

БИБЛИОТЕЧНО-ИНФОРМАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 02

DOI 10.33186/1027-3689-2019-3-21-30

Е. Н. Гусева

Российская государственная библиотека

Стратегические документы, определяющие роль библиотек

В настоящее время создание стратегических документов и реализация зафиксированных в них мероприятий широко распространены в крупных производственных, добывающих и торговых компаниях и обязательны для корпораций с государственным участием, ФГУПов и ряда подобных организаций. Требования, предъявляемые к отраслям экономики, распространяются и на культуру. Два документа стратегического целеполагания и планирования – «Основы государственной культурной политики» и «Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года» – представляют собой целый корпус нормативных правовых актов, определяющих направления развития страны. Они юридически значимы и обязательны к исполнению, так как утверждены указами Президента Российской Федерации или постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Статья посвящена анализу подходов к определению роли библиотек в различных стратегических документах федерального уровня, утверждённых в последние годы. Подчёркнуто, что исходя из сформулированных в них целей и задач формируются региональные и отраслевые программы развития. Деятельность общедоступных библиотек страны как в ближайшие годы, так и в долгосрочной перспективе должна быть направлена на выполнение явно сформулированного государственного заказа.

Ключевые слова: стратегические документы, государственная культурная политика, библиотека, развитие, информационное общество, инновации.

Evgeniya Guseva*Russian State Library, Moscow, Russia*

Strategic documents to define the role of the libraries

Currently, the creation of strategic documents and the implementation of the action plan to achieve the goals and objectives set out in such documents is widespread among large business companies, both manufacturing and mining sectors, the retail sector, as well as elevated to the rank of mandatory for corporations with state participation, Federal state unitary Enterprises and a number of similar organizations. Such requirements are imposed on a number of sectors of the economy, and the cultural sector, where there are two documents of strategic goal – setting-the Basis of the state cultural policy and the Strategy of the state cultural policy, has not escaped this.

It is important that these strategic planning documents, which represent a whole body of normative legal acts defining the goals and directions of the country's development, are of significant legal significance, as they are approved by the Decrees of the President of the Russian Federation or by resolutions and orders of the Government of the Russian Federation, which, in particular, means that they are binding.

The article is devoted to the analysis of approaches to the definition of the role of libraries presented in various strategic documents of the Federal level, approved in recent years, which in a General sense can be considered clearly formulated "state order" for the implementation of which the activities of public libraries of the country should be focused in the coming years and in the long term.

Keywords: strategic documents, state cultural policy, library, development, information society, innovations.

The Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation" defines the interrelations of strategic planning documents. The strategic planning of the country, was raised to the rank of national priorities, as evidenced by the May decree of the President of the Russian Federation in 2018. To build a strategic planning system in 2012–2017 a system of normative, so-called, by-laws regulating the process of strategic planning and management, as well as a system of guidelines for the preparation of strategic documents have been developed. The federal law of June 28, 2014 No. 172-FZ also provides for the creation of departmental and sectoral development strategies. Currently, the number of strategic planning documents has exceeded one hundred, at least one third of them are industry strategic documents. This federal law establishes the legal basis for strategic planning, the relevant powers of public authorities and the status of documents, gives a general definition: "strategic planning document – documented

information developed, reviewed and approved (approved) by state authorities of the Russian Federation, state authorities of constituent entities of the Russian Federation, local governments and other participants in strategic planning". It is important to take into account that in most cases the legal form of such documents is attached to the entry into force (approval) of a legal act of a public authority. Therefore, state concepts, programs, strategies, main directions, and other similar documents form an independent source of law, which can be called a political program document. It can be argued that the "state order" libraries are formulated. With some degree of generalization can be called its four main positions: 1. Libraries provide the development of: information society and information technologies in rural areas, as well as scientific and technological, innovative, long-term socio-economic. 2. Take part in additional education and upbringing (children, migrants). 3. Influencing security: informational, national, rising generation; oppose extremism. 4. Libraries act in the interests of: the older generation, family, youth, nationalities; support reading, humanitarian interaction.

В настоящее время создание и реализация стратегических документов широко распространены в крупных компаниях: производственных, добывающих, а также сферы ритейла. И обязательны для корпораций с государственным участием, ФГУПов и ряда подобных организаций. Другие бюджетные организации делать это не должны, однако тенденцию обязательного наличия таких документов в управленческой документации учреждения можно считать устоявшейся и развивающейся.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] определяет взаимосвязи документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, и требования к ним. Положения закона предписывают мониторинг и контроль за реализацией документов, включающие отчёты о достижении целей.

Кроме того, средне- и долгосрочное стратегическое планирование развития страны, без преувеличения, возведено в ранг общенациональных приоритетов, свидетельством чему является майский указ Президента Российской Федерации 2018 г. [2].

Для построения системы стратегического планирования в 2012–2017 гг. созданы и утверждены система нормативных, так называемых подзаконных актов, регулирующих процесс стратегического планирования и управления [3], а также система методических рекомендаций по подготовке стратегических документов [4].

Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ предусмотрено также создание ведомственных и отраслевых стратегий развития. В настоящее время число документов стратегического планирования превысило сотню, не менее трети из них – отраслевые стратегические документы (<http://government.ru/rugovclassifier/625/events/>). Этот федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования, соответствующие полномочия органов публичной власти и статус документов, содержит общую дефиницию: «Документ стратегического планирования – документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования».

Важно учесть, что в большинстве случаев юридическая сила подобным документам придаётся введением в действие (утверждением) правового акта органа государственной власти. Поэтому государственные концепции, программы, стратегии, основные направления, иные подобные документы образуют самостоятельный источник права, который может быть назван политико-программным документом [5].

В сфере культуры в настоящее время функционируют два общеотраслевых документа [6] и несколько документов по стратегическому развитию отдельных отраслей сферы культуры и видов искусства [7].

Третий пункт решений по итогам заседания Правительства Российской Федерации от 09.11.2016 содержал требование «...до 15 мая 2017 г. разработать и утвердить план по перспективному развитию общедоступных библиотек» (<http://government.ru/news/25247/>), что, по нашему мнению, означает создание документа именно стратегического планирования для библиотечной отрасли. Однако до настоящего времени он не создан. Пока существует только план мероприятий («дорожная карта») по модернизации деятельности библиотек.

Также отметим, что пп. д п. 12 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» также содержит требование «...при разработке национальной программы в сфере культуры обратить особое внимание на необходимость... развития муниципальных библиотек». Таким образом, создание некоей программы развития библиотечно-информационной сферы в рамках формирующейся системы стратегического планирования, коррелирующей с уже имеющимися стратегическими документами, можно считать не идеей профессионального сообщества, а требованием государственных органов управления.

Для формулирования основных положений, которые должен содержать подобный проект документа, были изучены более 30 стратегических документов, касающихся общенационального развития или развития отдельных направлений, областей социальной и гуманитарной сфер жизни российского общества за период 2008–2018 гг.

Было выявлено, что в тексте 26 из 33 документов сформулированы цели, задачи, направления в области культуры (в том числе то, что уже реализуют библиотеки в своей деятельности). 15 документов прямо упоминают библиотеки как инструменты развития той или иной отрасли или сферы общественных отношений. Особо отметим, что из этих 15 документов только два – «Основы государственной культурной политики» и «Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года» – имеют отношение к сфере культуры.

Считаем целесообразным привести список документов, где есть прямые упоминания о роли библиотек и библиотечной деятельности:

1. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года // Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204;

2. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы // Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203;

3. Концепция программы поддержки детского и юношеского чтения в Российской Федерации // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.06.2017 № 1155-р;

4. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р;

5. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 151-р;

6. Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.05.2015 № 996-р;

7. Концепция информационной безопасности детей // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.12.2015 № 2471-р;

8. Концепция развития дополнительного образования детей // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.09.2014 № 1726-р;

9. Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 2403;

10. Основы государственной культурной политики // Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808;

11. О национальной стратегии в интересах детей на 2012–2017 годы // Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761;

12. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики // Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597;

13. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р;

14. Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества (утверждены Президентом Российской Федерации 18.12.2010);

15. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р.

Например, в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» сказано: «Сформированы национальные технологические платформы онлайн-образования... Национальная электронная библиотека. Граждане осведомлены о преимуществах получения информации... имеют возможность получать... услуги... электронных библиотек, государственные и муниципальные услуги», а «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» предусматривает «для обслуживания жителей отдалённых малолюдных населённых пунктов организовать передвижные библиотеки... создать при сельских библиотеках центры по обучению компьютерной грамотности и пользованию полезными интернет-ресурсами; создать фото-, видео-, библиокаatalogи культурного наследия народов России, включая нематериальное наследие (песни, сказания, танцы, обычаи, рецепты традиционной кухни и др.)».

«Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года» предполагает, в числе прочих мероприятий, «повышение роли библиотек, в том числе библиотек в сфере образования, в приобщении к сокровищнице мировой и отечественной культуры, в том числе с использованием информационных технологий».

«Основы государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года» предусматривают формирование системы ценностей, а также «создание условий для воспитания и развития молодёжи, знающей и ответственно реализующей свои конституционные права и обязанности, обладающей гуманистическим мировоззрением», что возможно в том числе и через «расширение сети молодёжных... библиотек, художественных кружков и других организаций, доступных для молодёжи».

«Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» предполагает, что «в целях повышения доступности для граждан платных источников информации, специализированных баз данных, расширения навыков граждан в использовании современных технологий поиска... будет в полной мере реализован потенциал государственных и муниципальных библиотек, которые должны стать одним из важнейших институтов системы непрерывного образования», поэтому «в этих целях будет осуществлена модернизация стандартов деятельности публичных библиотек и расширен спектр предоставляемых ими услуг. Важной задачей библиотек станет обеспечение гражданам доступа к платным источникам информации, включая российские и международные специализированные базы данных, в том числе организован доступ к электронным версиям международных научных и научно-популярных журналов».

В «Основных направлениях политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества» сказано: «Международное культурно-гуманитарное сотрудничество включает связи в области культуры и искусства, науки и образования, средств массовой информации, молодёжных обменов, издательского, музейного, библиотечного и архивного дела, спорта и туризма».

В базовом документе стратегического планирования – «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» в качестве одного из параметров такого развития названо «обеспечение максимальной доступности для граждан России культурных благ и образования в сфере культуры и искусства, в том числе... развитие публичных центров правовой, деловой и социально значимой информации, созданных на базе региональных и муниципальных библиотек», что предполагает «обеспечение условий для функционирования и развития библиотечного, музейного, архивного, кино-, фото-, видео- и аудиофондов».

Это далеко не все документы системы стратегического планирования, которые ставят перед библиотеками вполне конкретные задачи (их библиотеки уже вполне успешно выполняют в своей повседневной работе).

Обоснованные представления о роли библиотек в развитии многих направлений экономического и социального развития содержат:

Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения до 2025 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.02.2016 № 164-р;

Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации // Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642;

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646;

Концепция государственной семейной политики в Российской Федера-

ции на период до 2025 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.08.2014 № 1618-р;

Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации на период до 2025 года (утверждены Президентом Российской Федерации 28.11.2014 № Пр-2753);

О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки // Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599;

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666;

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом Российской Федерации 13.06.2012) и др.

Всё это позволяет утверждать, что роль современных библиотек достаточно чётко и подробно прописана в основных федеральных стратегических документах последнего времени, обладающих юридической силой. Исходя из сформулированных в них целей и задач затем формируются региональные и отраслевые программы развития.

В статье не упомянуто достаточно большое количество стратегических документов, однако проанализированные позволяют утверждать, что «государственный заказ» библиотекам сформулирован. С некоторой долей обобщения можно назвать его четыре основные позиции. Функции библиотек:

1) обеспечивают развитие: информационного общества и информационных технологий сельских территорий, а также научно-технологическое, инновационное, долгосрочное социально-экономическое;

2) принимают участие в дополнительном образовании и воспитании (детей, мигрантов);

3) влияют на безопасность – информационную, национальную, подрастающего поколения, противодействуют экстремизму;

4) действуют в интересах: старшего поколения, семьи, молодёжи, представителей различных национальностей; поддерживают чтение, гуманитарное взаимодействие.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. **Федеральный** закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70684666/>.

Federalnyy zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii».

2. **Указ** Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 07.05.2018 № 204 «O natsionalnykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2024 goda».

3. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов»; Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (ред. от 17.07.2015); Постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации».

Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 08.08.2015 № 822 «Ob utverzhenii Polozheniya o sodержanii, sostave, poryadke razrabotki i korrektyrovki strategiy sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya makroregionov»; Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 02.08.2010 № 588 «Ob utverzhenii Poryadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh program Rossiyskoy Federatsii» (red. ot 17.07.2015); Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 08.08.2015 № 823 «Ob utverzhenii Pravil razrabotki, korrektyrovki, osushchestvleniya monitoringa i kontrolya realizatsii strategii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii»; Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 29.10.2015 № 1162 «Ob utverzhenii Pravil razrabotki, korrektyrovki, osushchestvleniya monitoringa i kontrolya realizatsii otraslevykh dokumentov strategicheskogo planirovaniya Rossiyskoy Federatsii po voprosam, nahodyashchimsya v vedenii Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii».

4. **Методические материалы** по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий (утверждены распоряжением Минэкономразвития России от 31.01.2011 № 3Р-ОФ); Методические рекомендации по разработке долгосрочных программ развития стратегических открытых акционерных обществ и федеральных государственных унитарных предприятий, а также открытых акционерных обществ, доля Российской Федерации в уставных капиталах которых в совокупности превышает пятьдесят процентов (одобрены поручением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № ИШ-П13-2583); Методические рекомендации по подготовке стратегий развития отраслей экономики (представлены системой «ГАРАНТ.РУ» 21.09.2017. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71664942/#ixzz5Lgvlhe2q>).

Metodichesknie materialy po razrabotke programm innovatsionnogo razvitiya aktsionernykh obshchestv s gosudarstvennym uchastiem, gosudarstvennykh korporatsiy i federalnykh gosudarstvennykh unitarnykh predpriyatii (utverzhdeny rasporyazheniem Minekonomrazvitiya Rossii ot 31.01.2011 № 3R-OF); Metodichesknie rekomendatsii po razrabotke dolgosrochnykh program razvitiya strategicheskikh otkrytykh aktsionernykh obshchestv i federalnykh gosudarstvennykh unitarnykh predpriyatii, a takzhe otkrytykh aktsionernykh obshchestv, dolya Rossiyskoy Federatsii v ustavnnykh kapitalakh kotorykh v sovokupnosti prevyshaet pyatdesyat protsentov (odobreny porucheniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 № ISh-P13-2583); Metodichesknie rekomendatsii po podgotovke strategiy razvitiya otrasley ekonomiki (predstavleny sistemoy «GARANT.RU» 21.09.2017.

5. **Мушинский М. А.** Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юрид. техника. – 2015. – № 9. – С. 488–499. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategii-kontseptsii-doktriny-v-pravovoy-sisteme-rossiyskoy-federatsii-problemy-statusa-yuridicheskoy-tehniki-i-sootnosheniya-drug-s>.

Mushinskiy M. A. Strategii, kontseptsii, doktriny v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii: problemy statusa, yuridicheskoy tehniki i sootnosheniya drug s drugom // Yurid. tehnika. – 2015. – № 9. – S. 488–499.

6. **Указ** Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года».

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 24.12.2014 № 808 «Ob utverzhenii Osnov gosudarstvennoy kulturnoy politiki»; Rasporyazhenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 29.02.2016 № 326-r «Ob utverzhenii Strategii gosudarstvennoy kulturnoy politiki na period do 2030 goda».

7. **Распоряжение** Правительства Российской Федерации от 02.04.2012 № 434-р «Об утверждении Концепции развития циркового дела в Российской Федерации на период до 2020 года»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1019-р «О Концепции развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года»; Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2015 № 2395-р «Об утверждении Концепции развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации» и др.

Rasporyazhenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 02.04.2012 № 434-r «Ob utverzhenii Kontseptsii razvitiya tsirkovogo dela v Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda»; Rasporyazhenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 10.06.2011 № 1019-r «O Kontseptsii razvitiya teatralnogo dela v Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda»; Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 24.11.2015 № 2395-r «Ob utverzhenii Kontseptsii razvitiya kontsertnoy deyatelnosti v oblasti akademicheskoy muzyki v Rossiyskoy Federatsii» i dr.

Evgeniya Guseva, Cand. Sc. (Pedagogy), Advisor, Directorate, Russian State Library;

gjn2007@rsl.ru

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