

О. П. Федотова,

зав. отделом ГПНТБ СО РАН,
старший научный сотрудник, кандидат педагогических наук

**СПЕЦИФИКА ПРАВООТНОШЕНИЙ,
ВОЗНИКАЮЩИХ В БЫТОВАНИИ БИБЛИОТЕЧНОГО ФОНДА
ЛИТЕРАТУРЫ ОГРАНИЧЕННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ГПНТБ СО РАН)**

В статье кратко излагается система – как она понимается специалистами ГПНТБ СО РАН - законодательной и инструктивно-методической обеспеченности правоотношений, характерных для функционирования библиотечного фонда литературы ограниченного распространения.

Ключевые слова: правоотношения, информация, библиотечный фонд литературы ограниченного распространения, законодательная база.

The system – as it is understood by SPSL SB RAS specialists – of legislative and instruction-methodical providing of lawful relations characteristic of its closed collection' functioning is briefly stated.

Keywords: lawful relations, information, library' closed collection, legislative basis.

Современные определения, закрепленные в юридической литературе, постулируют, что «правоотношение – это возникающая на основе норм права индивидуализированная общественная связь между лицами, характеризующаяся наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая (гарантируемая) принудительной силой государства» [1, с. 115] или, что «правоотношение – это охраняемое государством общественное отношение, возникающее, как правило, вследствие воздействия норм права на поведение людей и характеризующееся наличием субъективных прав и юридических обязанностей у его участников» [7, с. 444]. Правоотношение, как считает С. В. Бошно [1], обладает следующими признаками:

- ⊕ это связь между лицами, возникающая на основе норм права;
- ⊕ связь осуществляется через субъективные права и юридические обязанности;
- ⊕ государственная власть поддерживает (гарантирует) действия носителя субъективного права (управомоченного лица) и обеспечивает исполнение обязанностей;

- ⊕ эта связь носит в разной степени индивидуализированный характер;
- ⊕ определенность содержания прав и обязанностей, т. е. того поведения, которому должны (могут) следовать участники отношений;
- ⊕ обладает волевым характером;
- ⊕ имеет специфическое внутреннее строение.

Правоотношения могут быть классифицированы на основе социально-юридических функций права. По этому основанию выделяют следующие виды: регулятивные и охранительные. В свою очередь регулятивные правоотношения делятся на активные и пассивные в зависимости от того, какую из двух основных регулятивных функций (динамическую или статическую) они приводят. Активные выражают динамическую функцию права и складываются на основе обязывающих норм; пассивные – это отношения, выражающие статическую функцию права и складывающиеся на основе управомочивающих и запрещающих норм, рассматриваемых в единстве. Охранительные правоотношения складываются на основе охранительных норм и представляют собой правоотношения, при помощи которых осуществляются меры юридической ответственности, меры защиты субъективных прав, превентивные меры государственного принуждения. Идеологические отношения также входят в сферу правового регулирования, приобретая при этом вид правовых отношений.

С точки зрения Ю. И. Гревцова, соотношение права, юридических норм и правовых отношений – соотношение трех самостоятельных юридических явлений. Характер их самостоятельности не является жестким, раз и навсегда заданным. Его отличают относительность и динамизм, он зависит от конкретно-исторических условий жизнедеятельности общества. Правовые отношения, согласно автору, предполагают определенный уровень юридической информированности, правовой культуры сторон, в большинстве случаев надлежащее возникновение и реализация таких отношений зависят не только от наличия эффективной нормы законодательства, но и профессионального уровня правоприменительной деятельности, качества ее организации [2, с. 29]. Нормы права и законодательства регулируют взаимодействие в реализации правовых отношений.

Профессиональная печать фиксирует факт роста количества исследований, посвященных правовому аспекту функционирования информации ограниченного доступа [4]. Специалистами отмечаются принципиальные недостатки законодательной базы: противоречивость, декларативность, наличие «белых пятен», неточность понятийного аппарата.

Закрытая для широкого общественного пользования литература существовала, существует и, скорее всего, будет существовать всегда. Взаимоотношения библиотек как учреждений, призванных обеспечивать доступность информации, и государства, налагающего ограничения на распространение ее отдельных сегментов, регулировались, как правило, по известной схеме: запрещенные документы изымались из библиотечных фондов навсегда либо передавались в особые библиотечные подразделения – спецхраны (спецфонды). Масштабы ограничений и их направленность на определенных этапах бытования данных фондов были различны и детерминировались господствующей идеологической доктриной и правовыми нормами государства, а также особенностями библиотечной системы [5]. В период существования СССР, как известно, основным органом, осуществлявшим контроль в сфере книгоиздания и книгораспространения, был Главлит¹.

¹ Главное управление по охране государственных тайн в печати Наркомпроса РСФСР образовано 6 июня 1922 г. декретом СНК РСФСР в целях объединения всех видов цензуры печатных произведений. В его функции входил предварительный просмотр всех предназначенных к опубликованию произведений, издание правил и инструкций по делам печати, составление списков произведений, запрещенных к изданию. По постановлению СНК СССР от 4 ноября 1933 г. Главлит был наделен правами Уполномоченного СНК СССР по охране военных и государственных тайн в печати. Было утверждено Положение «Об уполномоченном СНК СССР по охране военных тайн в печати и об отделах военной цензуры». Согласно постановлению Президиума Верховного Совета СССР от 16 апреля 1938 г. в ведение Главлита передана Всесоюзная книжная палата со всеми ассигнованиями и кредитами. На основании Распоряжения Совета Министров СССР от 13 марта 1952 г. № 5355р. ВКП выбыла из системы Главлита. По постановлению Совета Министров СССР от 15 марта 1953 г. № 769 Управление Уполномоченного Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати было передано в ведение МВД СССР. В апреле 1953 г. оно было преобразовано в Главное управление по охране военных и государственных тайн в печати МВД СССР. Согласно постановлению Совета Министров СССР от 8 октября 1953 г. № 2632 Главлит выделен из системы МВД в самостоятельное Главное управление и подчинен Совету Министров СССР, а соответствующие органы этого управления на местах подчинены Советам Министров союзных и автономных республик, исполкомам краевых и областных Советов депутатов трудящихся. Постановлением Совета Министров СССР от 24 февраля 1958 г. № 219-106 были утверждены структура и штаты, а также Положение о Главлите СССР. Согласно Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 авг. 1969 г. № 884 Главлит включен в состав Государственного Комитета Совета Министров СССР по печати с сохранением

Анализ законодательного и нормативно-документного обеспечения, регулирующего в настоящее время правоотношения, возникающие в деятельности российских библиотек [6], и в частности ГПНТБ СО РАН, как библиотеки, имеющей в фондах литературу ограниченного распространения (доступа), позволяет выделить три основных иерархических уровня:

- Российские нормативные и правовые акты, определяющие развитие информационной сферы и касающиеся (прямо или косвенно) деятельности библиотек;

- Внутриведомственная документация, определяющая правила обращения с информацией ограниченного распространения; (документами ее содержащими) применительно к конкретной системе;

- Внутрибиблиотечная документация, определяющая конкретные механизмы формирования, организации и использования фонда литературы ограниченного распространения.

Нельзя, конечно, не упомянуть документы международных организаций, касающиеся защиты конституционных прав каждого человека на информацию, к которым можно отнести: Всеобщую декларацию прав человека, провозглашенную в 1948 г., Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, вступившую в силу в 1953 г., устанавливающую неотъемлемые права и свободы для каждого и обязывающую государства гарантировать эти права каждому человеку; Декларацию принципов, принятую в Женеве на Всемирном Саммите по вопросам информационного общества в 2003 г. (Раздел В «Информационное общество для всех: основные принципы», постулирующий, что неотъемлемым элементом открытого для всех информационного

за ним всех финансовых и материальных фондов, выделенных Главлиту СССР как для центрального аппарата, так и для его местных органов. Согласно постановлению Совета Министров СССР от 18 авг. 1966 г. № 693 упразднено Главное управление по охране военных и государственных тайн в печати Комитета по печати при Совете Министров СССР. Упразднен Главлит постановлением Кабинета Министров СССР от 13 апреля 1991 г. с передачей его функций Министерству информации и печати СССР. Созданное на основании постановления Кабинета Министров СССР от 16 июля 1991 г. и приказа Министра информации и печати СССР от 25 июля 1991 г. Агентство по защите государственных секретов в средствах массовой информации при Министерстве информации и печати СССР просуществовало около трех месяцев. Оно было ликвидировано на основании постановления Совета Министров РСФСР от 15 окт. 1991 г. и Приказа Министерства информации и печати от 24 окт. 1991 г.

общества является обеспечение каждому возможности иметь доступ к информации) [3]... и т. д.

В отечественной нормативно-правовой базе, регламентирующей правоотношения в сфере производства, распространения и защиты информации, помимо законов, устанавливающих права граждан применительно к общедоступной информации, таких, как Конституция Российской Федерации или Закон «О библиотечном деле», можно выделить ряд основных документов, условно подразделяющихся на три группы:

- ❖ ограничивающие доступ к информации, определяемой как государственная тайна;

- ❖ ограничивающие доступ к информации, содержащей конфиденциальные сведения;

- ❖ ограничивающие доступ к информации экстремистского (деструктивного) характера.

К ним, с нашей точки зрения, в той или иной степени относятся: Федеральный закон от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 декабря 2006 г.); Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изм. и доп. от 11 ноября 2003 г., 6 июля 2006 г.); Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (с изм. и доп. от 18 июля 1997 г., 21 июля 1998 г., 5 января, 30 декабря 1999 г., 20 марта 2001 г., 10 января, 30 июня 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г., 2 декабря 2005 г.); Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с изм. и доп. от 30 декабря 1999 г., 7 ноября 2000 г., 30 декабря 2001 г., 7 мая, 25 июля 2002 г., 10 января, 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г., 7 марта 2005 г., 15 апреля, 27 июля 2006 г.); Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 «О государственной тайне» (с изм. и доп. от 6 октября 1997 г., 30 июня, 11 ноября 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г.); Патентный закон РФ от 23 сентября 1992 г. N 3517-1 (с изм. и доп. от 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 7 февраля 2003 г., 2 февраля 2006 г.); Постановление ВС РФ от 23 июля 1993 г. N 5505-1 «О сроке доступа к архивным документам, относящимся к сфере деятельности внешней разведки»; Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» (с изм. и доп. от 24 января 1998 г., 6 июня, 10 сентября 2001 г., 29 мая 2002 г., 3 марта 2005 г., 11 февраля 2006 г.); Указ Президента РФ от 17 марта 1994 г. N 552 «Об утверждении Положения об Архивном фонде Российской Федерации» (с изм. и доп. от

1 апреля 1996 г., 1 декабря 1998 г., 19 ноября 2003г.); Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 г. N 443 «Об утверждении Правил разработки перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»; Постановление Правительства РФ от 28 октября 1995 г. N 1050 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» (с изм. и доп. от 8 августа 2003 г., 15 ноября 2004 г.); Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. N 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности»; Постановление Правительства РФ от 20 февраля 1995 г. N 170 «Об установлении порядка рассекречивания и продления сроков засекречивания архивных документов Правительства СССР»; Временный порядок рассекречивания и продления сроков засекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну, находящихся в закрытых фондах государственных архивов и центрах хранения документации (утв. решением Гостехкомиссии РФ от 28 июня 1994 г. N 16). Ограничения прав на свободу информации, содержащиеся в «Перечне сведений, составляющих государственную тайну», определяются Федеральными законами, а именно: «О средствах массовой информации», принятым в 1991 г.; «О библиотечном деле», принятым в 1994 г. Закон «Об информации, информатизации и защите информации», принятый в 1995 г., закрепил право доступа граждан к государственным информационным ресурсам.

Первостепенная роль среди российских документов, касающихся права на информацию, принадлежит Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 09. 09. 2000 г. В ней перечислены основные виды угроз информационной безопасности страны. В их числе – девальвация духовных ценностей, пропаганда образов массовой культуры, основанная на культе насилия и на так называемых «нравственных ценностях», противоречащих российскому обществу. В 2002 г. вступил в силу Закон «О противодействии экстремистской деятельности» (ФЗ-114 от 25.07.2002). Согласно закону, на территории РФ запрещается распространение экстремистских материалов, а также их производство и хранение в целях распространения. В 2004 г. принят закон «О коммерческой тайне» № 98-ФЗ; в 2006 г. утверждены Федеральные Законы: «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 194-ФЗ и № 152-ФЗ «О персональных данных», но закон «О служебной тайне» не принят до сих пор, хотя его проект существует с 2003 г. (Это при том, что служебная тайна представляет наибольшую сложность с точки зрения определения ее понятия и правового режима.)

Существует «Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти», утвержденное Постановлением Правительства РФ № 1233 от 3 ноября 1994 г. Признаки служебной тайны определяются Указом Президента РФ от 06.03.1997 г. № 188 «Перечень сведений конфиденциального характера». Данное там определение не полно и не дает представления о правомочности проставления грифа «ДСП» иными организациями, кроме государственных, издания которых также поступают в библиотеки, формируя весьма значительный по объему сегмент фонда литературы ограниченного распространения.

На основании норм общероссийского законодательства различные министерства и ведомства разрабатывают свою систему документов применительно к конкретным условиям функционирования. Детально представлен комплекс инструкций и положений, касающихся обращения с информацией (документами) ограниченного распространения в системе МВД России. Среди них: приказ МВД СССР от 10 января 1990 г. № 05 «О мерах по укреплению режима секретности в системе МВД СССР»; приказ МВД России от 14 января 1993 г. № 10 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации»; сама Инструкция, Приказ МВД РФ от 5 сентября 1995 г. № 345 «Об утверждении Наставления по архивному делу во внутренних войсках МВД России»; приказ МВД России и Правила обращения со служебной информацией (сведениями) ограниченного распространения и документами, ее содержащими, в системе МВД России и т. д.

Президиум Российской академии наук также выпускал распоряжения о порядке обращения с документами и изданиями, содержащими служебную информацию ограниченного распространения в 1974 и 1984 гг. В настоящее время действует распоряжение Президиума РАН от 25 мая 1995 г.

В состав совокупного фонда Сибирского отделения РАН входят фонды ГПНТБ СО РАН и библиотек научно-исследовательских учреждений системы СО РАН. С целью координации работы по формированию и использованию фондов документов и изданий ограниченного распространения в 2008 г. были разработаны:

❖ «Положение о взаимодействии в формировании и использовании фондов документов и изданий ограниченного распространения в централизованной библиотечной системе СО РАН», призванное определить алгоритм взаимодействия в системе библиотек НИУ СО РАН

в формировании и использовании фондов документов и изданий ограниченного распространения;

❖ «Правила о порядке учета, обращения и хранения документов и изданий, содержащих несекретные сведения ограниченного распространения в Централизованной библиотечной системе СО РАН», координирующие библиотечные процессы и определяющие последовательность действий, направленных на эффективное функционирование данных фондов в НИУ СО РАН.

В ГПНТБ СО РАН существует пакет инструктивно-технологических и методических документов и материалов, регламентирующих отдельные производственные процессы в фонде:

❖ Профиль комплектования литературой;
❖ Положение о каталогах и картотеках;
❖ Инструкция о порядке пересылки документов, дел, изданий «ДСП» из сектора спецхранения;

❖ Инструкция о порядке получения, отбора, учета, обработки и хранения изданий, содержащих несекретные сведения ограниченного распространения в ГПНТБ СО РАН;

❖ Памятка о порядке приема литературы из ОКОЛ, ОНОД;
❖ Инструкции о порядке организации и ведения каталогов;
❖ Памятка о порядке копирования изданий, статей из них и служебных документов сектором спецхранения.

Последней в ГПНТБ СО РАН разработана Инструкция по работе с изданиями, включенными Министерством Юстиции РФ в Федеральный список экстремистских материалов (до недавнего времени действовала инструкция по отбору в фонд изданий деструктивного характера, ограничения на доступ к которым устанавливались самой библиотекой).

Отношения, возникавшие в системе «государство – библиотека – читатель» за все годы существования в ГПНТБ СО РАН фонда литературы ограниченного распространения (с 1963 г.) определялись степенью разработанности соответствующих законодательных и нормативных документов. К примеру, до 1968 г., в соответствии с требованиями Главлита, в фонд направлялись не только издания, на которых стоял гриф «Для служебного пользования», но и те, на которых стояли ограничительные пометки: «рассылается по списку», ЭКЗ № __, «продажа не подлежит», «Только для комсомольских организаций», «На правах рукописи», «Издание подписное», «Издание заказное» и др. Доступ к данным изданиям осуществлялся без ограничения тематики и без ходатайства руководителей предприятий и учреждений, а лишь с

разрешения директора библиотеки или его заместителя. Следующая инструкция Главлита установила иной, более жесткий порядок комплектования, учета, хранения и использования литературы с ограничительными грифами [6].

На наш взгляд, прямым государственным «руководством к действию», применимым для библиотек, имеющих в фондах литературу ограниченного распространения, можно считать только вышеупомянутое Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти (1994 г.). Как показал анализ работы крупнейших библиотек страны, имеющих в своем составе подобные фонды, многие организационные вопросы решаются на основании инструкций, разработанных еще в 70-х – 80-х годах, либо локально, исходя из конкретно-исторических особенностей системы формирования и использования фонда [5].

Следует отметить, что научная теория правового отношения, особенно в последние десятилетия, развивается главным образом за счет уточнений, конкретизации, некоторого развития первоначальных понятий и представлений. Ведущиеся в настоящее время исследования по проблеме правоприменительных отношений, выделяемых в самостоятельную группу (разновидность управленческих отношений), на базе таких критериев, как специфика формы деятельности государства; специфика нормативной основы правоприменительной деятельности; функциональное назначение и фактическое содержание, с нашей точки зрения, открывают новые возможности использования знаний в области теории права применительно к библиотечной практике.

Литература

1. *Бошно С. В.* Правоведение. Основы государства и права / С. В. Бошно. – М., 2007. – 346 с.
2. *Гревцов Ю. И.* Правовые отношения и осуществление права / Ю. И. Гревцов. – Л., 1987. – 128 с.
3. Декларация принципов // Всемирный Саммит по информационному обществу : информ. изд. – СПб., 2004. – С. 11–25.
4. *Махотина Н. В.* Библиотечная цензура в России: к историографии вопроса / Н. В. Махотина // Библиосфера. – № 1. – 2010. – С. 61–64.
5. *Махотина Н. В.* Библиотечный фонд литературы ограниченного распространения : ревизия функций и роли в новых социально-культурных условиях реализации библиотечной деятельности / Н. В. Махотина, О. П. Федотова // Роль библиотеки в формировании регионального социально-культурного пространства. – Новосибирск, 2009. – С. 145–155.

6. *Махотина Н. В.* Организационно-управленческие аспекты функционирования фондов литературы ограниченного распространения в системе библиотек СО РАН / Н. В. Махотина, О. П. Федотова // Библиотечный фонд: вопросы формирования, использования и сохранности. – Новосибирск, 2009. – С. 60–70.

7. *Ткаченко Ю. Г.* Методологические вопросы теории правоотношений / Ю. Г. Ткаченко. – М., 1980. – 176 с.

ПРОБЛЕМЫ ТЕРМИНОЛОГИИ