

Стахович А.М.

### **Задачи законотворческой деятельности в области библиотечного дела (постановка вопроса)**

Как известно, у каждой истории есть своя предыстория. Есть она и у каждой статьи, тем более проблемной. Знание этой предыстории поможет лучше понять пафос и назначение этой статьи. Ее написанию предшествовали следующие события.

В декабре 1992 г. в Президиум Верховного Совета Российской Федерации Министерством культуры передан проект Закона "О библиотечном деле". А в январе 1993 г. неожиданно-негаданно (как, впрочем, все у нас на Руси) появился отзыв об этом проекте известного библиотечного социолога В.Д. Стельмах, в котором отрицается необходимость разработки в настоящее время каких-либо законодательных актов в библиотечном деле. Благодаря аргументированности

позиций, стилистической безупречности текста и несомненной талантливости автора (в чем можно еще раз убедиться, ознакомившись со статьей В.Д. Стельмах в этом же номере сборника) эти рассуждения произвели необычайно сильное впечатление на ряд специалистов Управления по делам библиотек Министерства культуры Российской Федерации и Московской библиотечной ассоциации. На созванном в начале февраля совещании, где присутствовали представители некоторых крупнейших библиотек Москвы и Московской области, разработчики проекта Закона, работники Управления по делам библиотек Министерства культуры России и Комитета по культуре Москвы, члены ассоциации, в какой-то момент даже поднимался вопрос о срочном отзыве проекта Закона из Президиума Верховного Совета. К счастью, страсти вовремя улеглись и здравый (естественно, с нашей точки зрения) смысл взял верх. Расстались на том, что параллельно с работой экспертов Президиума Верховного Совета над проектом рабочая группа Министерства культуры продолжит анализ полученных замечаний.

В связи с тем, что вопросы, поднятые В.Д. Стельмах, относятся к принципиальным (речь фактически идет о выборе судьбы библиотек и библиотечного дела России), чтобы не ошибиться в выборе и действовать дальше более осмысленно и обоснованно, нами предпринята попытка очень кратко, главным образом в концептуальном плане, рассмотреть некоторые вопросы развития законотворческой деятельности в области библиотечного дела России. Моральное право на это нам дает десятилетний опыт участия во многих рабочих группах и в непосредственной разработке нескольких государственных стандартов библиотечной тематики — первых и последних законодательных актов в библиотечном деле СССР.

Основные предпосылки разработки законодательных актов в библиотечном деле могут быть разделены на общие и сугубо профессиональные. К общим, присущим различным областям деятельности (т. е. не только культуре), мы относим следующие.

Первая — начавшийся после I съезда народных депутатов СССР (1989 г.) процесс постепенного разделения в стране законодательной, исполнительной и судебной властей, стимулировавший разработку и пересмотр огромного числа законных и подзаконных (например, постановлений Совета Министров СССР, РСФСР) актов в самых различных областях нашей жизни, в том числе и в области культуры. Это привело к пробуждению правового сознания у думающей части

общества, затем к постепенному пониманию большей частью населения важности и необходимости создания правового государства.

Вторая из общих предпосылок — закономерный распад СССР, создание и образование самостоятельных, суверенных государств, объективно требующих своего законодательства и своих конституций.

Третья общая предпосылка — полный отказ от политики изоляционизма — одного из основополагающих принципов сталинской модели развития страны, и активное вхождение в политическую, экономическую, информационную, религиозную, образовательную и культурную мировую систему, объективно требующее совместимости идеологических, технических, духовных и интеллектуальных ценностей, взглядов и принципов развития жизни.

Четвертая общая предпосылка — небывалый интерес общества к своим интеллектуальным и духовным учреждениям (организациям) — вузам, школам, колледжам, лицеям, библиотекам, музеям, церквям; интерес, который проявляется в смягчении диктата органов власти, значительном расширении прав и обязанностей этих учреждений, их техническом оснащении, увеличении финансирования деятельности. В то же время необходимо отметить небывалое стремление определенной части представителей властных структур любым образом, не гнушаясь ничем, отнять у учреждений культуры и образования их помещения для осуществления коммерческой деятельности. К сожалению, беззастенчивому разбазариванию недвижимости чиновниками прямо или косвенно способствуют некоторые работники учреждений культуры и образования.

К сугубо профессиональным предпосылкам, имеющим место главным образом в библиотечном деле, мы относим следующие.

Первая — наличие многолетнего опыта в разработке документов, которые можно разделить на 3 группы:

законы, указы, постановления, решения и распоряжения органов высшей власти СССР, СНГ, РСФСР, Российской Федерации;

общесоюзные и российские нормативные документы — типовые нормы, правила, положения, минимумы, инструкции библиотечной тематики;

государственные, республиканские, отраслевые стандарты библиотечной тематики, являющиеся законодательными документами прямого действия, направленные на унификацию и упорядочение различных аспектов библиотечной, библиографической, информационной, издательской деятельности библиотек.

Вторая профессиональная предпосылка — наличие многолетнего опыта разработки многочисленных законов библиотечной тематики за рубежом (их уже более 100), в основном в капиталистических странах.

Третья — постоянные, с каждым годом нарастающие (особенно после 1985 г.) просьбы и требования самих библиотечных работников узаконить права библиотекарей и читателей, взаимоотношения библиотек с государством, права и обязанности библиотек и их учредителей. (Очень важно, что в отличие от многочисленных постановлений, решений, стандартов по библиотечному делу, спускаемых сверху и подчас не отражающих надежд и чаяний библиотечных работников, проект Закона "О библиотечном деле" явился осознанной потребностью самих библиотекарей. Идущее снизу стремление совпало с мнениями и желанием управленческих структур участвовать в этом процессе.)

Неожиданный (август 1991 г.), резкий (январь 1992 г.) и потому малоподготовленный переход от одной моноидеологии и моносистемы хозяйствования к совершенно другому образу жизни донельзя обострил старые и породил небывалое количество новых противоречий в нашей жизни. Попытки снять эти противоречия обусловили лавинообразный поток правовых актов различного рода, среди которых законы Российской Федерации, обладающие наибольшей юридической силой, стали главным средством стабилизации (?) обстановки в стране.

Любое современное гражданское общество требует развитой законодательной базы, а наше многострадальное — в особенности. Поэтому работа над Законом "Основы законодательства Российской Федерации о культуре", равно как и над другими законодательными актами этой тематики — не случайная прихоть какой-то группы людей, а объективная необходимость строящегося гражданского общества. Все вышеназванные предпосылки определили, определяют и, видимо, будут определять дальнейшее поступательное развитие законодотворческой деятельности в области библиотечного дела и как результат этого процесса — разработку значительного числа законных и подзаконных актов библиотечной тематики. Поэтому отказ от разработки Закона "О библиотечном деле" противоречит нормальному движению жизни и, на наш взгляд, был бы ошибкой.

Назначение, цели и задачи законодательных актов в библиотечном деле заключаются в том, чтобы установить такую единую норму,

которая позволила бы с наибольшим эффектом решить следующие задачи:

снять противоречия, мешающие нормальному развитию всех составляющих библиотечного дела — библиотечной науки, учебных заведений, печати, общественных движений, органов управления, собственно библиотек;

стабилизировать на какой-то достаточно длительный период (не менее пяти лет) ведущие участки (процессы, направления) работы организаций культуры, в частности библиотек;

обеспечить меры по сохранности организаций культуры, прав и обязанностей сторон, например, работников библиотек и ее пользователей, библиотеки и ее учредителя; библиотеки и органов властей, пользователей библиотеки и органов властей, пользователей библиотеки и ее учредителя;

максимально активизировать работу организаций культуры по решению задач, стоящих перед обществом и тем самым способствовать развитию библиотек и общества.

С учетом этих задач основные цели законов в библиотечном деле можно определить следующим образом: не быть регрессивными, разрушающими работу учреждений культуры; сохранить в библиотечном деле то, что еще в нем осталось, в том числе и устаревшее; всячески стимулировать то хорошее и прогрессивное, что должно преобладать в работе каждого учреждения культуры; защитить библиотеки различными мерами административного, общественного, экономического и правового характера от посягательств со стороны нерадивых сотрудников и читателей, власть имущих должностных лиц различных структур. Рассматривая с этих позиций последнюю (на 01.01.93) редакцию проекта Закона Российской Федерации "О библиотечном деле" нельзя не согласиться с тем, что имеющиеся в нем достоинства и недостатки весьма точно отражены в замечаниях В.Д. Стельмах, но полностью принять ее выводы нельзя.

Согласованность действующих и разрабатываемых законных и подзаконных актов — одно из обязательных, ставших уже аксиомой, но наиболее часто нарушаемых (!) правил их подготовки. Причиной отступления от этого правила может стать:

невероятная сложность унификации социальных процессов, к которым относятся культура и библиотечное дело, ввиду их постоянной подвижности и изменчивости;

отсутствие в библиотеках и большинстве органов управления культурой специалистов, собирающих и систематизирующих все нормативные акты (а не только законные и подзаконные), имеющие прямое и не прямое действие или косвенное отношение к сфере культуры и к библиотечному делу в частности;

отсутствие среди библиотечных работников, управленцев и методистов опытных нормативистов, способных ясно, четко, однозначно формулировать статьи нормативных актов, а также специалистов, умеющих хорошо разбираться в действующем своде документов в области культуры и библиотечного дела;

традиционный способ выпуска законных и подзаконных актов, не позволяющий с помощью компьютера оперативно, на стадии утверждения законов отслеживать в предлагаемых проектах противоречия и несоответствия действующим нормативным актам;

отсутствие по причине недавней ненадобности по-настоящему хороших юристов вообще и в области культуры в частности.

Перечисленное еще раз подтверждает известную мысль о том, что "за все приходится платить". За дикость и глупость последних десятилетий — особенно много. Не будем обманывать себя и признаем тот факт, что для данного этапа развития общества и его законодательства при всей колоссальной важности согласованности законов и подзаконных актов — это пока неосуществимая мечта. Стремиться к ее воплощению необходимо всеми возможными средствами, не жалея денег. Но законы нужны уже сегодня, пусть не совсем скоординированные, но важные для общества. Видимо, надо согласиться с тем, что время совершенных законов еще впереди и наступит не раньше становления цивилизованного общества.

Организация разработки законов библиотечной тематики определяет судьбу Закона. Поэтому очень важно, чтобы в рабочую группу входили люди, хорошо (лучше отлично) знающие историю, теорию и практику библиотечного дела, юристы (по хозяйственному, административному, трудовому праву), специалисты, умеющие формулировать статьи нормативных актов и имеющие определенный опыт работы в этом качестве. Среди них должны быть и единомышленники, и люди противоположных взглядов, вплоть до отрицающих необходимость законов. Разнообразие мнений в рабочей группе при условии их аргументированности — залог хорошего конечного результата. Оно предопределяет готовность разработчиков к разного рода неожиданностям на многочисленных этапах защиты положений Закона в Парла-

менте и внедрения его в практику. Резкие или обескураживающие замечания экспертов их не смутят: накопленный опыт многочисленных споров друг с другом поможет с честью выйти из самых запутанных и сложных ситуаций.

В команду разработчиков настоящего проекта вошли в основном единомышленники. Они смогли в сжатые сроки наполнить проект Законом содержанием, сделать его понятным и читаемым. Тем отчетливее стали видны его недостатки. У большинства "проектантов" не было ранее опыта подобной деятельности, поэтому мы получили то, что и должны были получить — достаточно "сырой" вариант, изобилующий большим числом профессиональных, концептуальных, логических, стилистических, редакционных неточностей и ошибок, часть которых, на наш взгляд, верно подмечена В.Д. Стельмах.

Объект, предмет и границы единой нормы в законодательных документах библиотечной тематики, подобных обсуждаемому, включают различные стороны деятельности учреждения, его важнейшие организационные, функциональные и технологические процессы. Умение правильно определить объект единой нормы — показатель обоснованности закона и квалификации его авторов. Применительно к библиотечной практике эта важная и очень сложная в научном плане проблема уже рассматривалась нами<sup>1</sup>. Ведь неправильно выбранный объект законодательного акта — это помимо всего прочего и неэффективно потраченные деньги, исчисляемые обычно в миллионах рублей. В свое время на примере государственных стандартов библиотечной тематики показаны последствия и цена этих ошибок для общества<sup>2</sup>. В результате произведенное на свет законным образом "дитя" становится гордостью для одних (его "родителей"), но горем

---

<sup>1</sup> Стахевич А.М. Критерии определения объектов стандартизации в области библиотечного дела // Тез. докл. и сообщ. конф. по итогам НИР Гос. б-ки СССР им. В.И. Ленина за 1982 г. (19—20 апр. 1983 г.) / Гос. б-ка СССР им. В.И. Ленина. — М., 1983. — С. 65—67; Об объекте стандартизации в области библиотечного дела (Вопр. теории и методики) // Актуал. вопр. библ. работы. Теория и практика. — М.: Книга, 1984. — С. 124—129.

<sup>2</sup> Стахевич А.М. Проблемы стандартизации в области библиотечного дела // Науч. и техн. б-ки. — 1988. — № 3. — С. 3—10.

или большой печалью для других — тех, кто вынужден непосредственно работать с этим "продуктом природы".

Объект единой нормы напрямую связан с вопросом о его границах, т. е. области действия закона (виды и типы учреждений, на которые распространяются статьи закона, их организационно-правовые формы, ведомственная принадлежность).

Предметом законодательного и любого другого нормативного акта являются противоречия, возникающие в процессе реализации различных сторон деятельности учреждения. Эти противоречия (организационные, технологические, ситуационные), определяющие развитие объектов деятельности, в ходе разработки нормативного акта снимаются путем их унификации, приведением к единой норме. Например, конфликты, возникающие между субъектами права (библиотекой и ее пользователями) по поводу сохранности библиотечного фонда, могут найти в законе следующее решение: определение мер административного, общественного, экономического и правового воздействия на лиц, допускающих умышленную или неумышленную порчу государственного имущества или наносящих ущерб библиотеке и ее пользователям несвоевременным возвратом литературы и других носителей информации (пластинок, кассет и т. п.). Очень важно, чтобы разрешение этих противоречий (конфликтов) в законе производилось с учетом равенства сторон — одного из главных принципов любого закона.

Сопоставляя вышесказанное с проектом Закона и суждениями специалистов о нем, можно отметить следующее.

1. Основной объект настоящего проекта значительно уже (меньше) того, который предполагалось регламентировать в нем, судя по названию, введению и общим положениям. Здесь регулируются главным образом отношения библиотек, их пользователей и государственных органов (в основном учредителей библиотек), возникающие в процессе работы библиотек, и устанавливаются основные требования и нормы, гарантирующие библиотечное обслуживание граждан на территории Российской Федерации. Поэтому логично изменить название на Закон "О библиотеках" и внести соответствующие ограничения во "Введение" или в раздел "Общие положения" проекта с данным названием.

2. В настоящем проекте отражены интересы лишь государственных библиотек, а точнее — сети государственных библиотек Министерства культуры России. Поэтому более правильно назвать его



Законом Российской Федерации "О государственных библиотеках" или дать необходимое ограничение во "Введении" или в разделе "Общие положения" Закона "О библиотечном деле".

3. Источниками статей закона могут быть любые материалы: журнальная статья, инструкция, устав библиотеки и др. Это обязательная питательная среда всех без исключений законных и подзаконных актов. Главное, чтобы статьи этих актов удовлетворяли требованиям объекта и правилам оформления их в законах.

4. Объектом закона должны быть прежде всего такие стороны деятельности библиотек, которые присущи большинству библиотек России, носят долговременный, стабильный характер, т. е. не требуют постоянных изменений и уточнений; имеют конкретное материальное выражение; не определены уже в других законодательных актах (например, в КЗоТ Российской Федерации). Очень многие статьи настоящего проекта не соответствуют этим требованиям.

Правовое оформление библиотечной нормы ведет юрист. Он играет очень важную, но не главную, а подчиненную роль в формировании единой библиотечной нормы. Специалист (работник библиотеки) — вот кто прежде всего должен определять содержание единой нормы; задача же юриста — оформить ее согласно действующим правилам законотворческой деятельности.

К сожалению, работники библиотеки еще не привыкли к тому, что именно они в первую очередь должны формулировать содержание процессов и операций своей деятельности, так как лучше них никто не знает библиотечной работы и знать не может. Этим во многом объясняется несовершенство актов по библиотечному делу и постоянная неудовлетворенность ими практиков. До тех пор, пока ученые, методисты и управленцы будут диктовать, что должны делать профессионалы-практики, в России будет существовать масса препятствий для развития библиотек и библиотечного дела. Настоящая редакция проекта Закона "О библиотечном деле" — яркое тому подтверждение.

Сроки внедрения законодательных актов в практику библиотек — хороший показатель их полезности и обоснованности. Чем профессиональнее сделан закон, тем быстрее он входит в жизнь. Тем не менее надо иметь в виду, что от момента утверждения и выхода закона в свет до его внедрения в практику (строгого соблюдения его статей) иногда проходит много времени: от нескольких месяцев до полутора-двух лет. Причин тому несколько. Среди них:

плохая осведомленность профессиональной общественности о вышедшем документе;

необходимость внесения значительных изменений в работу, что, как правило, связано с большими физическими, психологическими и материальными затратами;

необоснованная завышенность (или заниженность) единой нормы, если она разработана без учета здравого смысла, что вызывает неприятие данного закона;

лень и нерадивость библиотечных и управленческих структур, при полной пассивности пользователей библиотек или незнании ими своих прав.

Активному внедрению законных и подзаконных актов способствует их публикация в центральной или специальной печати с обязательным контролем органов власти за внедрением и соблюдением этих актов. Несоблюдение законов должно преследоваться по закону.

Перспективы законотворческой деятельности в области культуры и библиотечного дела, на наш взгляд, многообещающие. Особенно заслуживает внимания проведение через законы идей, опережающих время и практику большинства библиотек. По сути речь идет об узаконивании того, чего пока нет на практике, но может или должно быть в работе библиотек, поскольку двигает дело вперед. Например, вопрос о придании каждой самостоятельной библиотеке статуса юридического лица или о том, чтобы освобождать от службы в армии мужчин до 28 лет, работающих в библиотеке. Положительное решение первого вопроса стимулирует хозяйственные функции библиотеки и развитие ее основной деятельности; второго — значительно увеличит не только физические (все ведь по-прежнему вручную), но и интеллектуальные возможности библиотечного труда, будет способствовать нормальной морально-психологической атмосфере в библиотеке. Положительное решение обоих вопросов поможет продвижению нашего общества к цивилизованному.

Со временем, по-видимому, будет создан свод законов в области культуры, а в библиотечном деле — несколько взаимосвязанных между собой законов и подзаконных актов.

Когда каждая подотрасль культуры — театральное, библиотечное, музейное дело и др. — обрстет своими законами, необходимость в общем законе, видимо, отпадет. "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" через 10—15 лет уже будут тормозом для развития культуры и ее подотраслей. Но это станет реальностью

**лишь после того, как наберут силу процессы законотворческой деятельности во всех подотраслях культуры. А это все произойдет лишь при условии целенаправленного формирования в России правового общества.**