

**24-я Международная конференция
«Библиотечные и информационные ресурсы
в современном мире науки, культуры, образования
и бизнеса» – «Крым–2017»**

(3–11 июня 2017, Судак, Республика Крым, РФ)

УДК 008(470)+02(470)

Е. Н. Гусева

Российская государственная библиотека

**Законодательное обеспечение
государственной культурной политики
в библиотечной отрасли:
новеллы 2016 года, тенденции 2017 года**

Представлены основные законодательные новеллы 2016 г., обеспечивающие развитие современных общедоступных библиотек. Подробно рассмотрены «Основы государственной культурной политики» – базовый документ для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих процессы культурного развития в России. Выявлены основные цели реализации этого документа: формирование гармоничной личности и укрепление единства российского общества посредством приоритетного культурного и гуманитарного развития, а также укрепление гражданской идентичности, создание условий для воспитания граждан, сохранение исторического и культурного наследия и его использование в целях воспитания и образования, передача от поколения к поколению традиционных для российской цивилизации ценностей и норм, традиций, обычаев и образцов поведения, создание условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала, обеспечение доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам. Сформулированы задачи, которые предстоит решить для реализации этих целей. Освещены федеральные законы «О внесении изменений в Федеральный закон “О библиотечном деле” в части создания федеральной государственной информационной системы “Национальная электронная библиотека”» и «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обязательном экземпляре”».

Ключевые слова: «Основы государственной культурной политики», Национальная электронная библиотека, стратегия государственной культурной политики.

Evgeniya Guseva

Russian State Library, Moscow, Russia

Legal provision of the national cultural policy for the libraries: Novelties of 2016, trends for 2017

The 2016 legislative innovations for public libraries are discussed. "The Basic Principles of the State Cultural Policy" is examined as the core document for developing and improving legal acts and regulations. The goals of the document implantation are: to provide for cultural processes in Russia; to advance the unity of the Russian society through the priority cultural and humanitarian development; to foster civil identity; to educate active citizens; to preserve historical and cultural heritage and to use it in educational and civilizing efforts; to transfer Russian civilizational values and norms, traditions, customs, and behavioral patterns from generation to generation; to build environment for everyone's creative potential implementation; to provide everyone with the access to knowledge, information, cultural values and benefits. The tasks to be accomplished to achieve these goals are formulated. The federal laws "On amendments to the Federal Library Law in the Respect to Building the State Information System "The National Electronic Library" and "On Amending the Federal Law On Mandatory Copies" are highlighted.

Keywords: The Basic Principles of the State Cultural Policy, The National Electronic Library, state cultural policy.

Legislative base of library activity in our country is a set of documents, among which the most important are the following: The Constitution of the Russian Federation, which establishes the rights to unhindered access to information (Article 29) and the rights to participate in cultural life, access to cultural values (Article 44), the rights to disseminate information by any lawful means. Federal Law "On Librarianship", regulates general issues of library organization, state policy in the field of librarianship. Civil Code of the Russian Federation, Section VII of Part 4 "Results of intellectual activity and means of individualization rights" defines the limits of the use by libraries electronic publications. Federal Law "On Information, Information Technologies and Information Protection", specifies the right to access to information and emphasizes that state information resources, including information resources of state and municipal libraries, are open and public (Article 8). Documents that also affect the activities of modern libraries include: "Strategy of the Information Society Development in the Russian Federation"; Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2012 No. 597 "On measures to implement state social policy"; Federal target program "Culture of Russia (2012–2018)". The most important document that determines

the development of culture and has no analogues in post-Soviet Russia is the "Basics of State Cultural Policy", which were approved by the Decree of the President of the Russian Federation. For the first time in a document of such a high level, state cultural policy is recognized as an integral part of the national security strategy of the Russian Federation. Among the legislative novelties of 2016, particularly important are: "Amendments to the Federal Law On Librarianship" regarding the creation of the National Electronic Library" and to the Federal Law "On the Mandatory Copy".

Библиотеки России выполняют важнейшие социальные и коммуникативные функции, являются одним из базовых элементов культурной, образовательной и информационной инфраструктуры страны, вносят весомый вклад в её экономическое развитие.

Цель государственной политики Российской Федерации в области библиотечного дела – создание и поддержка системы библиотечного обслуживания, способной обеспечить гражданам максимально быстрый и полный доступ к информации, реализацию их конституционных прав на свободный доступ к информации и знаниям, а также сохранение национального культурного наследия, хранящегося в библиотеках.

Законодательную и нормативную базу библиотечной деятельности в нашей стране составляет целый комплекс документов различной юридической силы, среди которых наиболее важными являются следующие:

Конституция Российской Федерации, устанавливающая права граждан страны на беспрепятственный доступ к информации (ст. 29), на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44), что гарантирует гражданам свободный доступ к информационным ресурсам музеев и библиотек, удовлетворение информационных потребностей, распространение информации любым законным способом;

Закон Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», определяющий права и свободы человека в области культуры, обязанности государства, разделение компетенций в области библиотечного обслуживания между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти в субъектах Российской Федерации (ст. 39, 40), устанавливающий бесплатность для населения основных услуг общедоступных библиотек (ст. 30) и не допускающий приватизацию культурного наследия народов России (ст. 44);

Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле», регулирующий общие вопросы организации библиотечного дела, государствен-

ную политику в области библиотечного дела (ст. 14 и др.), устанавливающий принципы деятельности библиотек, которые гарантируют гражданам страны права на свободный доступ к информации, свободное духовное развитие, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также права на культурную, научную и образовательную деятельность (ст. 5, 18.1 и др.);

Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», определяющий принципы формирования национального библиотечного фонда и его общественного использования в целях сохранения культурного наследия и библиотечно-информационного обслуживания пользователей;

Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», обеспечивающий возможность деятельности библиотек как некоммерческих организаций;

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в котором уточняется право на доступ к информации и подчёркивается, что государственные информационные ресурсы, в числе которых – информационные ресурсы государственных и муниципальных библиотек, являются открытыми и общедоступными (ст. 8);

раздел VII части 4 Гражданского кодекса Российской Федерации «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» (от 18.12.2006 № 230-ФЗ), определяющий границы использования библиотеками произведений в электронной форме, которые защищены авторским правом;

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающий полномочия и зоны ответственности государственных и муниципальных органов управления в области библиотечного обслуживания;

Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», определяющий, в том числе, количественные показатели и критерии качества выполнения библиотеками своих функций;

Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», определяющий основные принципы и положения предоставления государственных и муниципальных услуг;

Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», в том числе содержащейся в информационной продукции;

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», определяющий формы и направления образовательной и просветительской деятельности, в том числе и для таких необразовательных организаций, как библиотеки;

Федеральный закон от 02.07.2013 № 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях», уточняющий аспекты защиты авторских и интеллектуальных прав на произведения и другие продукты творческой, интеллектуальной деятельности;

распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.01.2017 № 95-р, которое внесло изменения в социальные нормативы и нормы (раздел «Культура»), одобренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.07.1996 № 1063-р (в редакции распоряжений Правительства Российской Федерации от 14.07.2001 № 942-р, от 13.07.2007 № 923-р, от 23.06.2014 № 581), в части минимальных нормативов обеспеченности сети библиотек. Изменения были внесены в целях перспективного планирования развития сети организаций культуры, обеспечения единых подходов к расчёту нормативной потребности в объектах культуры на основе сложившейся региональной инфраструктуры, учитывают минимально допустимый уровень обеспеченности объектами культуры и являются основой для принятия соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 20.02.2008 г. № 32 «Об утверждении нормативов минимального ресурсного обеспечения услуг сельских учреждений культуры (общедоступных библиотек и культурно-досуговых учреждений)».

К документам, также влияющим на деятельность современных библиотек, относятся:

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212);

Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2012 – № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р);

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р);

постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”»;

Государственная программа «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2567-р);

Федеральная целевая программа «Культура России (2012–2018 годы)» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 186);

распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2606-р «Об утверждении плана мероприятий “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры”».

Важнейший документ, определяющий развитие культуры и не имеющий аналогов в постсоветской России, – «Основы государственной культурной политики» (далее – «Основы ГКП»), введенные в действие Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 [1]. Важно, что впервые в документе такого высокого уровня государственная культурная политика признана неотъемлемой частью стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

«Основы ГКП» представляют собой базовый документ для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих процессы культурного развития в Российской Федерации, а также государственных и муниципальных программ. «Основы ГКП» определяют также цели и стратегические задачи, ключевые принципы её реализации.

Культура понимается как совокупность формальных и неформальных институтов, явлений и факторов, влияющих на сохранение, производство, трансляцию и распространение духовных ценностей (этических, эстетических, интеллектуальных, гражданских и т.д.), а культурная политика – это действия, осуществляемые органами государственной власти и общественными институтами, направленные на поддержку, сохранение и развитие всех отраслей культуры, всех видов творческой деятельности граждан и формирование личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей.

Основные цели ГКП – формирование гармоничной личности и укрепление единства российского общества посредством приоритетного культурного и гуманитарного развития. Целями ГКП также являются: укрепление гражданской идентичности; создание условий для воспитания граждан; сохранение исторического и культурного наследия и его использование для

воспитания и образования; передача от поколения к поколению традиционных для российской цивилизации ценностей и норм, традиций, обычаев и образцов поведения; создание условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала; обеспечение доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам.

Для достижения этих целей предстоит решить целый комплекс задач, среди которых к библиотечной сфере имеют непосредственное отношение следующие (раздел VI «Основ ГКП»):

1. Совершенствование системы государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации, предметов музейного, архивного и национального библиотечного фондов.

2. Усиление роли таких организаций культуры, как музеи, библиотека, архив, театр, филармония, концертный зал, дом культуры, в деле исторического и культурного просвещения и воспитания.

3. Сохранение библиотек как общественного института распространения книги и приобщения к чтению, принятие мер по модернизации их деятельности.

4. Формирование единого российского электронного пространства знаний на основе оцифрованных книжных, архивных, музейных фондов, собранных в Национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы по различным отраслям знания и сферам творческой деятельности.

Базовый тезис «Основ ГКП»: в современном мире культура становится значимым ресурсом социально-экономического развития, позволяющим обеспечить лидирующее положение нашей страны в мире. В этом документе подчеркнута, что одна из главных угроз – снижение интеллектуального и культурного уровня общества.

Для реализации «Основ ГКП» в 2016 г. было принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года», где в качестве основных задач были указаны следующие:

усиление и расширение влияния российской культуры в иностранных государствах;

сохранение единого культурного пространства как фактора национальной безопасности и территориальной целостности России;

активизация культурного потенциала территорий и сглаживание региональных диспропорций;

повышение роли институтов гражданского общества как субъектов культурной политики;

повышение социального статуса семьи как общественного института, обеспечивающего воспитание и передачу от поколения к поколению традиционных для российской цивилизации ценностей и норм;

содействие формированию гармонично развитой личности, способной к активному участию в реализации государственной культурной политики;

сохранение культурного наследия и создание условий для развития культуры;

формирование новой модели культурной политики.

Таким образом, Стратегия ГКП направлена на реализацию «Основ ГКП» и является документом стратегического планирования, разработанным в рамках целеполагания по межотраслевому принципу, содержание и порядок разработки которого определены Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Стратегия ГКП обеспечивает регулирование отношений, возникающих между федеральными органами исполнительной власти, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, субъектами экономики в ходе реализации ГКП.

Один из ожидаемых результатов реализации Стратегии ГКП – формирование новой ценностно-ориентированной модели ГКП.

С целью достижения заявленных результатов Стратегии ГКП в 2016 г. осуществлены следующие мероприятия:

утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.12.2016 № 2563-р [2] «План мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года»;

подготовлен для включения в указанный План начиная с 2019 г. специальный раздел, посвящённый вопросам культурного развития субъектов Российской Федерации;

разработаны предложения по включению в план социально-экономического развития приоритетного проекта «Культура»;

сформирована концепция национальной программы по поддержке детского и юношеского чтения;

проводится экспертиза документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации в области культуры на предмет их согласованности с положениями Стратегии ГКП;

формируется система мониторинга реализации Стратегии ГКП;

рассматриваются вопросы, связанные с исчислением показателя развития сферы культуры «Увеличение количества предоставляемых дополнительных услуг учреждениями культуры».

Среди законодательных новелл 2016 г. особо отмечу федеральные законы от 03.07.2016 – № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О библиотечном деле” в части создания федеральной государственной информационной системы “Национальная электронная библиотека”» и № 278-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обязательном экземпляре”».

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О библиотечном деле” в части создания федеральной государственной информационной системы “Национальная электронная библиотека”» впервые в современном законодательстве юридически закрепил понятие «национальная электронная библиотека», обозначил её цели, задачи, принципы, элементы как федеральной государственной информационной системы (ФГИС).

Однако реализация этой важнейшей новеллы требует принятия четырёх постановлений Правительства Российской Федерации, в том числе расширяющих полномочия Министерства культуры Российской Федерации и утверждающих «Положение о НЭБ» и «Методику отбора объектов для включения в НЭБ», а также утверждения Минкультуры России не менее шести специальных приказов и внесения изменений в целый ряд имеющихся. Часть этих документов уже принята и утверждена, а такие как «Положение о НЭБ» и «Методика...» находятся в стадии экспертизы и согласования.

Особенно важным для дальнейшего развития и НЭБ, и библиотечно-информационной отрасли, на мой взгляд, является п. 7 ст. 18.1 Федерального закона от 23.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле», куда в соответствии с указанным выше Федеральным законом № 342-ФЗ внесена следующая норма (дублирующая «Основы ГКП»): «7. Положение о Национальной электронной библиотеке утверждается Правительством Российской Федерации и определяет: ...порядок формирования единого российского электронного пространства знаний на основе Национальной электронной библиотеки» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5434/).

Для понимания важности, инновационности этого требования применительно к ФГИС «Электронная библиотека» отметим: «Пространства знаний – это искусственные системы, создаваемые с целью представления целостных семейств знаний абстрактных и прикладных областей и реализации технологий работы с ними, изучение которых представляет концептуальный, математический и прикладной интерес. Такие системы являются объектом фундаментального и прикладного исследования, связанного с разработкой и обоснованием технологий приобретения, извлечения и практического использования формализованных знаний в различных областях деятельности» [3].

Это очень важно, так как концепция цифровых пространств знаний как специального класса семантических информационных систем, предназначенных для представления в цифровом формате целостных систем знаний в различных предметных областях и видах деятельности, в настоящее время активно развивается. Являясь отражением представлений о структуре систем знаний и механизмах работы с ними, она позволяет по-иному взглянуть на дальнейшие пути развития НЭБ, которая в этом контексте обретает новые возможности и становится не просто неким ресурсом оцифрованных документов.

В развитие этого тезиса отметим: в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016 было предложено запустить масштабную системную программу развития экономики нового технологического поколения, так называемой цифровой экономики, и подчеркнута: это «вопрос национальной безопасности и технологической независимости России, в полном смысле этого слова – нашего будущего» [4].

Понятно, что без создания единого российского электронного пространства знаний невозможно развитие цифровой экономики, содержательной основой которой должно стать научное, историческое и культурное достояние народов России, а технологической – единые принципы формирования и использования информационных систем и телекоммуникационных сетей, обеспечивающие автоматическое извлечение необходимой пользователю информации. Таким образом, роль НЭБ в развитии страны должна быть существенно повышена в самое ближайшее время.

Цель развития НЭБ как одной из инфраструктурных подсистем цифровой экономики на нынешнем этапе – обеспечение максимально широкого доступа населения к объектам исторического, научного и культурного достояния народов России, что позволит усилить интеллектуальный потенциал Российской Федерации, будет способствовать популяризации российской культуры и науки в стране и мире.

Результатом этого в ближайшем будущем должно стать снятие барьеров, мешающих представителям бизнеса, образования, науки, культуры повышать свой образовательный уровень, выходить как на существующие, так и на формирующиеся высокотехнологичные рынки.

Хотя по итогам прошедшего 9 ноября 2016 г. заседания Правительства Российской Федерации не было принято концептуальных документов и не было дано поручений подготовить нормативно-правовые акты, стоит отметить прозвучавшие на нём решения. Открывая заседание, Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев сказал: «Библиотеки перестают быть местом, где люди просто берут книги. Человек сегодня в большинстве случаев может купить то, что его интересует, в магазине или через Сеть или же просто скачать книгу из интернета. Поэтому современная

библиотека должна стать прежде всего быстрым и удобным навигатором по знаниям, площадкой для саморазвития, образовательным центром, то есть выполнять целый ряд функций. Так было и раньше, поскольку ещё в древние времена библиотека была центром знаний. Сегодня происходит некая переориентация понимания того, что есть библиотеки, в мире и в нашей стране в том числе» (<http://government.ru/news/25226/>).

Цель усилий государства – «сохранить то хорошее, что есть в классической библиотеке, то есть в библиотеке в традиционном смысле этого слова, но вместе с тем помочь библиотекам адаптироваться к современной жизни». Среди принятых решений по итогам этого заседания особо отметим п. 3, в котором содержится поручение Минкультуры России: разработать и утвердить совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учётом модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки план по перспективному развитию общедоступных библиотек (<http://government.ru/news/25247/>).

В настоящее время Минкультуры России разработало и утвердило «План мероприятий (“дорожная карта”) по перспективному развитию общедоступных библиотек», а также методические рекомендации к нему (http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/list.php?SECTION_ID=175153). Эти документы, безусловно, окажут влияние на дальнейшее развитие современных библиотек.

Современное общество предъявляет к библиотекам достаточно жёсткие требования, которым они не всегда соответствуют. Уже понятно: как книгохранилища и пункты выдачи книг в пользование библиотеки будущего не имеют, за исключением крупных федеральных, региональных и вузовских библиотек. Будущее – в преобразовании большинства библиотек в культурно-просветительские центры, места, где можно получить доступ ко всему мировому литературному и образовательному контенту, где есть возможность встретиться с поэтами, писателями, педагогами, деятелями культуры, послушать лекции, поучиться работать в цифровой среде, обучиться компьютерной грамотности и «цифровой гигиене», где комфортно и безопасно.

Законодательные новеллы 2016 года отражают происходящие в обществе изменения и достаточно чётко обозначают тенденции дальнейшего развития библиотек.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. **Указ** Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики». – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39208> (дата обращения: 20.04.2017).

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 24.12.2014 № 808 «Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoy kulturnoy politiki».

2. **Распоряжение** Правительства Российской Федерации от 01.12.2016 № 2563-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/media/files/9JWKkzndyH2EOR6nR3x61AhuV3n6ysln.pdf> (дата обращения: 20.04.2017).

Rasporyazhenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 01.12.2016 № 2563-r «Ob utverzhdenii Plana meropriyatiy po realizatsii v 2016–2018 godah Strategii gosudarstvennoy kulturnoy politiki na period do 2030 goda [Elektronnyy resurs].

3. **Костенко К. И.** Компоненты цифровых пространств знаний / Кубанский гос. ун-т. – Краснодар, 2012. – 32 с.

Kostenko K. I. Komponenty tsifrovyyh prostranstv znaniy / Kubanskiy gos. un-t. – Krasnodar, 2012. – 32 s.

4. **Послание** Президента Федеральному Собранию. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 10.05.2017).

Poslanie Prezidenta Federalnomu Sobraniyu.

Evgeniya Guseva, Cand. Sc. (Pedagogy), Associate Professor, Advisor to the Russian State Library Directorate;

guseva@rsl.ru

3/5, Vozdvizhenka st., 119019 Moscow, Russia