

Научная статья
УДК 021:340(470)
[https:// doi.org/10.20913/2618-7515-2025-2-57-68](https://doi.org/10.20913/2618-7515-2025-2-57-68)



Нормативно-правовая база библиотек в регионах России

Regulatory and Legal Basis of Libraries in the Regions of Russia

© **Кузнецова Алеся Геннадьевна**

ведущий методист научно-методического отдела,
Российская национальная библиотека,
ул. Садовая, 18, Санкт-Петербург,
191069, Россия
ORCID: 0009-0002-1273-5189
e-mail: allsmith15@yandex.ru

Kuznetsova Alesya Gennadievna

Leading Methodologist of the
Scientific-Methodological Department,
National Library of Russia,
18 Sadovaya St., Saint Petersburg,
191069, Russia
ORCID: 0009-0002-1273-5189
e-mail: allsmith15@yandex.ru

Аннотация. Публикация основана на результатах аналитического исследования нормативных основ региональной политики в сфере управления библиотечным делом. Цель статьи заключается в определении роли нормативных актов при взаимодействии библиотек на уровне субъектов Российской Федерации. Проанализированы работы отечественных теоретиков и практиков по вопросам законодательства в области библиотечного дела. Проведен анализ документальных потоков (федеральных законов, публикаций, электронных справочников правовых систем), законодательных актов субъектов РФ (законов субъектов РФ, учредительных документов библиотек – уставов). Представлены статистические результаты фактографического анализа региональных законов и нормативно-правовых актов, касающихся управления библиотечным делом по федеральным округам РФ на 01.01.2024 г.

Анализ вышеназванных документов, изучение особенностей их структуры и функционирования позволит более точно определить место и роль центральных библиотек субъектов РФ в обществе. Результаты исследования помогут прояснить участие государства в процессах библиотечной деятельности и выявить закономерности в развитии взаимодействия между региональными органами власти и библиотеками.

Ключевые слова: законодательство о библиотечном деле, формы и методы управления библиотечными учреждениями, нормативно-правовая документация, центральная библиотека

Для цитирования: Кузнецова А. Г. Нормативно-правовая база библиотек в регионах России // Труды ГПНТБ СО РАН. 2025. № 2. С. 57–68. <https://doi.org/10.20913/2618-7515-2025-2-57-68>

Abstract. The publication bases on the results of the analytical study of the regional policy regulatory framework in the field of library management. The purpose of the article is to indicate the role of regulations in libraries' interaction at the level of constituent entities of the Russian Federation (RF). The works of domestic theorists and practitioners on issues of legislation in the field of library science are under analysis. The analysis of document flows (Federal regulatory legal acts, publications, data from electronic databases of reference legal systems), regional legal acts (laws of constituent entities of the Russian Federation, constituent documents of libraries – charters) has been carried out. The statistical results of the factual analysis of regional laws and regulations in the field of library management in the Federal districts of the Russian Federation on 01/01/2024 are presented.

The analysis of above-mentioned documents and the study of peculiarities of their organizational structure and functioning will help to define more exactly the place and role of central libraries of the constituent entities of the Russian Federation in the society. The results will help to clarify the participation of the State in the processes of library activities, and to expose the patterns of development of interrelations between regional authorities and libraries.

Keywords: legislation on librarianship, forms and methods of managing library institutions, regulatory and legal documentation, central library

Citation: Kuznetsova A. G. Regulatory and Legal Basis of Libraries in the Regions of Russia // Proceedings of SPSTL SB RAS. 2025. No. 2. P. 57–68. <https://doi.org/10.20913/2618-7515-2025-2-57-68>

Введение

Государственное регулирование библиотечного дела в России осуществляется на основе различных правовых механизмов, определяющих государственную политику в этой сфере. В марте 2021 г. правительство Российской Федерации (РФ) утвердило «Стратегию развития библиотечного дела в Российской Федерации на период до 2030 г.»¹, целью которой «является создание условий для устойчивого развития библиотечной сети страны, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан на свободный доступ к информации...». Для реализации поставленной цели «Стратегия...» предусматривает комплекс мер, включая совершенствование нормативно-правовой базы, а также разработку системы требований и стандартов, направленных на поддержку развития и модернизации библиотек.

Цель статьи заключается в определении роли нормативных актов при взаимодействии библиотек на уровне субъектов РФ, для чего были рассмотрены степень разработанности темы, хронология формирования отраслевого законодательства библиотечной сферы в РФ, выполнен обзор региональных законов и нормативно-правовых актов в области управления библиотечным делом, рассмотрены региональные стратегии/концепции и планы развития библиотечного дела, а также региональные нормативные документы по модельным библиотекам.

Степень разработанности темы

С начала второй половины XIX в. в Российской империи работа библиотек регулировалась законодательством о цензуре². Единственной в своем роде публикацией, касающейся правового регулирования деятельности библиотек, является труд Е. А. Звягинцева 1916 г., где он в предисловии отмечает: «Существенным препятствием на пути развития [библиотечного дела – прим. авт.] стоит полная необеспеченность народных библиотек в правовом отношении»³.

Несмотря на отсутствие в СССР библиотечного законодательства, в стране была создана система административно-централизованного руководства.

В 1923 г. было утверждено «Положение о центральных губернских и уездных библиотеках», которое установило функции управления библиотеками в губерниях. Постановление 1932 г. «О работе массовых библиотек»⁴ предусматривало создание центральных научных библиотек в новых областях, краях, республиках, которые должны были выполнять функции методических и библиографических центров. Постановление 1934 г. «О библиотечном деле»⁵ закрепило государственный контроль за деятельностью всех библиотек независимо от того, какой организации они принадлежат.

В 1983 г. Министерство культуры СССР утвердило приказ⁶, касающийся типового устава государственной республиканской, краевой, областной универсальной научной библиотеки; документ определял не только функции, но и примерную структуру данного типа библиотек. В период подготовки и принятия приказа вышел ряд публикаций [1; 2], в которых приводятся положения о координационной роли центральных библиотек (ЦБ) субъектов на региональном уровне.

В 1984 г. было утверждено «Положение о библиотечном деле в СССР»⁷, которое юридической силой закона не обладало, но его можно рассматривать как начало процесса упорядочения советского библиотечного законодательства. В конце 1980-х гг. специалисты (И. Ю. Багрова, Ю. А. Гриханов, И. И. Доценко, Л. В. Щенникова и др.) поднимали в профессиональной печати вопросы о необходимости разработки библиотечного законодательства [3]. В 1988 г. состоялась защита кандидатской диссертации И. И. Доценко, посвященной анализу структуры советских нормативных актов, имеющих отношение к библиотечной отрасли и их систематизации. Научная новизна исследования заключается в том, что «... впервые в советской юридической науке дан комплексный анализ проблем, связанных с гражданско-правовым регулированием библиотечных отношений» [4, с. 4–5]. Теоретической основой работы послужили труды советских ученых-

⁴ Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР за 1932 г. № 1-54. Отдел первый. Москва : Совет. законодательство, [1932]. 340 с.

⁵ Постановление Центрального Исполнительного Комитета. О библиотечном деле в Союзе ССР. 27 марта 1934 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик за 1934 г. Москва, 1948. Ст. 141.

⁶ О типовом уставе и примерной структуре государственной республиканской (АССР), краевой, областной универсальной научной библиотеки : приказ М-ва культуры РСФСР от 4 февр. 1983 г. № 56 // Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик : сайт. URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_11451.htm (дата обращения: 06.02.2025).

⁷ Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении Положения о библиотечном деле в СССР» от 13.03.1984 г. № 10926-X // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&empire=1&nd=196003562&page=1&dk=0&link_id=0#10 (дата обращения: 06.02.2025).

¹ Стратегия развития библиотечного дела в Российской Федерации на период до 2030 года : утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 13 марта 2021 г. № 608-р // Правительство Российской Федерации : сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/NFWPpXpAAAEbPW60HiZiDvdZZ8AcSNuu.pdf> (дата обращения: 07.02.2025).

² Изложение постановлений о цензуре и печати : [с прил.]. Санкт-Петербург : тип. Имп. Акад. наук, 1865. [4], IV, 221 с. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003567601?page=1&rotate=0&theme=white (дата обращения: 17.02.2025).

³ Звягинцев Е. А. Правовое положение народных библиотек за 50 лет. Москва : Кн. кл. «Для самообразования, б-ки и шк.» Е. Д. Трауцкой, 1916. 54 с.

правоведов и библиотековедов К. И. Абрамова, Н. С. Карташова, В. Ф. Сахарова, Ю. Н. Столярова, Е. А. Фенелона, О. С. Чубарьяна и др.

Проект первого библиотечного закона, который начал разрабатываться в 1992 г., вызвал широкую дискуссию в профессиональной печати (работы М. Д. Афанасьева, И. Ю. Багровой, Ю. А. Гриханова, Л. В. Куликовой, Е. А. Фенелона и др.).

В 1996 г. в издательстве «Либерея» начал выходить справочник «Библиотека и закон»⁸, где публикуются нормативные документы с комментариями ведущих специалистов библиотечного дела.

Особенного внимания заслуживают работы В. Р. Фирсова. В его докторской диссертации [5] впервые была представлена концепция регулирования деятельности библиотек на основе законодательства в области библиотечного дела. В монографии ученого обобщен опыт формирования библиотечного законодательства в России и зарубежных странах (европейских и США), в том числе рассматривается процесс формирования территориального библиотечного законодательства [6, с. 106].

Ю. А. Гриханов в своих трудах выделяет ключевые аспекты территориального законодательства и нормативного регулирования – нормативы организации сети муниципальных библиотек, а также нормативы распределения бюджетных средств на библиотечное обслуживание в регионе (особенно комплектование библиотечных фондов) [7–8].

Е. И. Борисова подготовила ряд обобщающих публикаций, посвященных исследованию состояния регионального библиотечного законодательства [9–10].

Кандидатская диссертация Е. И. Кузьмина представляет собой исследование государственной политики в области библиотечного дела в России в 1992–2000 гг. [11]. Детально освещены два направления библиотечной политики – информатизация и сохранность библиотечных фондов. В работе был впервые собран и проанализирован материал, касающийся истории, вопросов формирования и реализации государственной политики в области библиотечного дела на фоне комплексного анализа состояния библиотек.

Исторический экскурс

1990-е гг. ознаменовались формированием отраслевого законодательства в сфере библиотечного

дела в РФ. После принятия Конституции 1993 г.⁹ в России сложилась новая ситуация, в рамках единой правовой системы была установлена двухуровневая система законодательного регулирования федерального и регионального значения. Было установлено равенство региональных субъектов, что дало возможность разработки и принятия собственных законов [12].

Определяющим событием в библиотечной сфере России в начале 1990-х гг. стало принятие законов «О библиотечном деле»¹⁰ и «Об обязательном экземпляре документов»¹¹.

Содержание закона «О библиотечном деле» можно изложить в следующих положениях:

- обеспечение гарантии прав граждан на библиотечное обслуживание и библиотечную деятельность;
- обеспечение статуса библиотек, который позволяет им самостоятельно реализовать свои функции по обслуживанию читателей на основе финансирования учредителей;
- обеспечение сохранности совокупного библиотечного фонда России, прежде всего той его части, которая составляет культурное достояние народов России, определение государственной библиотечной политики [13].

Утверждение федерального законодательства о библиотечном деле стало катализатором нормотворчества в регионах. Республика Саха (Якутия) стала первым субъектом, принявшим закон «О библиотечном деле»¹² в 1994 г.

Как отмечают специалисты [6, с. 110], источниками законодательной инициативы являются:

- центральная библиотека субъекта, координирующая деятельность библиотек в регионе;
- региональные библиотечные общества и ассоциации, выступающие лидерами общественно-профессиональных объединений;
- представители законодательного министерства/департамента культуры администрации.

⁹ Конституция Российской Федерации (с изменениями на 4 октября 2022 г.): принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9004937> (дата обращения: 06.02.2025).

¹⁰ О библиотечном деле : федер. закон от 29 дек. 1994 г. № 78-ФЗ (с изм. на 14 апр. 2023 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9010022> (дата обращения: 07.02.2025).

¹¹ Об обязательном экземпляре документов : федер. закон от 29 дек. 1994 г. № 77-ФЗ (с изм. на 1 мая 2022 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9010116> (дата обращения: 06.02.2025).

¹² О библиотечном деле : закон Респ. Саха (Якутия) от 21 июля 1994 г. 3 № 27-1 (с изм. на 18 марта 2024 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/804911521> (дата обращения: 06.02.2025).

⁸ Библиотека и закон : журн.-справ. // Издательство «Либер-Дом» : сайт. URL: <http://www.liber.ru/index.php?area=shop&act=view&id=202> (дата обращения: 06.02.2025).

Законодательные изменения в библиотечном деле были результатом работы и предложений, выдвинутых внутри профессиональной среды. Значительный вклад в изучение правовых аспектов библиотечного дела внесли эксперты Российской государственной библиотеки (РГБ), Российской национальной библиотеки (РНБ), Российской книжной палаты¹³. Специалисты ЦБ субъектов выступали в качестве соразработчиков проектов региональных законов. В рамках деятельности Российской библиотечной ассоциации в 1995 г. был сформирован Комитет по библиотечной политике и законодательству, который был преобразован в Секцию по библиотечной политике и законодательству.

Пик законодательной активности регионов России наблюдался в 1996–1997 гг. В центре их деятельности находились две проблемы: 1) организация, сохранение и развитие библиотечного дела; 2) политика формирования обязательного экземпляра документов [14]. К октябрю 1999 г. в 67 из 89 субъектов¹⁴ были приняты региональные библиотечные законы. Статус ЦБ является одним из наиболее проработанных вопросов в региональных библиотечных законах.

Библиотечное право основывается на таких документах, как Конституция РФ, федеральные и региональные законы, подзаконные акты (указы, постановления, распоряжения и прочие), а также муниципальные и ведомственно-отраслевые нормативные документы; организационно-правовая документация, применяемая в библиотеках.

Правовые нормы, касающиеся библиотечно-информационной деятельности, содержатся не только в библиотечном законодательстве, но также в законодательных актах, относящихся к смежным правовым областям.

Введение федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. от 20.07.2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оказало значительное влияние на библиотечную деятельность, вызвав

¹³ Полное наименование до 2013 г. – Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Российская книжная палата». В 2013 г. указом Президента РФ реорганизована в форме присоединения к ИТАР-ТАСС в качестве филиала. В 2021 г. распоряжением Правительства РФ выведена из состава ИТАР-ТАСС, функции переданы Российской государственной библиотеке.

¹⁴ Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. закрепила федеративное устройство государства в составе 89 регионов (21 республика, шесть краев, 49 областей, два города федерального значения, одна автономная область, 10 автономных округов). В последующие годы в России было проведено пять слияний субъектов Федерации. Процесс проходил в 2003–2008 гг. путем включения автономных округов в состав краев и областей в целях ускорения их социально-экономического развития и повышения уровня жизни населения. См.: История объединения субъектов России // ТАСС : сайт. URL: <https://tass.ru/info/8463307> (дата обращения: 15.02.2025). Дата публикации: 13.05.2020.

изменения в правовых рамках на различных уровнях управления.

Библиотеки также упоминаются и в других законодательных актах РФ¹⁵.

Ключевые направления государственной политики в области культуры на уровне субъектов определяются региональными законами «О библиотечном деле», которые разработаны в соответствии с Конституцией РФ и Основами законодательства РФ о культуре.

Задачи регионального законодательства в сфере библиотечного дела заключаются в уточнении требований федеральных норм с учетом особенностей библиотечной деятельности в определенном регионе, правовом контроле за работой библиотек со стороны местных властей и соответствующих учреждений, а также в улучшении системы законодательного регулирования этой области.

Региональные законы о библиотечном деле в большинстве случаев расширяют и уточняют федеральное законодательство, предоставляя регионам возможность самостоятельно регулировать вопросы функционирования учреждений культуры и организации библиотечной деятельности. Субъекты РФ внесли большой вклад в расширение правовых норм, направленных на социальную защиту библиотечной профессии и библиотечного дела в целом [15].

На региональном уровне субъектами управления учреждений сферы культуры являются структурные подразделения администрации республик, краев, областей (департаменты, управления, отделы, комитеты, министерства), которые находятся в двойном подчинении – администрации области, края и Министерству культуры РФ [16].

Обзор региональных законов и нормативно-правовых актов в области управления библиотечным делом

Мы проанализировали региональное законодательство, касающееся вопросов управления библиотечным делом, представив результаты фактографического анализа по федеральным округам (ФО) РФ на 01.01.2024 г.¹⁶ Источником данных является полнотекстовая база Всероссийского корпоративного проекта «Центральные библиотеки

¹⁵ В Кодексах Российской Федерации: Гражданском, Бюджетном, Налоговом и Трудовом, а также в Кодексе об административных правонарушениях.

¹⁶ Региональные законы и нормативно-правовые акты в области управления библиотечным делом по федеральным округам РФ // Российская национальная библиотека : сайт. URL: <https://nlr.ru/nmo/dep/artupload/nmo/article/RA8771/NA88130.pdf> (дата обращения: 06.02.2025).

субъектов Российской Федерации»¹⁷, официальных сайтов региональных органов управления культуры, ЦБ субъектов РФ, электронных баз данных справочных правовых систем (Официальное опубликование правовых актов¹⁸, «Гарант»¹⁹, «Кодекс»²⁰).

Региональные законы о библиотечном деле. Из 89 субъектов РФ в 70 приняты библиотечные региональные законы, что составляет 80 % от общего числа регионов страны. Из них 50 – о библиотечном деле, 13 – о библиотечном деле и об обязательном экземпляре документов, 7 – о библиотечном обслуживании [17].

В пятой части российских регионов библиотечная деятельность регулируется только федеральным законодательством без учета региональной специфики. При этом в 19 субъектах (20 %) отсутствуют специальные библиотечные законы, а в 11 из них (12 % от общего числа регионов) деятельность библиотек отражена в региональных законах о культуре.

В Российской Федерации 8 % субъектов не имеют специальных региональных законов, регулирующих библиотечную деятельность и сферу культуры.

В 2024 г. в Пензенской области вступил в силу только закон о порядке предоставления обязательного экземпляра документов²¹.

В двух регионах Южного ФО, а именно в Астраханской области и г. Севастополе не разработаны законы ни о библиотечном деле, ни о культуре. В Севастополе подготовлен проект закона, регулирующего библиотечное дело, который в настоящее время проходит согласование в Департаменте культуры города. В 1997 г. в Астраханской области был утвержден закон о библиотечном деле (утратил силу в 2006 г.²²).

В Магаданской области, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе, входящих в состав Дальневосточного ФО, не приняты ни нормативные акты, регулирующие деятельность библиотек, ни законы, касающиеся сферы культуры в целом. В 2012 г. администрацией Магаданской области было утверждено постановление «Об обязательном экземпляре документов Магаданской области»²³. В 1997 г. приняты: закон о библиотечном деле и обязательном экземпляре документов Еврейской автономной области (действовал до 2004 г.²⁴), закон о библиотечном деле в Чукотском автономном округе (АО) (утратил силу в 2015 г.²⁵).

В связи с нестабильной ситуацией в Запорожской и Херсонской областях в настоящее время отсутствуют как библиотечный закон, так и законы о культуре. Власти этих регионов работают над созданием соответствующих нормативных актов: Министерство культуры Запорожской области разрабатывает региональный закон о культуре; Министерство культуры Херсонской области – о библиотечном деле.

В 2023 г. вступил в силу ФЗ²⁶, касающийся особенностей правового регулирования отношений в области культуры в связи с присоединением к РФ Донецкой Народной Республики (ДНР), Луганской Народной Республики (ЛНР), Запорожской и Херсонской областей. В статье 3 (подпункт 1) речь идет о ценных и редких документах, а также о коллекциях, хранящихся в библиотеках новых регионов, которые будут включены в состав национального библиотечного фонда в соответствии с ФЗ № 78 «О библиотечном деле».

²³ Об обязательном экземпляре документов Магаданской области : постановление администрации Магадан. обл. от 16 февр. 2012 г. № 95-па (с изм. на 5 марта 2022 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/453121882> (дата обращения: 06.02.2025).

²⁴ О признании утратившими силу некоторых законов Еврейской автономной области в сфере библиотечного дела : закон Еврейской авт. обл. от 24 дек. 2004 г. № 401-оз // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802024140?marker> (дата обращения: 06.02.2025).

²⁵ О признании утратившим силу закона Чукотского автономного округа «О библиотечном деле в Чукотском автономном округе» : закон Чукот. авт. окр. от 5 мая 2015 г. № 44-ОЗ // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/424090607?marker> (дата обращения: 06.02.2025).

²⁶ Об особенностях правового регулирования отношений в области культуры в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области : федер. закон от 18 марта 2023 г. № 63-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303180002?index=1> (дата обращения: 06.02.2025).

¹⁷ Всероссийский корпоративный проект «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации (полнотекстовая корпоративная база данных) // Российская национальная библиотека : сайт. URL: <https://nlr.ru/nmo/RA4050/tseentralnye-biblioteki-subektov-rf> (дата обращения: 06.02.2025).

¹⁸ Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.02.2025).

¹⁹ Гарант.ру : информ.-правовой портал : сайт. URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 06.02.2025).

²⁰ Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс» : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 06.02.2025).

²¹ Об обязательном экземпляре документов Пензенской области : закон Пензен. обл. от 24 апр. 2024 г. № 4252-ЗПО // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/407250457?marker=64U0IK> (дата обращения: 06.02.2025).

²² О признании утратившими силу отдельных законов Астраханской области : закон Астрахан. обл. от 20 марта 2006 г. № 5/2006-ОЗ // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802055997?marker> (дата обращения: 06.02.2025).

Периодизация утверждения региональных законов о библиотечном деле. Проследим утверждение региональных законов о библиотечном деле, рассматривая их в исторической перспективе. Законы о библиотеках на региональном уровне были приняты в период с 1994 по 2023 г. (рис. 1). Как уже упоминалось, Республика Саха (Якутия) первой ввела региональное законодательство о библиотеках, приняв соответствующий закон в 1994 г.²⁷ В Ямало-Ненецком АО вступил в силу самый актуальный на сегодняшний день региональный закон о библиотечном деле²⁸.

Уставы ЦБ. Руководствуясь федеральным законом № 78-ФЗ от 29.12.1994 г. «О библиотечном деле» (ст. 12, п. «Обязанности библиотек»), «библиотеки обслуживают пользователей библиотек в соответствии со своими уставами, правилами пользования библиотеками и действующим законодательством»²⁹ (рис. 2).

Устав библиотеки – один из основных локальных нормативно-правовых документов, который обеспечивает организационную деятельность учреждения, являясь его правовой основой [18].

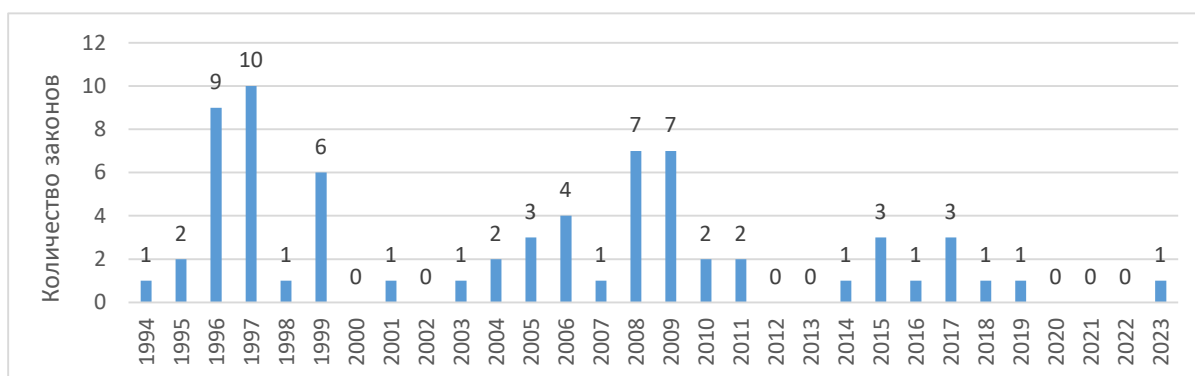


Рис. 1. Периодизация утверждения региональных законов о библиотечном деле

Fig. 1. Periodization of the approval of regional laws on librarianship

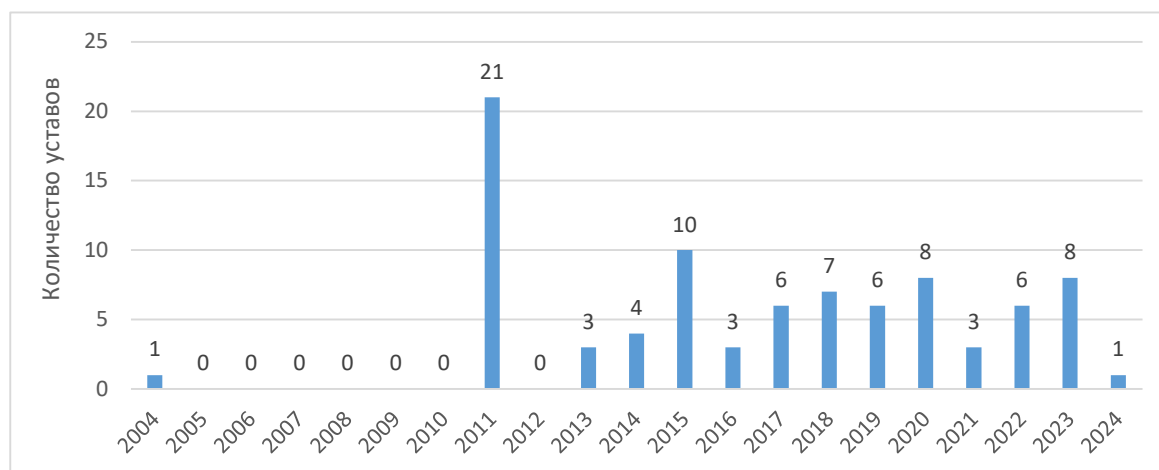


Рис. 2. Периодизация утверждения уставов ЦБ

Fig. 2. Periodization of CL charter approval

²⁷ О библиотечном деле : закон Респ. Саха (Якутия) от 21 июля 1994 г. 3 № 27-1 (с изм. на 18 марта 2024 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/804911521> (дата обращения: 06.02.2025).

²⁸ О регулировании отдельных вопросов в области библиотечного дела и формирования обязательного экземпляра документов в Ямало-Ненецком автономном округе : закон Ямало-Ненец. авт. окр. от 26 июня 2023 г. № 52-ЗАО // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406700637?marker> (дата обращения: 06.02.2025).

²⁹ О библиотечном деле : федер. закон от 29 дек. 1994 г. № 78-ФЗ (с изм. на 14 апр. 2023 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9010022> (дата обращения: 06.02.2025).

В данный момент в 87 из 89 регионов РФ действуют ЦБ. Исключением являются Запорожская область, где ЦБ отсутствует из-за сложной ситуации в регионе, и Чукотский АО, где ЦБ упразднена.

Важно подчеркнуть, что уставы ЦБ утверждаются региональными органами управления культуры или администрацией региона.

Региональные органы управления культуры. Структурные подразделения администрации субъектов РФ (департаменты, управления, отделы, комитеты, министерства) выступают организациями, которые осуществляют управление в области культуры и, как правило, выполняют роли учредителей ЦБ. Центральные библиотеки субъектов выступают объектами культурной деятельности на уровне региона и находятся под управлением региональных органов культуры.

В каждом из 89 субъектов РФ действуют официальные документы, определяющие структуру и полномочия региональных органов, курирующих вопросы культуры, периодизация их утверждения представлена на [рисунке 3](#).

Региональные стратегии/концепции и планы развития библиотечного дела

В соответствии с современными направлениями работы Министерства культуры по реализации библиотечной политики РФ до 2030 г., ЦБ участвуют в разработке региональных стратегий/концепций развития библиотечного дела [19].

В 2023 г. по поручению Министерства культуры РФ научно-методический отдел РНБ осуществил мониторинг выполнения региональных и ведомственных планов по развитию и модернизации библиотек в рамках исполнения Плана мероприятий по реализации «Стратегии развития библиотечного дела в РФ на период до 2030 г.». Был проведен анализ информации о наличии утвержденных планов по развитию и модернизации библиотек на региональном и ведомственном уровнях, включая аспекты комплектования, сохранности коллекций и улучшения материально-технического обеспечения.

Стратегические и концептуальные документы, посвященные развитию библиотечного дела в различных регионах страны, отражают основные проблемы, с которыми сталкиваются ЦБ. Их изучение помогает понять интересы ЦБ и видеть ситуации как в субъектах РФ, так и в целом по России. В документах, принятых на местах, помимо основополагающих принципов развития библиотек заложены решения конкретных местных проблем. Важной особенностью региональных стратегических планов и концепций развития является то, что орган исполнительной власти субъекта РФ, утверждающий документ, берет на себя обязательства финансирования исполнения плана на определенный период. Тем самым закладываются основы для устойчивого развития отрасли в республиках, краях, областях, округах [20].

Результаты данного исследования, касающиеся региональных стратегий, концепций и планов развития библиотечного дела по ФО РФ на 01.01.2024 г., подготовлены Сектором

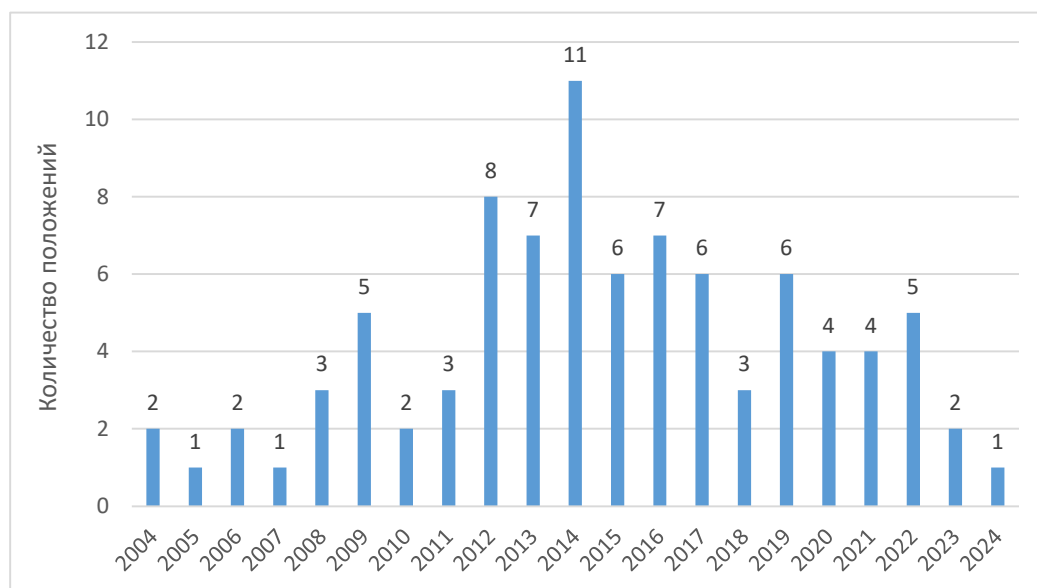


Рис. 3. Периодизация утверждения положений региональных органов управления культуры

Fig. 3. Periodization of approval of regulations of regional cultural management bodies

организации библиотечного дела научно-методического отдела РНБ и представлены на сайте библиотеки³⁰, а также на рисунке 4.

В 34 из 89 субъектов РФ утверждены региональные стратегии/концепции и планы развития библиотечного дела. В том числе: 16 – стратегии/концепции, 18 – планы.

В условиях сложной обстановки в новых регионах РФ (ДНР, ЛНР, Запорожская, Херсонская области) на данный момент отсутствуют утвержденные региональные стратегии, концепции и планы развития библиотечного дела. Министерство культуры ДНР осуществляет подготовку региональной концепции развития библиотечного дела.

Сектор организации библиотечного дела НМО РНБ включает в базу данных Всероссийского корпоративного проекта «Центральные библиотеки субъектов Российской Федерации» и публикует на своем сайте тексты региональных стратегий/концепций и планов развития библиотечного дела до 2030 г.³¹

Региональные нормативные документы по модельным библиотекам

Создание модельных муниципальных библиотек стало одним из ключевых направлений национального проекта «Культура», в котором выделяется 4 этапа, последний из которых был рассчитан на 2019–2024 гг. В рамках федерального проекта «Культурная среда» национального проекта «Культура» планировалось ежегодно открывать по 110 современных модельных муниципальных библиотек в период 2019–2024 гг.

Правительство РФ приняло постановление об утверждении правил предоставления трансфертов на создание модельных библиотек нового поколения в субъектах страны [21], а затем еще два постановления правительства РФ [22–23] о внесении изменений в данные правила.

Все модельные библиотеки, открытые в рамках нацпроекта «Культура» с участием федерального бюджета, по ФО и субъектам РФ представлены на сайте «Библиотека нового поколения»³².

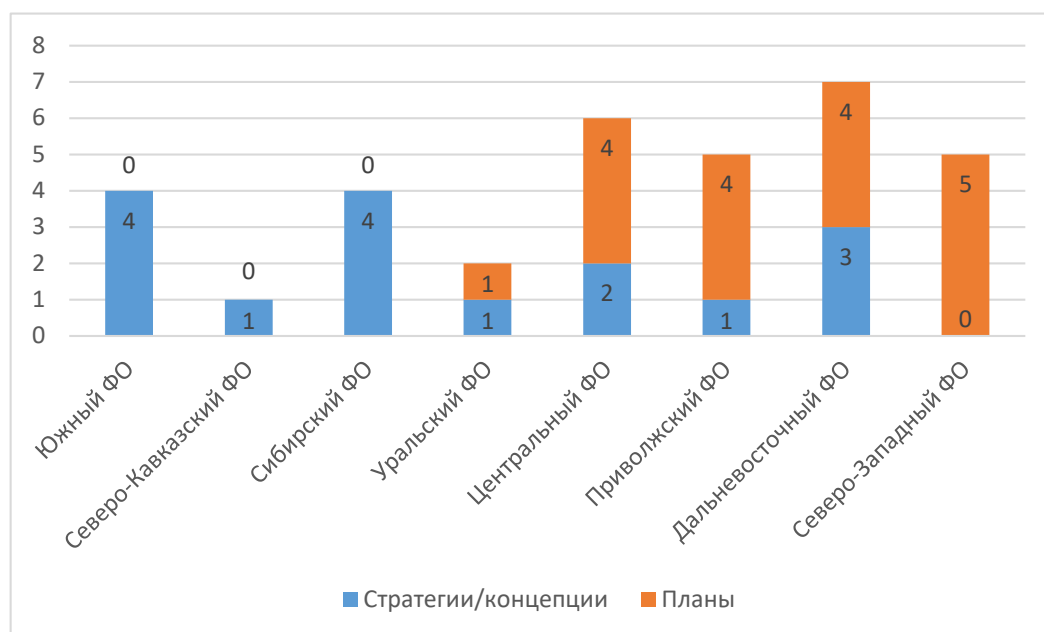


Рис. 4. Количество утвержденных региональных стратегий, концепций, планов развития библиотечного дела по федеральным округам РФ

Fig. 4. Quantity of approved regional strategies, concepts, and plans for the development of librarianship in the federal districts of the Russian Federation

³⁰ Региональные стратегии/концепции и планы развития библиотечного дела по округам РФ // Российская национальная библиотека : сайт. URL: <https://nlr.ru/nmo/dep/artupload/nmo/article/RA8771/NA88128.pdf> (дата обращения: 06.02.2025).

³¹ Региональные Стратегии/концепции развития библиотечного дела до 2030 г. // Российская национальная библиотека : сайт. URL: <https://nlr.ru/nmo/RA6043/regionalnye-strategii-razvitiya-bib-dela-2030> (дата обращения: 06.02.2025).

³² Библиотека нового поколения : сайт. URL: <https://новаябиблиотека.рф/> (дата обращения: 06.02.2025).



Рис. 5. Количество утвержденных региональных нормативных документов по модельным библиотекам федеральных округов РФ

Fig. 5. Quantity approved regional regulatory documents for model libraries in the federal districts of the Russian Federation

Согласно этой информации, в период с 2019 по 2023 г. открыто 1080 модельных библиотек.

В целях обеспечения реализации национального проекта на ЦБ субъектов РФ возложены обязанности, касающиеся организационно-методического сопровождения выполнения проектных работ. В ряде ЦБ, по решению учредителей, были сформированы проектные офисы и рабочие группы, обеспечивающие создание модельных библиотек в регионах³³. В некоторых регионах ответственность за организацию и развитие модельных библиотек на муниципальном уровне передана местным органам управления культурой (министерствам, департаментам, управлениям). Однако и в этом случае в состав проектного офиса, функционирующего на базе регионального органа управления культуры, включаются специалисты ЦБ.

Сотрудниками сектора организации библиотечного дела НМО РНБ проводится аналитико-синтетическая обработка материалов, представленных ЦБ и информационными центрами департаментов культуры субъектов РФ [24].

Результаты исследования региональных нормативных документов по модельным библиотекам в ФО РФ на 01.01.2024 г. опубликованы в таблице, представленной на сайте РНБ³⁴. Из 89 субъектов

РФ в 44 утверждены региональные нормативные документы по модельным библиотекам.

К началу 2024 г. во всех регионах РФ, включая новые территории, были открыты модельные библиотеки, созданные при поддержке федерального финансирования. Исключение составляют Москва и Санкт-Петербург, для которых не было предусмотрено участие в конкурсах. В 2023 г. Комитетом по культуре Санкт-Петербурга были приняты распоряжения^{35, 36}, которые существенно ускорили модернизацию библиотек города.

В новых регионах РФ (ДНР, ЛНР, Запорожская, Херсонская области) в связи с текущей сложной ситуацией отсутствуют утвержденные региональные нормативные документы, регулирующие деятельность модельных библиотек.

Заключение

В настоящее время совершенствование нормативно-правовой базы рассматривается как один из приоритетов развития библиотек, а также

³³ Региональная составляющая национального проекта «Культура» // Российская национальная библиотека : сайт. URL: <https://nlr.ru/nmo/RA4700/region-natsional-proekt-kultura> (дата обращения: 06.02.2025).

³⁴ Региональные нормативные документы по модельным библиотекам в федеральных округах РФ // Российская национальная библиотека : сайт. URL: <https://nlr.ru/nmo/dep/artupload/nmo/article/RA8771/NA88129.pdf> (дата обращения: 06.02.2025).

³⁵ О Порядке определения объема и условий предоставления субсидий на иные цели на проведение мероприятий по модернизации общедоступных библиотек Санкт-Петербурга : распоряжение Ком. по культуре Санкт-Петербурга от 9 февр. 2023 г. № 67 // Гарант.ру : информ.-правовой портал : сайт. URL: <https://base.garant.ru/407565551/> (дата обращения: 06.02.2025).

³⁶ О модернизации общедоступных библиотек Санкт-Петербурга : распоряжение Ком. по культуре Санкт-Петербурга от 29 июня 2023 г. № 827 // Гарант.ру : информ.-правовой портал : сайт. URL: <https://base.garant.ru/407571682/> (дата обращения: 06.02.2025).

как важная цель их деятельности. Нормативно-правовая документация библиотек является основой, позволяющей им предоставлять в соответствии с ключевой функцией трансляции культуры самому широкому кругу пользователей.

В законодательстве на уровне субъектов РФ необходимо решать задачи, которые не входят в компетенцию федеральной власти и не регулируются федеральными законами. Это предполагает установление конкретных стандартов, таких как размещение библиотек и их финансирование, а также определение порядка местного налогообложения и особых условий для оплаты труда и др.

Современная библиотека представляет собой учреждение, развитое в правовом отношении. Ее работа регулируется комплексом юридических норм, установленных в сфере культуры. Деятельность библиотек осуществляется в соответствии с юридическими документами, ключевыми из которых являются Устав или Положение о библиотеке.

Список литературы

1. Володин Б. Ф. Областная библиотека как региональный информационный центр (к условиям оптимального функционирования в контексте развития национальной концепции социалистического библиотековедения) // Проблемы оптимизации функционирования библиотечных систем. Ленинград, 1985. Вып. 6: Проблемы оценки библиотечной деятельности и совершенствование обслуживания читателей. С. 6–26.
2. Шилов Л. А. Деятельность областных библиотек РСФСР – на уровень новых требований // Советское библиотековедение. 1981. № 5. С. 21–35.
3. Борисова Е. И. Подходы к разработке правовых основ деятельности библиотек РФ (обзор отечественных публикаций 1980–1990) // Информационный бюллетень РБА. 1995. № 2. С. 93–107.
4. Доценко И. И. Гражданско-правовое регулирование библиотечного дела в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 1988. 20 с.
5. Фирсов В. Р. Регулирование деятельности библиотек на основе законодательства в области библиотечного дела : автореф. дис. ... д-ра пед. наук. Санкт-Петербург, 2000. 32 с.
6. Фирсов В. Р. Государственное законодательное регулирование деятельности библиотек. Санкт-Петербург : Изд-во Рос. нац. б-ки, 2000. 255 с.
7. Гриханов Ю. А. Правовое регулирование библиотечной деятельности в субъектах Российской Федерации // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 1997. Вып. 2. С. 51–61.
8. Гриханов Ю. А. Библиотечное законодательство субъектов Российской Федерации: новый этап – новые решения // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 2010. Вып. 28. С. 255–263.
9. Борисова Е. И. Значение регионального библиотечного законодательства в формировании

В заключение стоит подчеркнуть, что грамотно оформленная документация служит важнейшим фактором успешной работы библиотек, их взаимодействия с пользователями и органами власти. Разработка нормативно-правовой документации библиотек свидетельствует о признании их значимости в регионах и содействует усилению роли библиотечной профессии.

Успешное развитие библиотечного законодательства требует детального анализа и реализации его норм. Без теоретического осмысления соответствующего правового материала наука не сможет предоставить обоснованные рекомендации по его совершенствованию.

*Автор прочитал и одобрил
окончательный вариант рукописи.*

Конфликт интересов

*Автор заявляет об отсутствии конфликтов
интересов, требующих раскрытия
в этой статье.*

региональной библиотечной политики // Информационный бюллетень РБА. 2009. № 52. С. 26–30.

10. Борисова Е. И. Библиотечное законодательство субъектов РФ (1994–2013): итоги развития // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 2013. Вып. 34. С. 233–243.

11. Кузьмин Е. И. Государственная библиотечная политика в России в переходный период: формирование и реализация : автореф. дис. ... канд. пед. наук. Москва, 2001. 19 с.

12. Фирсов В. Р. Формирование территориального библиотечного законодательства в России // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 2000. Вып. 8. С. 186–196.

13. Фирсов В. Р. Нормативная база: проблемы ее формирования // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 1996. Вып. 1. С. 106–111.

14. Борисова Е. И. Библиотечное законодательство Российской Федерации: некоторые итоги развития на рубеже тысячелетия // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 2001. Вып. 11. С. 93–95.

15. Гриханов Ю. А. Законы о библиотечном деле в действии: проблемы реализации и развития // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 1996. Вып. 1. С. 99–106.

16. Семенихина К. А., Ветрова А. А., Баранов М. В. Система органов государственного управления культурой // Студенческий научный форум – 2017 : IX Междунар. студенч. науч. конф. URL: <https://scienceforum.ru/2017/article/2017035218> (дата обращения: 17.02.2025).

17. Кузнецова А. Г. Региональные нормативно-правовые акты в области управления библиотечным делом // Методист: грани профессионализма : VI Всерос. науч.-практ. конф. «Методическая служба современной публичной библиотеки» (Санкт-Петербург, 13 нояб. 2024 г.) : сб. материалов. Санкт-Петербург, 2024. С. 15–34.

18. Домбровская И. В., Кузнецова А. Г. Проблемы и задачи нормативного обеспечения деятельности

в современной библиотеке // Вестник Дальневосточной государственной научной библиотеки. 2023. № 1. С. 122–134.

19. Кузнецова А. Г. О повышении роли Центральные библиотек субъектов Российской Федерации в реализации Стратегии развития библиотечного дела // Библиотечное дело. 2021. № 22. С. 26–28.

20. Трушина И. А., Макаров В. А. Стратегическое планирование развития библиотечного дела в регионах РФ: актуальное состояние // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 2023. Вып. 55. С. 3–19.

21. Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание модельных муниципальных библиотек в целях реализации национального проекта «Культура» : постановление Правительства Рос. Федерации от 18.03.2019 № 281 // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 2020. Вып. 49. С. 279.

22. Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание модельных муниципальных библиотек в целях реализации национального проекта «Культура» : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 18.03.2019 № 281 // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 2020. Вып. 49. С. 280–288.

23. Распределение иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2019 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание модельных муниципальных библиотек в целях реализации национального проекта «Культура» : утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 30.03.2019 № 598-р // Библиотека и закон : журн.-справ. Москва, 2020. Вып. 49. С. 290.

24. Домбровская И. В., Рыкова В. В. Модельные библиотеки регионов Европейской части России: данные мониторинга РНБ на 01 января 2023 г. // Библиотечное дело. 2023. № 17. С. 31–39.

References

1. Volodin BF (1985) Regional library as a regional information center (to the conditions of optimal functioning in the context of the development of the national concept of socialist library science). *Problemy optimizatsii funktsionirovaniya biblioteknykh sistem*. Leningrad, iss. 6, pp. 6–26. (In Russ.).

2. Shilov LA (1981) Activities of regional libraries of the RSFSR – to the level of new requirements. *Sovetskoe bibliotekovedenie* 5: 21–35. (In Russ.).

3. Borisova EI (1995) Approaches to the development of legal framework for the activities of libraries in the Russian Federation (review of domestic publications 1980–1990). *Informatsionnyi byulleten' RBA* 2: 93–107. (In Russ.).

4. Dotsenko II (1988) Civil-legal regulation of librarianship in the USSR: Cand. legal sci. diss. abstr. Leningrad. (In Russ.).

5. Firsov VR (2000) Regulation of library activities based on legislation in the field of librarianship: Dr. ped. sci. diss. abstr. Saint Petersburg. (In Russ.).

6. Firsov VR (2000) State legislative regulation of library activities. Saint Petersburg: Izd-vo Ros. nats. b-ki. (In Russ.).

7. Grikhanov YuA (1997) Legal regulation of library activities in the federal subjects of Russia. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 2, pp. 51–61. (In Russ.).

8. Grikhanov YuA (2010) Library legislation of the federal subjects of Russia: a new stage – new solutions. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 28, pp. 255–263. (In Russ.).

9. Borisova EI (2009) The importance of regional library legislation in the formation of regional library policy. *Informatsionnyi byulleten' RBA* 52: 26–30. (In Russ.).

10. Borisova EI (2013) Library legislation of the federal subjects of Russia (1994–2013): development results. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 34, pp. 233–243. (In Russ.).

11. Kuzmin EI (2001) The state library policy in Russia during the transition period: formation and implementation: Cand. ped. sci. diss. abstr. Moscow. (In Russ.).

12. Firsov VR (2000) Formation of territorial library legislation in Russia. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 8, pp. 186–196. (In Russ.).

13. Firsov VR (1996) Regulatory framework: problems of its formation. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 1, pp. 106–111. (In Russ.).

14. Borisova EI (2001) Library legislation of the Russian Federation: some results of development at the turn of the millennium. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 11, pp. 93–95. (In Russ.).

15. Grikhanov YuA (1996) Laws on librarianship in action: problems of implementation and development. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 1, pp. 99–106. (In Russ.).

16. Semenikhina KA, Vetrova AA and Baranov MV (2017) The system of state bodies of cultural management. *Studencheskii nauchnyi forum – 2017: IX Mezhdunar. studenchesk. nauch. konf.* (In Russ.). URL: <https://scienceforum.ru/2017/article/2017035218> (accessed 17.02.2025).

17. Kuznetsova AG (2024) Regional regulatory legal acts in the field of library management. *Metodist: grani professionalizma: VI Vseros. nauch.-prakt. konf. «Metodicheskaya sluzhba sovremennoi publichnoi biblioteki»* (Sankt-Peterburg, 13 noyab. 2024 g.): sb. materialov. Saint Petersburg, pp. 15–34. (In Russ.).

18. Dombrovskaya IV and Kuznetsova AG (2023) Problems and tasks of regulatory support for activities in a modern library. *Vestnik Dal'nevostochnoi gosudarstvennoi nauchnoi biblioteki* 1: 122–134. (In Russ.).

19. Kuznetsova AG. (2021) On increasing the role of the Central libraries of the federal subjects of Russia in the implementation of the Strategy for the Development of Librarianship. *Biblioteknoe delo* 22: 26–28. (In Russ.).

20. Trushina IA and Makarov VA (2023) Strategic planning for the librarianship development in the regions of the Russian Federation: current status. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 55, pp. 3–19. (In Russ.).

21. (2020) On approval of the Rules for the provision of other inter-budget transfers from the federal budget to the budgets of the federal subjects of Russia for creating model municipal libraries to implement the national project “Culture”: decree of the Government of the Russ. Federation dated 18.03.2019 No. 281. *Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav.* Moscow, iss. 49, p. 279. (In Russ.).

22. (2020) Rules for the provision of other inter-budget transfers from the federal budget to the budgets of the

federal subjects of Russia for creating model municipal libraries to implement the national project "Culture": approved by the decree of the Government of the Russ. Federation dated 18.03.2019 No. 281. Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav. Moscow, iss. 49, pp. 280-288. (In Russ.).

23. (2020) Distribution of other inter-budget transfers provided in 2019 from the federal budget to the budgets of the federal subjects of Russia for creating model municipal

libraries to implement the national project "Culture": approved by the order of the Government of the Russ. Federation dated 30.03.2019 No. 598-r. Biblioteka i zakon: zhurn.-sprav. Moscow, iss. 49, p. 290. (In Russ.).

24. Dombrovskaya IV and Rykova VV (2023) Model libraries of regions of European Russia: monitoring data of the National Library of Russia as of January 1, 2023. Bibliotечноe delo 17: 31-39. (In Russ.).

Статья поступила в редакцию / Received 15.02.2025

Получена после доработки / Revised 03.04.2025

Принята для публикации / Accepted 21.05.2025