формирования государственного управления библиотечной сферой, поскольку в основном издавались и подписывались монархом или от его имени указы, уставы, регламенты, манифесты, другие правовые акты, имеющие юридическую силу и регулирующие разнообразные общественные отношения. Содержавшиеся в них нормы относились к определенной сфере государственной деятельности, в том числе и к библиотечной, подчеркивали государственный характер этих учреждений, значимость их деятельности для государства, развития науки, образования и культуры [1].

Неестественность ситуации хорошо осознавалась профессионалами библиотечного дела. Как отмечает А. Н. Ванеев, в тот период "в отечественном библиотековедении значительное внимание уделялось правовым основам деятельности библиотек" [2]. На состоявшемся в июне 1911 г. Первом Всероссийском съезде по библиотечному делу принята "Резолюция по вопросу о правовом положении библиотек. Специально изучавший вопросы правового положения российских библиотек Е. Звягинцев отмечал в 1916 г., что "существенным недостатком... развития стоит полная необеспеченность народных библиотек в правовом отношении" [3].

Существенный вклад в развитие российского библиотечного законодательства внесен после Октябрьской революции. В 1918 г. приняты декреты Совнаркома РСФСР "О постановке библиотечного дела", "Об охране библиотек и книгохранилищ". В юриспруденции считается, что все декреты Совнаркома, ЦИК, изданные до принятия Конституции 1936 г., являются законами. Поэтому значительным вкладом в развитие библиотечного законодательства стало принятие декрета Совнаркома РСФСР "О порядке приобретения и распределения заграничной литературы" (1921 г.), постановления ЦИК и Совнаркома СССР "О снабжении важнейших государственных книгохранилищ всеми изданиями, выходящими на территории Союза ССР" (1928 г.).

Важнейшим законодательным актом стало постановление ЦИК СССР "О библиотечном деле в СССР" (1934). Введена новая система управления библиотечным делом. В республиках при наркомпросах создавались библиотечные управления, на которые возлагались обязанности по планированию развития библиотечной сети, комплектованию фондов, подготовке кадров, координации деятельности библиотек.

В ноябре 1936 г. принято постановление Совнаркома СССР "О развертывании сети школьных библиотек и издании литературы для них". По-

сле окончания Великой Отечественной войны дважды (в 1946 и 1951 гг.) Совет Министров РСФСР принимает постановление "О мерах по укреплению районных и сельских библиотек".

Большое значение для повышения эффективности деятельности библиотек имело постановление Совета Министров СССР "Об использовании книжных фондов библиотек" (1959).

Заметное влияние на развитие библиотечного дела оказали принятые в тот период постановления партийных органов: постановления ЦК РКП(б) "О деревенских библиотеках и популярной литературе для снабжения библиотек" (1925), "Об обслуживании книгой массового читателя" (1928), "О мероприятиях по улучшению библиотечной работы" (1929), "О создании Государственного фонда литературы для восстанавливаемых библиотек" (1943), постановления ЦК КПСС "О состоянии и мерах улучшения библиотечного дела в стране" (1959), "О повышении роли библиотек в коммунистическом воспитании трудящихся и научно-техническом прогрессе" (1974). Эти документы не являлись законодательными актами, но, поскольку партия была руководящей силой общества, они ориентировали органы власти в центре и на местах на решение задач развития библиотечного дела.

Законодательным актом, определяющим пути развития библиотечного дела в 1984 - 1991 гг., было Положение о библиотечном деле в СССР, утвержденное Президиумом Верховного Совета СССР в марте 1984 г. Оно сыграло важную роль в организации деятельности библиотек [4].

Развитие современного отечественного библиотечного законодательства включает три направления: федеральное, международное и региональное (субъектов Федерации). В качестве основных причин, определивших необходимость разработки федерального библиотечного законодательства, можно выделить следующие: несоответствие существующей нормативной базы новой, складывающейся практике деятельности библиотек; необходимость правового акта, способствующего сохранению библиотек, сдерживающего негативные тенденции в библиотечной сфере [5].

Новый этап развития отраслевого библиотечного законодательства в стране начался с образованием суверенной Российской Федерации. После распада СССР, смены государственного и политического устройства России нужны были новые законодательные акты, регулирующие библиотечное дело. 9 октября 1992 г. Верховный Совет Российской Федерации принял Закон "Основы законодательства Российской Федерации о культуре", в котором впервые в отечественной законодательной практике определены нормы взаимоотношений государства и различных субъектов культурной

стр. 23

деятельности, закреплены обязанности государства по обеспечению гарантий свободы культурной деятельности и доступности культурных благ. Органы государственной власти субъектов Федерации получили право на разработку и осуществление собственной культурной политики, собственных региональных программ развития культуры.

В соответствии с областью применения Закона его положения распространялись на книгоиздание и библиотечное дело (ст. 4); определены "неотъемлемость права каждого человека на культурную деятельность" (ст. 8), приоритетность прав человека по отношению к правам государства, организаций и групп (ст. 9), что явилось принципиально новым, в том числе и для библиотечной практики. Зафиксировано право "на приобщение к культурным ценностям, доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам" (ст. 12). Выход Закона имел принципиальное значение для российских библиотек: впервые на законодательном уровне культурная деятельность и культурные ценности выведены из сферы идеологии и политики. Однако в этом документе зафиксированы лишь общие положения [6].

Следующим шагом стало принятие в 1994 г. двух отраслевых федеральных законов - "О библиотечном деле" и "Об обязательном экземпляре документов", заложивших общие принципы новой государственной политики в области библиотечного дела. Принятие этих законов создало важнейшие предпосылки для осуществления конституционного права граждан РФ на получение информации любым законным способом и вместе с тем означало признание огромной общественной значимости библиотеки как социального института.

Федеральный закон "О библиотечном деле" установил новые принципы деятельности библиотек, которые гарантируют права человека на свободный доступ к информации, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность. Исключительно важными оказались впервые введенные в российское законодательство нормы, запрещающие идеологический диктат в общедоступных библиотеках.

Дальнейшее развитие нормативно-правовой базы библиотечно-информационной деятельности было неравномерным. В Федеральный закон "О библиотечном деле" с момента его принятия и до 2007 г. постоянно вносились изменения. Они не добавили в Закон ничего принципиально нового, при этом из текста был исключен целый ряд статей и положений.

В последнее время в международной практике стали чаще применяться рекомендательные или модельные законодательные акты, которые не являются ни законами, ни межгосударственными соглашениями, но могут

стр. 24

использоваться в качестве основы для них. Ряд таких законов и кодексов принят странами СНГ. Их профессиональную разработку осуществляла Библиотечная ассамблея Евразии, существующая с 1992 г., принятие - Межпарламентская ассамблея государств - участников СНГ. Примером является Модельный библиотечный кодекс, первая часть которого включает общие положения, разделы о правах граждан в сфере библиотечного дела, о статусе и основных задачах деятельности библиотек, обязательствах государства в области библиотечного дела; вторая - модельные законы "О национальной библиотеке" и "О публичной библиотеке".

После принятия Федерального закона "О библиотечном деле" началось формирование нормативно-правовой базы библиотечного дела на региональном уровне. С середины 1990-х гг. в большинстве регионов приняты локальные законы о библиотечном деле, основу которых составили положения Федерального закона [7].

В настоящее время лишь два субъекта Российской Федерации - Москва и Санкт-Петербург - не имеют отраслевого библиотечного законодательства. Основная причина такого положения - сосредоточение большого количества библиотек разных ведомств и их разобщенность в этих мегаполисах.

Политика города Москвы в области библиотечного обслуживания населения представляет собой целенаправленную деятельность органов государственной и городской власти по эффективному формированию, сохранению и предоставлению пользователям библиотечно-информационных ресурсов и услуг на основе единого системного подхода в рамках нормативных правовых актов Российской Федерации и города Москвы [8].

В настоящее время совершенствование нормативно-правовой базы - магистральное направление библиотечной политики Правительства Москвы. В 2008 г. разработана и утверждена "Концепция развития библиотечного обслуживания населения города Москвы до 2015 года". Для столицы это первый комплексный документ, который отразил основные положения организации единой библиотечной системы обслуживания населения города и закрепил принципы доступности и обеспеченности информационно-библиотечным обслуживанием и ресурсами всех категорий граждан, проживающих в Москве.

"Концепция..." является основополагающим документом для разработки отраслевого законодательного акта города Москвы. В связи с этим в ближайшее время необходимо осуществить законодательное регулирование социальных норм библиотечного обслуживания столицы и принять Закон города Москвы "О библиотечно-информационном обслуживании населения". Этот нормативно-правовой документ определит правоотношения ме-

стр. 25

жду библиотеками и пользователями, нормы материально-технического обеспечения системы библиотечного обслуживания, а также будет служить правовым механизмом стимулирования органами государственной власти и местного самоуправления корпоративного взаимодействия библиотек разных типов и ведомств.

Все основные положения организации единой библиотечной системы обслуживания населения города - принципы доступности и обеспеченности информационно-библиотечным обслуживанием и ресурсами всех категорий граждан, проживающих в Москве, основы взаимодействия публичных библиотек с другими учреждениями культуры (театрами, музеями, школами дополнительного образования и др.), библиотеками других ведомств (образования, здравоохранения, социальных служб и др.), а также с библиотеками федерального подчинения, находящимися на территории Москвы, - нашли свое отражение в законопроекте "О библиотечно-информационном обслуживании населения города Москвы", разработанном в 2008 г.

Таким образом, на протяжении всей своей истории российское библиотечное законодательство развивалось в рамках государственного права.

Принятые федеральные законы заложили общие принципы новой государственной политики в области культуры и библиотечного дела: обеспечение прав человека на свободный поиск, получение и распространение информации, доступ к историческому и культурному наследию человечества с помощью сети общедоступных публичных библиотек, создаваемой при поддержке государства. Наряду с базовыми законами, в которых заложена правовая основа библиотечной политики, возрастает роль нормативно-правовых документов, вновь принимаемых по другим отраслям законодательства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. **Войкова О. Ф.** Библиотечное законодательство Российской империи // Правовое наследие и современная юриспруденция: связь времен. - Москва : РГБ, 2007. - С. 44 - 58.
2. **Ванеев А. Н.** Основные положения государственной (федеральной) библиотечной политики [Машинопись]. - Москва, 1994. - 14 с.

3. **Звягинцев Е.** Правовое положение народных библиотек за 50 лет. - Москва : Кн. склад "Для самообразования, б-ки и школы" Е. Д. Трауцкой. 1916. - 56 с.

4. **Пашни А. И.** О некоторых проблемах истории и развития библиотечного законодательства // Правовые аспекты деятельности библиотек : сб. науч ст / сост. О. Ф Бойкова;

стр. 26

науч. ред. В. К. Клюев ; Рос. гос. б-ка. Науч.-исслед. отдел библиотековедения. Сектор библ. права. - Москва : Пашков дом. 2002. - С. 34 - 39.

5. **Фирсов В. Р.** Регулирование деятельности библиотек на основе законодательства в области библиотечного дела [Электронный ресурс]: дис. д-ра.. пел наук: 05.25.03. - Санкт-Петербург, 2000. - 362 с.

6. **Основы** законодательства Российской Федерации о культуре : Закон РФ. Принят Государственной Думой 9 октября 1992 г., N 3612 - 1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного суда РФ. - 1992. - N 46. - ст. 2615.

7. **Фирсов В. Р.** Формирование территориального библиотечного законодательства в России [Текст] / В. Фирсов // Библиотека и закон : справ. - Москва : Либерия. 2002 - Вып 8. - С. 35 - 39.

8. **Концепция** развития библиотечного обслуживания населения города Москвы на период до 2015 года [Текст] / Департамент культуры г. Москвы. - Москва : 1ДУНБ им. 11. Л. Некрасова. 2008 - 90 с.

стр. 27