РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

© Ю. М. Макушынская, 2003

ПРАВАВОЕ ЗАБЕСПЯЧЭННЕ ДЗЕЙНАСЦІ БІБЛІЯТЭК

Патрэба ў прававым забеспячэнні дзейнасці бібліятэк узнікла праз стагоддзі пасля іх узнікнення ў адказ на неабходнасць акрэсліць паўнамоцтвы і межы дзеяння бібліятэк ў канкрэтным дзяржаўным утварэнні, стварыць дзейсныя механізмы ажыццяўлення бібліятэкамі іх грамадскіх функцый, вызначыць умовы кіравання імі і фінансавання.

Паняцце "прававое забеспячэнне" ў апошняе дзесяцігоддзе актыўна выкарыстоўваецца пры разглядзе і апісанні з'яў, звязаных з прававым рэгуляваннем розных сфер чалавечай дзейнасці. Яго ўжыванне зафіксавана як у дакументах, якія маюць афіцыйны харакар [7, 3, 6, 4, 5], так і ў неафіцыйных выданнях, публікацыях у перыядычным друку (напрыклад, "прававое забеспячэнне менеджмента ў культуры" [18], "прававое забеспячэнне сучаснай адукацыі за мяжой" [14], "прававое забеспячэнне працэсаў інфарматызацыі ў Рэспубліцы Беларусь" [13] і г.д., у тым ліку і ў спецыяльным бібліятэчным друку ў работах І.Ю. Багровай, О.Ф. Байковай, В.К. Клюева, В.Р. Фірсава, О.М. Какойкінай. Аднак, нягледзячы на частае ўжыванне гэтага словазлучэння, яго сэнсоўныя межы пакуль адназначна не акрэслены.

"Прававое забеспячэнне" не з'яўляецца юрыдычным тэрмінам. Ключавым тэрмінаэлементам у гэтым паняцці з'яўляецца паняцце "права", г.зн. "сістэма агульнаабавязковых правілаў паводзін, якія ўстанаўліваюцца (санкцыянуюцца) і забяспечваюцца дзяржавай у мэтах рэгулявання грамадскіх адносін" [2], адпаведна, прыметнік "прававы" азначае "заснаваны на праве" [19], той, што адлюстроўвае нормы права. У выданнях, публікацыях, у якіх ужываецца паняцце "прававое забеспячэнне", ідзе гаворка аб прававой базе тых ці іншых грамадскіх адносін. Але тут трэба ўдакладніць, што этымалогія тэрмінаэлемента "забеспячэнне", перш за ўсё падразумявае не "аснову чаго-небудзь" (базу) [17], а здольнасць забяспечваць што-небудзь, г.зн. "рабіць цалкам магчымым, сапраўдным, рэальна выкананым, гарантаваць што-небудзь" [20]. У сваю чаргу, назоўнікі "дзейнасць бібліятэк" у тэрміне "прававое забеспячэнне дзейнасці бібліятэк" азначаюць суб'ект прававога ўздзеяння, а іменна бібліятэкі. Такім чынам, мэтавае прызначэнне прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк заключаецца ў тым, каб рабіць магчымым нармальнае функцыянаванне бібліятэк у грамадстве пры дапамозе прававых норм.

Наша разуменне тэрміна "прававое забеспячэнне дзейнасці бібліятэк" заснавана на сістэмным падыходзе – бачанне вывучаемага аб'екта, у дадзеным выпадку прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк як цэласнай сістэмы, якая складаецца з элементаў, якія знаходзяцца ў цесным узаемадзеянні адзін з другім і з навакольным асяроддзем. У дачыненні да прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк – гэта адзінства наступных узаемазвязаных элементаў: 1) бібліятэка як суб'ект прававога рэгулявання; 2) прававая база дзейнасці бібліятэк; 3) інстытуты ўлады і грамадска-прафесійныя інстытуты, якія забяспечваюць распрацоўку прававой базы і кантралююць выкананне прадпісанняў. І "дзеянне" (як "вынік праяўлення дзейнасці чагосьці, уплыў, уздзеянне" [17]) па рэалізацыі прававых норм, якое выступае ў якасці сувязнога звяна паміж трох элементаў сістэмы.

Такім чынам, нягледзячы на неакрэсленасць тэрміналогіі па праблеме прававога забеспячэння, можна меркаваць, што пры пошуку фундаментальных заканамернасцей у развіцці прававога забеспячэння гаворка павінна ісці аб пэўным структуралізме. Некаторы набор інструментаў для вывучэння структуры прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк у нас ёсць. Гэта метадалогія сістэмнага падыходу, якая прадугледжвае разгляд той ці іншай з'явы ў якасці сістэмы.

Пад "сістэмай" у сучаснай навуцы разумеюць сукупнасць узаемазвязаных элементаў, якія ўтвараюць некаторую цэласнасць [8, 9, 12]. Аб'екты, якія ўяўляюць сабой сістэмы, могуць вывучацца сістэмна і несістэмна. З пункту гледжання сістэмнага падыходу спецыфіка складанага аб'екта (сістэмы) не вычэрпваецца асаблівасцямі складаючых яго элементаў, яна караніцца, перш за ўсё, у характары сувязей і адносін паміж імі. Ён мае сваёй мэтай выяўленне механізма "жыцця", г.зн. функцыянавання і развіцця аб'екта ў яго ўнутраных і знешніх (тых, што датычацца яго ўзаемаадносін з асяроддзем) характарыстыках [10].

Першым структурным элементам у сістэме прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк выступае "бібліятэка", якая

з'яўляецца сацыяльным інстытутам і паўнапраўным суб'ектам дзяржаўнага кіравання і прававога рэгулявання. Сацыяльная сутнасць бібліятэкі падрабязна разгледжана Р.С. Матульскім [15], каторы, у прыватнасці, адзначае, што "фарміраванне нацыянальнай сістэмы бібліятэк ... павінна базавацца на адзіных нарматыўна-прававых і арганізацыйна-тэхналагічных асновах". Бібліятэка ў сістэме прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк выступае ў якасці сэнсу існавання ўсёй сістэмы. У сваёй дзейнасці яна ўступае ў вялікую колькасць праваадносін, якія рэгулююцца прававымі нормамі. Прававыя нормы, у сваю чаргу, складаюцца ў прававую базу бібліятэк, якая фармуецца органамі заканадаўчай і выканаўчай улады.

Другі элемент – "прававая база дзейнасці бібліятэк", ці "бібліятэчнае заканадаўства". Тут неабходна ўдакладніць, што паняцці "прававая база дзейнасці бібліятэк" і "бібліятэчнае заканадаўства" супадаюць па сваім змесце і з'яўляюцца сінанімічнымі. Пад "прававой базай дзейнасці бібліятэк" у бібліятэказнаўстве фармальна разумеюць "сукупнасць прававых актаў рознай формы і юрыдычнай сілы, якія рэгулююць розныя накірункі дзейнасці бібліятэк" [21, с. 55]. Аналагічнае змястоўнае напаўненне і ў тэрміна "бібліятэчнае заканадаўства". У Вялікім юрыдычным слоўніку, "заканадаўства" вызначаецца як: 1) адзін з асноўных метадаў ажыццяўлення дзяржавай сваіх функцый, які заключаецца ў выданні органамі дзяржаўнай улады законаў; 2) сукупнасць прававых норм, якія рэгулююць грамадскія адносіны ўвогуле ці адзін з відаў грамадскіх адносін [11]. Прыметнік "бібліятэчнае" ў тэрмінаэлеменце "бібліятэчнае заканадаўства" азначае суб'ект заканадаўчага рэгулявання – бібліятэку. Такім чынам, на аснове азначэння заканадаўства "бібліятэчнае заканадаўства" можна азначыць як сукупнасць прававых норм, якія рэгулююць дзейнасць бібліятэк. У сваю чаргу нормы права (прававыя нормы) у тым жа Вялікім юрыдычным слоўніку азначаюцца як "агульнаабавязковыя правілы паводзін, усталяваныя ці санкцыянаваныя дзяржавай і забяспечаныя яго прымусовай сілай. Формай існавання норм права з'яўляюцца адпаведныя нарматыўна-прававыя акты, а таксама іншыя крыніцы права" [11]. Адпаведна, мы маем два паняцці (прававая база дзейнасці бібліятэк і бібліятэчнае заканадаўства) для азначэння адной з'явы (сукупнасці прававых норм, якія рэгулююць дзейнасць бібліятэк).

Трэцім структурным элементам у сістэме прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк з'яўляецца "інстытуцыянальны" элемент, г.зн. інстытуты ўлады і грамадска-прафесійныя інстытуты, адказныя за распрацоўку, прыняцце і рэалізацыю нарматыўных прававых актаў. Распрацоўка, прыняцце і рэалізацыя нарматыўных прававых актаў, якія рэгулюць дзейнасць бібліятэк, ажыццяўляецца ўпаўнаважанымі дзяржаўнымі органамі ці ўпаўнаважанымі службовымі асобамі (для нарматыўных прававых актаў лакальнай значнасці). У прававым забеспячэнні дзейнасці бібліятэк Беларусі можна выдзяліць наступныя ўзроўні: нацыянальны, рэгіянальны, ведамасна-галіновы, лакальны. У якасці дадатковага ўзроўня выдзяляецца міжнародны ўзровень, які адыгрывае ролю знешняга асяроддзя, якое ў нейкай ступені задае накірунак заканадаўчага рэгулявання дзейнасці бібліятэк краіны звонку.

Задача нацыянальнага (базавага) узроўню заключаецца ў стварэнні прававой базы і ўмоў для развіцця бібліятэк краіны ўвогуле. На гэтым узроўні дзейнічаюць рэспубліканскія органы дзяржаўнага кіравання (Нацыянальны сход Рэспублікі Беларусь як орган заканадаўчай улады; Савет Міністраў як цэнтральны орган выканаўчай улады; Міністэрства культуры як орган, які ажыццяўляе агульнае кіраванне бібліятэчнай справай). Органамі заканадаўчай і выканаўчай (рэспубліканскай) дзяржаўнай улады распрацоўваюцца нарматыўныя прававыя акты. На нацыянальным узроўні адбываецца агульнае кіраванне бібліятэчнай справай у рэспубліцы, вызначаецца дзяржаўная бібліятэчная палітыка, фармуецца сістэма бібліятэк краіны, вызначаюцца нарматывы фінансавання, стратэгічныя прыярытэты і г.д.

Зыходнымі асноватворнымі ўмовамі для эфектыўнага правядзення дзяржаўнай палітыкі, накіраванай на задавальненне патрэб і інтарэсаў грамадства ў вызначанай сферы, з'яўляюцца фармаваныя самой дзяржаўнай уладай:

– канцэпцыя дзяржаўнай палітыкі, якая вызначае кароткатэрміновыя, сярэднетэрміновыя і доўгатэрміновыя перспектывы развіцця дадзенай сферы жыццядзейнасці грамадства і дзяржавы;

– заканадаўчая база, якая вызначае абавязковыя для ўсіх у дэмакратычнай прававой дзяржаве правілы, умовы і некаторыя неабходныя абмежаванні дзейнасці ў дадзенай сферы;

– арганізацыйна-тэхналагічнае забеспячэнне практычнай рэалізацыі і кантролю працэсаў дзяржаўнага рэгулявання дадзенай сферы як аб'екта дзяржаўнага кіравання [16].

На рэгіянальным узроўні, г.зн. узроўні асобнага раёна ці вобласці, органы выканаўчай улады (выканаўчыя камітэты, мясцовая адміністрацыя) праводзяць дзяржаўную палітыку ў галіне бібліятэчнай справы, вызначаюць сістэму кіравання падпарадкаванай ім сеткі бібліятэк, распрацоўваюць падзаконныя нарматыўныя прававыя акты, якія датычацца дзейнасці бібліятэк свайго рэгіёна.

Бібліятэчныя сеткі Беларусі, галоўным чынам, арганізаваны па ведамаснай ці галіновай прымеце (напрыклад, сістэма навукова-тэхнічных бібліятэк, сістэма біібліятэк навучальных устаноў, сістэма публічных бібліятэк). Задачай ведамасна-галіновага ўзроўню прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк з'яўляецца стварэнне ўмоў для функцыянавання бібліятэк у межах ведамства (галіны). На гэтым узроўні органы выканаўчай улады спецыяльнай кампетэнцыі (міністэрствы, дзяржаўныя камітэты, асобныя ведамствы) кіруюць сістэмай падпарадкаваных ім бібліятэк, распрацоўваюць падзаконныя ведамасныя (галіновыя) нарматыўныя прававыя акты.

На лакальным (нізавым) узроўні нарматыўныя прававыя акты распрацоўваюцца адміністрацыяй канкрэтнай бібліятэкі. Лакальныя акты адлюстроўваюць спецыфіку, мэты і задачы дзейнасці бібліятэкі і адпавядаюць дзеючым прававым нормам.

Знешнім фактарам, які аказвае ўплыў на сістэму бібліятэчнага заканадаўства рэспублікі ўвогуле, з'яўляюцца нормы і прынцыпы міжнароднага права. Прыняцце міжнародных нарматыўных прававых актаў мае мэту стварэння спрыяльных умоў, у прыватнасці, для функцыянавання бібліятэк без уліку нацыянальных межаў. У адпаведнасці з Канстытуцыяй Рэспублікі Беларусь (артыкул 8) "Рэспубліка Беларусь прызнае прыярытэт агульнапрызнаных прынцыпаў міжнароднага права і забяспечвае адпаведнасць ім заканадаўства" [1].

Тут неабходна адзначыць, што на кожным з пералічаных узроўняў прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк мэтазгодна выдзяленне грамадска-прафесінага падузроўня. Што абумоўлена, перш за ўсё, маючымі месца працэсамі дэмакратызацыі грамадства, якія вядуць да прафесіяналізацыі кіраўнічай дзейнасці. У прыватнасці, на прававое афармленне дзейнасці бібліятэк Беларусі ўплывае актыўнасць такіх суб'ектаў бібліятэчнай палітыкі, як Беларуская бібліятэчная асацыяцыя і Рэспубліканскі бібліятэчны савет, якія на нацыянальным узроўні ўдзельнічаюць у распрацоўцы нарматыўных прававых актаў, якія рэгулююць дзейнасць бібліятэк, і, у вызначанай ступені, маюць магчымасць уплываць на нарматворчыя працэсы ў сферы сваіх прафесійных інтарэсаў. Адпаведна, на кожным з вылучаных узроўняў роля прафесіянальных арганізацый вызначаецца ступенню іх аўтарытэтнасці і актыўнасці

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

Для паспяховага ажыццяўлення прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк неабходная наяўнасць узгодненасці паміж рознымі ўзроўнямі.

Апошні элемент у структуры прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк – элемент "дзеяння", часткова ўмоўны, але ў той жа час неабходны як сувязнае звяно. Элемент "дзеяння" рэалізуецца ва ўзаемадзеянні першых трох элементаў, з'яўляецца элементам "сувязі" і надае цэласнасць усёй сістэме.

Дзейснасць прававога забеспячэння – у адзінстве пералічаных трох кампанентаў (бібліятэкі, прававой базы яе дзеяння, а таксама інстытутаў улады і грамадска-прафесійных інстытутаў, адказных за распрацоўку, прыняцце і рэалізацыю нарматыўных прававых актаў бібліятэчнага заканадаўства), выключэнне якога-небудзь аднаго кампанента вядзе да парушэння цэласнасці і бяздзейнасці. Наяўнасць "дзеяння" ці "бяздзейнасці" абумоўліваецца радам фактараў. Па-першае, ступенню зацікаўленасці органаў вышэйшай дзяржаўнай улады ў развіцці бібліятэк. Па-другое, ступенню выканання сваіх абавязкаў і паўнамоцтваў органамі выканаўчай улады, якія павінны ажыццяўляць выканаўчую і распарадчую дзейнасць, г.зн. ажыццяўляць рэалізацыю дзяржаўнай палітыкі ў выглядзе сумы кіраўнічых рашэнняў, якія прымаюцца на аснове дзеючага заканадаўства і ацэнкі стану сферы вядзення выканаўчай улады і яе падсістэм; выконваць ці арганізоўваць выкананне заканадаўчых актаў, а таксама самім выдаваць абавязковыя для выканання прававыя акты для ніжэйстаячых органаў. Па-трэцяе, наяўнасцю ці адсутнасцю механізмаў у нарматыўных прававых актах, якія садзейнічаюць рэалізацыі норм, закладзеных у актах. Па-чацвёртае, у ступені зацікаўленасці бібліятэчнай суполкі ў наяўнасці тых ці іншых норм у нарматыўных прававых актах і ў ступені праяўлення данай зацікаўленасці пры дапамозе лабіравання сваіх інтарэсаў (г.зн. істотным фактарам з'яўляецца ініцыятыва знізу, якая стымулюе дзеянне і якая выступае ў якасці яго каталізатара).

Падыходы да прававога забеспячэння дзейнасці бібліятэк, напаўненне нарматыўных правых актаў вар'іруюцца ў залежнасці ад відаў бібліятэк. Гэта абумоўлена адрозненнем ў сацыяльным прызначэнні бібліятэк (выдзяляюцца агульныя, спецыяльныя і прыватныя бібліятэкі), адрозненнем задавальняльных інфармацыйных патрабаванняў (вылучаюцца вытворчыя, навуковыя, вучэбныя, кіраўнічыя бібліятэкі), адрозненнем у заснавальніках (дзяржаўныя бібліятэкі, заснаваныя рэспубліканскімі і мясцовымі органамі ўлады; недзяржаўныя бібліятэкі) і г.д. Падрабязная класіфікацыя бібліятэк і найважнейшыя прыметы, уласцівыя кожнаму з вылучаемых відаў бібліятэк, разглядаюцца Р.С.Матульскім [15]. Тут жа неабходна адзначыць, што асновы прававой базы дзейнасці бібліятэк рэспублікі незалежна ад іх відаў закладаюцца на нацыянальным узроўні; на наступных узроўнях адпаведнымі ўпаўнаважанымі органамі ажыццяўляецца развіццё і канкрэтызацыя "нацыянальных" прававых норм з мэтай рэгулявання і рэгламентавання дзейнасці падпарадкаваных ім бібліятэк.

Такім чынам, прававое забеспячэнне дзейнасці бібліятэк уяўляе сабой цэласную сістэму, якая складаецца з трох узаемазвязаных элементаў (бібліятэка як суб'ект прававога ўздзеяння, прававая база дзейнасці бібліятэк і інстытуцыянальны кампанент), кожны з якіх мае ўнутраную структуру. Цэласнасць і функцыянальнасць данай сістэмы забяспечваецца за кошт узаемадзеяння ўсіх яе кампанентаў.

Літаратура:

1. Конституция Республики Беларусь: [Принята 15.03.1994 г., №2875] // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – №1, 1/0.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь: [Принят 10.01.2000 г., № 361-З] // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – №7, 2/136.
3. О перспективах развития Содружества Независимых Государств и роли Межпарламентской Ассамблеи в его правовом обеспечении: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 13.06.2000 г. // Информ. бюл. Межпарламентской Ассамблеи СНГ. – 2000. – № 25.
4. О правовом обеспечении интеграционного развития Содружества Независимых Государств: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29.10.1994 г. // Информ. бюл. Межпарламентской Ассамблеи СНГ. – 1995. – № 6
5. О правовом обеспечении формирования зоны свободной торговли государств-участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16.10.1999 г. // Информ. бюл. Межпарламентской Ассамблеи СНГ. – 2000. – № 23.
6. О правовом обеспечении экологической безопасности внутренних водоемов, имеющих большое эколого-социальное значение для государств-участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 18.03.1994 г. // Информ. бюл. Межпарламентской Ассамблеи СНГ. – 1994 г. – № 4.
7. О проекте Закона Республики Беларусь "О ратификации Соглашения о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства": Постановление Палаты представителей Нац. собр. Респ. Беларусь от 3.04.2000 г., №1233-П/XI // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 42, 4/1098.
8. Афанасьев В.Г. Системность и общество. – М.: Политиздат, 1980. – 368 с.
9. Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. – М.: Эдиториал УРСС, 1997. – 448 с. – (Сер. "Философы России XX века").
10. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. – М., 1973. – С. 167.
11. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева, В.Д.Зорькина, В.Е.Крутских.– М.: Инфра-М, 1997. – С. 420. – (Библиотека словарей "Инфра-М").
12. Бохман А.Н. О понятийном аппарате системного подхода // Соврем. наука и науч. познание. – Томск, 1979. – С. 104 – 107.
13. Гринберг А.С., Кашинский Ю.И., Славин Б.С. Введение в правовую информатику: Монография / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Белорусский ин-т правоведения. – Минск: НО ООО "БИП-С", 2002. – С. 33.
14. Леоненко Н.И. Правовое обеспечение современного образования за рубежом. – М., 1994.
15. Мотульский Р.С. Библиотека как социальный институт / БГУ культуры. – Минск, 2002. – 374 с.
16. Нисневич Ю.А. Государственное управление и информационная политика // Науч.-техн. информ. – Сер. 1. – 2000. – №4. – С. 10

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

17. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / Под ред. Н.Ю.Шведовой. – 22-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 1990. – С. 40.
18. Правовое обеспечение менеджмента в культуре: Теоретический курс / Московский экстерный гуманит. ун-т. – М., 1994.
19. Словарь русского языка в 4-х томах / АН СССР. Ин-т русского яз.; Гл. ред. А.П.Евгеньева. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во "Русский язык", 1983. – Т.3. – С. 355.
20. Словарь сочетаемости слов русского языка: Ок. 2500 словарных статей / Ин-т русского языка им. А.С. Пушкина; Под ред. П.Н. Денисова, В.В. Морковкина. – 2-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1983. – С. 688.
21. Фирсов В.Р. Государственное законодательное регулирование деятельности библиотек / Рос. нац. б-ка; Ред. М.А.-Логинова. – С.-Петербург, 2000. – 256 с. – С. 55.

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ