Ю.М.МАКУШЫНСКАЯ

УДАСКАНАЛЕННЕ ПРАВАВОГА ЗАБЕСПЯЧЭННЯ ДЗЕЙНАСЦІ БІБЛІЯТЭК РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ

Характэрнымі рысамі сучаснага бібліятэчнага заканадаўства Рэспублікі Беларусь з'яўляюцца яго паступовае змяненне з улікам узніклых патрабаванняў, прывядзенне ў адпаведнасць з міжнародна-прававымі абавязацельствамі краіны. Аднак гэты працэс праходзіць недастаткова эфектыўна ў першую чаргу з-за няпоўнай прапрацоўкі навукова абгрунтаванай стратэгіі па ўдасканаленні прававой базы дзейнасці бібліятэк. Да цяперашняга часу ў Беларусі не распрацаваны цэласная мадэль прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк, канцэпцыя рэформы бібліятэчнага заканадаўства, у выніку чаго фарміраванне прававой базы вядзецца стыхійна пад уплывам шэрага сацыяльна-палітычных і эканамічных фактараў. Так, адмоўнымі тэндэнцыямі, якія падлягаюць устараненню, з'яўляюцца недастатковая эфектыўнасць прававога механізма рэалізацыі нарматыўных прававых актаў і міжнародных дагавораў на нацыянальным узроўні, наяўнасць прававых лакун і калізій. Гэта абумоўлівае правамернасць звароту да мадэлявання з мэтай пошуку шляхоў удасканалення дзейнасці бібліятэк рашэнняў, арыентаваных на паляпшэнне параметраў функцыянавання існуючай сістэмы прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк, распрацоўкі варыянтаў яе мадэрнізацыі.

Адной з першых на неабходнасць распрацоўкі прынцыповай мадэлі прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк звярнула ўвагу І.Ю.Багрова [1, 2], даючы крытычную ацэнку стану савецкага бібліятэчнага заканадаўства ў канцы 80-х гадоў ХХ ст. і прапаноўваючы шляхі яго ўдасканалення ў межах прававой рэформы, якая намецілася ў дадзены перыяд. У прыватнасці, яна настойвала на тым, што "сумеснымі намаганнямі органаў кіравання і бібліятэчнай грамадскасці неабходна неадкладна выпрацаваць канцэпцыю рэформы бібліятэчнага заканадаўства, стварыць мадэль прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк і толькі потым скласці праграму рэформы ў галіне" [2, с. 4]. "У мадэлі павінны быць вызначаны: сфера адносін, якія падлягаюць рэгламентацыі; узроўні, на якіх ажыццяўляецца рэгламентацыя; юрыдычная сіла актаў па асобных групах пытанняў" [2, с. 5]. Аднак гэтыя прапановы аб шляхах перабудовы бібліятэчнага заканадаўства на аснове распрацоўкі мадэлі прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк не атрымалі далейшага развіцця.

На сучасным этапе функцыянавання бібліятэк пытанне распрацоўкі мадэлі прававога забеспячэння іх дзейнасці зноў набывае актуальнасць.

Калі разглядаць сістэму прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк Беларусі з пазіцый сістэмнага падыходу, то ў ёй можна вылучыць тры ўзаемазвязаныя элементы: 1) бібліятэка як суб'ект прававога рэгулявання; 2) прававая база дзейнасці бібліятэк; 3) інстытуты ўлады і грамадска-прафесійныя інстытуты, якія забяспечваюць распрацоўку апошняй і кантралююць выкананне прадпісанняў. Аднак дадзеная сістэма функцыянуе недастаткова эфектыўна, доказам чаго з'яўляюцца праблемы ў бібліятэчнай практыцы, якія патрабуюць прававога ўмяшання.

Гіпатэтычна можна дапусціць, што для надання дзейснасці існуючай сістэме прававога забеспячэння неабходна ажыццявіць карэкціроўку мадэляў структурных элементаў дадзенай сістэмы. Тут трэба ўдакладніць, што кожны з трох вылучаных элементаў валодае ўнутранай структурай, якая і з'яўляецца мадэллю канкрэтнага элемента сістэмы прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк. Так, мадэль бібліятэкі як суб'екта прававога рэгулявання ўяўляе сабой сістэму базавых грамадскіх адносін, што ўзнікаюць ў працэсе дзейнасці бібліятэк і маюць патрэбу ў прававым рэгуляванні. Гэта адносіны, якія ўзнікаюць пры стварэнні, ліквідацыі і развіцці бібліятэк і бібліятэчных сетак; фарміраванні фондаў бібліятэк; ажыццяўленні бібліятэчнага абслугоўвання карыстальнікаў; узаемадзеянні работадаўца з персаналам (кадрамі); пры фарміраванні матэрыяльна-тэхнічнай базы бібліятэк. Дадзеная мадэль бібліятэкі як суб'екта прававога рэгулявання ўзнаўляе базавыя праваадносіны, характэрныя для дзейнасці бібліятэк розных відаў.

Мадэль прававой базы дзейнасці бібліятэк, прапанаваная намі, заснавана на іерахічнай структуры сукупнасці нарматыўных прававых актаў, якія рэгулююць дзейнасць бібліятэк Беларусі [3]. Іерархічная мадэль бібліятэчнага заканадаўства ўяўляе сабой аптымальны варыянт пабудовы дакладнай, арганічна ўзаемазвязанай і кіруемай сістэмы нарматыўных прававых актаў. Аднак наяўнасць аптымальнай мадэлі ў аснове прававой базы дзейнасці бібліятэк не з'яўляецца канчатковай умовай эфектыўнасці дадзенай базы. У гэтым выпадку выканана адно з мноства неабходных умоў – іерархічнасць структуры, у той час як для надання дзейснасці існуючаму

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

заканадаўству неабходны супадпарадкаванасць, узгодненасць, узаемадапаўняльнасць нарматыўных прававых актаў, паступальнае развіццё і канкрэтызацыя вышэйстаячых актаў ніжэйстаячымі актамі і інш.

У аснове мадэлі інстытуяльнага кампанента ляжыць арганізацыйная структура прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк, якая змяшчае чатыры ўзроўні функцыянавання інстытутаў улады і грамадска-прафесійных інстытутаў, адказных за фарміраванне прававой базы дзейнасці бібліятэк Беларусі і забеспячэнне рэалізацыі прававых нормаў яе складаючых. Гэта нацыянальны, рэгіянальны, ведамасна-галіновы, лакальны ўзроўні з адпаведнымі ім падузроўнямі (інстытуты заканадаўчай улады, інстытуты выканаўчай улады, грамадска-прафесійныя інстытуты). Трэба мець на ўвазе міжнародны ўзровень, які адыгрывае ролю знешняга асяроддзя, таму што яно ў пэўнай ступені задае кірунак заканадаўчага рэгулявання дзейнасці бібліятэк.

Вынікі вывучэння замежнага вопыту і аналізу прававой базы дзейнасці бібліятэк сучаснай Беларусі даюць падставу заключыць, што для ўдасканалення прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк Беларусі неабходны: а) карэкціроўка мадэлі інстытуяльнага кампанента сістэмы прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк; б) удасканаленне прававой базы дзейнасці бібліятэк (бібліятэчнага заканадаўства) з дапамогай своечасовага і абгрунтаванага ўнясення змяненняў і дапаўненняў у бібліятэчнае заканадаўства з мэтай павышэння эфектыўнасці дзеючых нарматыўных прававых актаў.

Для актывізацыі сістэмы прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк мэтазгодна ўвесці ў існуючую мадэль інстытуяльнага кампанента прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк Беларусі (нараўне з ужо дзеючымі падузроўнямі) падузровень аналітычных інстытутаў. Вылучэнне дадзенага падузроўню магчыма ва ўмовах Беларусі, паколькі ў краіне ідуць працэсы, накіраваныя на якаснае аднаўленне і ўдасканаленне нацыянальнага заканадаўства ўвогуле [4], у тым ліку на аснове адэкватнага навукова-практычнага аналізу пазітыўных і негатыўных тэндэнцый яго развіцця. Вопыт эфектыўнага функцыянавання аналітычнага інстытута маецца за мяжой. У ЗША, напрыклад, значную ролю ў фарміраванні дзяржаўнай бібліятэчнай палітыкі іграе Нацыянальная камісія па бібліятэках і інфармацыйнай навуцы ЗША [7, 8, 9], яна рыхтуе аналітычныя агляды і арганізуе даследаванні, звязаныя з прагнозам развіцця бібліятэк, вынікі якіх, у прыватнасці, уплываюць на фарміраванне бібліятэчнага заканадаўства.

Мэта, што маецца на ўвазе пры ўвядзенні аналітычнага падузроўню, заключаецца ў наданні дзейснасці працэсам па стварэнні прававых умоў функцыянавання бібліятэк, забеспячэнні мэтанакіраванасці і навуковасці нарматворчай дзейнасці. Бясспрэчным з'яўляецца тое, што ў большасці сваёй дзейснасць і стабільнасць заканадаўства могуць быць забяспечаны менавіта паслядоўнай рэалізацыяй прынцыпу навуковасці нарматворчай дзейнасці, якая складаецца з апрабацыі вынікаў навуковых даследаванняў у практычнай дзейнасці па падрыхтоўцы нарматыўных прававых актаў; прагназіравання эканамічных, фінансавых, сацыяльных і іншых вынікаў прыняцця нарматыўных прававых актаў; выкарыстання сістэмнага падыходу пры рашэнні прававых задач [4]. Сярод асноўных задач, якія б маглі быць пастаўлены перад мяркуемымі інстытутамі аналітычнага падузроўню, можна назваць такія, як арганізацыя даследаванняў, звязаных з прагназіраваннем развіцця бібліятэк, устанаўленне ступені запатрабаванасці ў сферы дзейнасці бібліятэк таго ці іншага нарматыўнага прававога акта, ацэнка сацыяльнай базы будучага прававога акта і ступені ахопу прававым рэгуляваннем грамадскіх адносін, а таксама пошук аптымальных варыянтаў рэгулявання ўзніклых грамадскіх адносін.

Своечасовае ўнясенне змяненняў і дапаўненняў у бібліятэчнае заканадаўства павінна грунтавацца на палажэннях навуковай канцэпцыі і садзейнічаць яго стабілізацыі, што з'яўляецца адной з важнейшых умоў эфектыўнага функцыянавання бібліятэк у грамадстве. На сучасным этапе развіцця бібліятэчнага заканадаўства найбольш актуальнай становіцца задача дасягнення дзейснасці і несупярэчлівасці актаў заканадаўства пры дапамозе ўстаранення недахопаў, упарадкавання прававой базы дзейнасці бібліятэк Беларусі і наладжвання механізма рэалізацыі нормаў нацыянальных нарматыўных прававых актаў, якія рэгулююць дзейнасць бібліятэк.

Зыходзячы з таго, што бібліятэчнае заканадаўства як прававая аснова для функцыянавання бібліятэк у грамадстве павінна быць дастатковым для рэгулявання ўсяго комплексу грамадскіх адносін, якія ўзнікаюць у працэсе іх дзейнасці, і адпавядаць рэальным палітычным і сацыяльна-эканамічным умовам, была распрацавана Канцэпцыя ўдасканалення бібліятэчнага заканадаўства Беларусі. Гэтая канцэпцыя акумулюе вопыт замежных краін у рэгуляванні праваадносін, што ўзнікаюць у працэсе дзейнасці бібліятэк, ключавыя пазіцыі рэкамендацый па ўдасканаленні

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

бібліятэчнага заканадаўства аўтарытэтных міжнародных арганізацый [5, 6] і вынікі аналізу сучаснага стану прававой базы дзейнасці бібліятэк Беларусі. Асноўныя палажэнні названай канцэпцыі заключаюцца ў наступным.

Для ўдасканалення існуючай прававой базы дзейнасці бібліятэк Беларусі перш за ўсё неабходна забяспечыць адлюстраванне ў праектах Кодэкса аб культуры і Інфармацыйнага кодэкса палажэнняў, якія датычацца, адпаведна, функцыянавання бібліятэк як устаноў культуры і рэгулявання праваадносін, што ўзнікаюць у працэсе ажыццяўлення бібліятэкамі інфармацыйнай дзейнасці. У перспектыве ў працэсе сістэматызацыі заканадаўства, якое рэгулюе дзейнасць бібліятэк, мэтазгодна падрыхтаваць бібліятэчны кодэкс Рэспублікі Беларусь.

У блоку адносін, што ўзнікаюць пры стварэнні, ліквідацыі і развіцці бібліятэк, бібліятэчных сетак, неабходна вызначыць падыходы да фінан-савання дзейнасці бібліятэк: умацаваць фінансавыя асновы функцыянавання бібліятэк, перагледзеўшы палітыку іх фінансавання (адмовіцца ад астаткавага прынцыпу фінансавання); вырашыць пытанне аб аднясенні фінансавання камплектавання бібліятэк і падпіскі на перыядычныя выданні да абароненых артыкулаў мясцовага бюджэту; упарадкаваць рэгуляванне праваадносін, якія датычацца падаткаабкладання бібліятэк; стварыць эфектыўную сістэму заахвочвання дабрачыннай дзейнасці і спонсарства ў дачыненні да бібліятэк як сацыяльна значных устаноў; спрасціць працэдуру атрымання дзяржаўнымі бібліятэкамі ліцэнзій на ажыццяўленне асобных відаў дзейнасці.

У блоку адносін, якія ўзнікаюць пры фарміраванні фондаў бібліятэк, неабходна закласці прававы механізм урэгулявання і ўпарадкавання адносін паміж бібліятэкамі, выдавецтвамі, установамі кніжнага гандлю, якія ўзнікаюць пры камплектаванні бібліятэчных фондаў, унесці змяненні ў заканадаўства ў сувязі з распаўсюджваннем электронных дакументаў і камплектаваннем імі фондаў бібліятэк; распрацаваць прававую базу для ліцэнзавання допуску да электронных дакументаў; прыняць закон Рэспублікі Беларусь аб абавязковым экземпляры дакументаў; распрацаваць і зацвердзіць падзаконны нарматыўны прававы акт аб арганізацыі дакументаабмену; прывесці заканадаўства Рэспублікі Беларусь, што датычыцца дакументаабмену, у адпаведнасць з патрабаваннямі міждзяржаўных пагадненняў, якія змяшчаюць палажэнні аб дакументаабмене; ратыфікаваць шэраг міжнародных пагадненняў і канвенцый, што замацоўваюць міжнародныя нормы аб ажыццяўленні дакументаабмену; упарадкаваць рэгуляванне праваадносін, якія тычацца дастаўкі і перасылкі дакументаў у фонды бібліятэк; упарадкаваць вядзенне ўліку бібліятэчных фондаў (забяспечыць умовы для канцэнтрацыі поўных і дакладных звестак аб інфармацыйным патэнцыяле ўсіх бібліятэк краіны з мэтай паўнацэннага вядзення дзяржаўнага статыстычнага ўліку); разгледзець пытанне аб паэтапным вывадзе бібліятэчных фондаў са складу асноўных фондаў (сродкаў) і адмене ўліку іх балансавага кошту, аб пераходзе ад балансавага кошту дакументаў да аднаўленчага (рыначнага) і страхавога кошту, аб аднясенні бібліятэчных фондаў да сродкаў, на якія налічваецца амартызацыя, і інш.

У блоку адносін, што ўзнікаюць пры ажыццяўленні бібліятэчнага абслугоўваня карыстальнікаў, неабходна ўнесці змяненні і дапаўненні ў Палажэнне аб платных паслугах бібліятэк Рэспублікі Беларусь і афіцыйна яго зацвердзіць; гарантаваць грамадзянам свабодны доступ да усіх тыпаў носьбітаў інфармацыі, уключаючы лічбавую інфармацыю, якая знаходзіцца ў Internet, вызначыць права канечных карыстальнікаў (без шкоды ў дачыненні да аўтарскага права) на доступ да электронных рэсурсаў; урэгуляваць адносіны, што датычацца абслугоўвання карыстальнікаў пры дапамозе электронных сетак; прадугледзець штрафныя санкцыі за парушэнне правілаў бібліятэк; унесці дапаўненні і змяненні ў бібліятэчнае заканадаўства, якія тычацца абслугоўвання асобых груп насельніцтва, у тым ліку гарантаваць карыстальнікам з фізічнымі недахопамі магчымасць карыстацца бібліятэчнымі паслугамі ў поўным аб'ёме, і інш.

У блоку адносін, якія ўзнікаюць пры ўзаемадзеянні работадаўца з персаналам (кадрамі), неабходна распрацаваць механізм рэалізацыі нормаў, якія прадугледжваюць гарантаваны ўзровень аплаты працы бібліятэчных работнікаў, сфармуляваць ў бібліятэчным заканадаўстве патрабаванні да кіраўнікоў бібліятэк і інш.

У блоку адносін, што ўзнікаюць пры фарміраванні матэрыяльна-тэхнічнай базы бібліятэк, мэтазгодна распрацаваць заканадаўчыя акты з мэтай забеспячэння раўнамернай аўтаматызацыі дзейнасці дзяржаўных бібліятэк Рэспублікі Беларусь.

Такім чынам, для актывізацыі існуючай сістэмы прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк Беларусі прапануецца, па-першае, увесці ў інстытуяльны кампанент дзеючай сістэмы прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк аналітычны падузровень, па-другое, ажыццяўляць карэкціроўку

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

прававой базы дзейнасці бібліятэк на аснове палажэнняў своечасова распрацоўваемых канцэпцый па ўдасканаленні бібліятэчнага заканадаўства. Пры гэтым трэба ўлічыць, што ступень эфектыўнасці функцыянавання сістэмы прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк залежыць ад эфектыўнасці ўзаемадзеяння яе кампанентаў; ад таго, наколькі паслядоўна рэалізуецца прынцып навуковасці норматворчай дзейнасці; ад своечасовасці ўнясення змяненняў і дапаўненняў у нарматыўныя прававыя акты; ад таго, наколькі існуючае бібліятэчнае заканадаўства адпавядае патрабаванням цэласнасці і сістэмнасці.

1. *Багрова И.Ю.* Вопросы правового обеспечения деятельности библиотек // Сов. библиотековедение. – 1989. – № 1. – С. 16 –24.

2. *Багрова И.Ю.* О реформе правовых основ библиотечного дела // Сов. библиотековедение. – 1990. – № 5. – С. 3 –8.

3. *Макушинская Ю.Н.* Организационно-функциональная структура библиотечного законодательства Беларуси // Библиотечное дело–2003: гуманитарные и технологические аспекты развития: Материалы Восьмой междунар. науч. конф. (Москва, 24 – 25 апр. 2003 г.). – М., 2003. – С. 167 –168.

4. *О Концепции* совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10.04.2002 г., №205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – №46. – 1/3636.

5. *Рекомендации* по реформе библиотечного законодательства в Центральной Европе // Информационно-библиотечная сфера: междунар. акты и рекомендации: Сб. справ.-нормат. и рек. материалов / Сост. Е.И.Кузьмин, В.Р.Фирсов. – М.: Либерея, 2001. – С. 52 –59.

6. *Руководящие* принципы библиотечного законодательства и библиотечной политики в Европе / Совет Европы. EBLIDA // Информационно-библиотечная сфера: международные акты и рекомендации: Сб. справ.-нормат. и рек. материалов / Сост. Е.И.Кузьмин, В.Р.Фирсов. – М.: Либерея, 2001. – С. 59 –68.

7. *Molz R.K.* The Federal roles in support of public library services: an overview / Cambridge. – London: The MIT Press, 1990.

8. *Shavit D.* Federal aid and state library agencies: federal policy implementation. – N.Y., 1985.

9. *US National Commission* of Libraries and Information Science, Toward a National Program for Library and Information Service: Goals for Action. – Wa- shington, DC: U.S. Government Printing office, 1975.

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ