

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ЭКЗЕМПЛЯРА ДОКУМЕНТОВ

26 марта Государственной думой Федерального Собрания РФ был принят и подписан Президентом В. В. Путиным федеральный закон № 28-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон „Об обязательном экземпляре документов“». Причиной столь сложного и неуклюжего названия служит то обстоятельство, что для внесения изменений, уточнений и дополнений в ранее принятый закон необходимо принимать новый нормативный документ.

Нужно сразу отметить, что разработка и принятие 29 декабря 1994 г. федерального закона № 77 «Об обязательном экземпляре документов» и 23 января 2002 г. федерального закона № 19 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об обязательном экземпляре документов“» сыграли важнейшую роль в формировании национальной системы комплектования информационно-библиотечного фонда страны на нормативно-правовой основе. Это произошло в кризисный период перехода от плановой к рыночной экономике в сфере книжного и архивного дела, информатики и документалистики. Привыкшие к стабильным источникам комплектования библиотеки, архивы и информационные центры (как на федеральном, так и на региональном уровне) вдруг стали получать не более 40—45 % обязательных экземпляров создаваемых в стране документов.

Принятый в России впервые за всю ее историю новый закон позволил довольно быстро навести хотя бы минимальный порядок во взаимоотношениях производителей и получателей обязательных экземпляров. Были установлены основные виды обязательного экземпляра, категории его производителей и получателей, сроки и порядок доставки документов, требования сохранности и общедоступности фондов, обязанности и права как их производителей, так и получателей. Впервые была четко определена государственная политика в области формирования института обязательного экземпляра как ресурсной базы комплектования полного национального библиотечно-информационного фонда страны и развития системы государственной библиографии всех видов и типов документов. Провозглашенная законом ответственность за сохранность этих фондов как части культурного достояния народов России способствовали обеспечению информационной безопасности государства.

Этот же федеральный закон обусловил развитие законодательной инициативы на местах, то есть в регионах. Российская система бесплатного обязательного экземпляра функционирует на основе не только одного федерального закона, но целого комплекса базирующихся на нем законодательных актов и нормативных документов, принимаемых на федеральном и муниципальном уровнях и на уровне субъектов РФ. Соответственно, имеются обязательные экземпляры как федеральный комплект, обязательные экземпляры субъекта РФ и муниципальные обязательные экземпляры (уровень региона или города). Ясно, что столь сложная, многоярусная система не была в состоянии сразу и полностью удовлетворять запросы и отвечать информационным потребностям всех задействованных в ней участников. Она изначально основывалась на компромиссе между подходами (часто противоположными) к ее функционированию. Поэтому даже когда процент поступающих в федеральные депозитарии обязательных экземпляров был удвоен относительно объема фактически создаваемых в стране документов, действующая система и ее законодательное обеспечение вызвали критику (нередко справедливую) и бывали предметами частых дискуссий на различных специально проводимых конференциях (общенациональных, региональных, отраслевых и пр.) и семинарах. Участники всех этих встреч почти единодушно отмечали, что действующий федеральный закон дал необходимые правовые основы для комплектования фондов, модернизации библиотечно-информационной технологии. Кроме того, закон стимулировал разработку и утверждение соответствующих актов в регионах — субъектах РФ. Более чем в 70 из 89 основных территориальных единиц России сегодня уже действуют свои законы, в которых значительно развиты основные положения федерального закона «Об обязательном экземпляре документов». Поэтому изменение концептуальных положений этого закона могло бы парализовать начавшуюся деятельность по упорядочению поступлений обязательных экземпляров в соответствующие депозитарии всех уровней.

Вместе с тем положение с формированием фондов в федеральных библиотеках и органах научно-технической информации вызывало тревогу. В крупнейшие федеральные организации не поступало в качестве обязательного экземпляра значительная часть отечественного книжного репертуара (до 20 %) и периодики (около 40 %). Между тем, нехватка даже в 2—3 % расцениваются ЮНЕСКО как утрата национального культурного наследия. Важно учитывать,

что доля обязательного экземпляра в комплектовании фондов центральных библиотек составляет сегодня от 90 до 95 % от общего объема отечественных поступлений, а доля закупки изданий совершенно ничтожна из-за отсутствия средств на эти цели. Именно поэтому 80 % охват книжных изданий системой обязательного экземпляра считался бы успешным показателем в большинстве стран Запада, но и в России, где библиотеки не имеют денег на устранение лакун в своих фондах. Причины столь печального и, к сожалению, ставшего стабильным положения с обязательным экземпляром многообразны и носят как объективный, так и субъективный характер.

Во-первых, сказывается резкое увеличение количества и постоянное изменение качественного состава производителей (в том числе издателей) вообще, а газетно-журнальной продукции в особенности, а также расширение их географии.

Во-вторых, влияет вызванная нынешними социально-экономическими условиями кратковременность деятельности многих предпринимателей, особенно при выпуске электронных и аудиовизуальных изданий, а также в газетно-журнальной сфере; частые изменения адресов, названий фирм или изданий, их владельцев и т. д., — все это препятствует контактам производителей и получателей документов.

В-третьих, существовал и до сих пор существует определенный ведомственный, региональный и национальный сепаратизм, который препятствует интеграции усилий различных органов по соблюдению законодательства в сфере обязательного экземпляра и нередко поощряет неподчинение «диктату центра», т. е. попыткам какой-либо общенациональной и долговременной консолидации в издательской сфере деятельности.

В-четвертых, сказывается неумение или нежелание руководящих органов различного уровня использовать имеющиеся у них возможности и механизмы учета издательской деятельности (как на местах, так и в стране) на основе системы международной стандартной нумерации документов (ISBN, ISSN, ISMN и др.), а также библиографических и статистических баз данных, в том числе и налоговых органов.

В-пятых, подавляющее большинство отправителей обязательных экземпляров лишены явных материальных стимулов для выполнения законодательства в данной сфере; сказываются также отсутствие реальных санкций со стороны властей.

Бывшее Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям фактически не использовало предоставленное ему законодательством право применения санкций к нарушителям, да и сами эти санкции были весьма щадящие и необременительные для производителей документов. Особенно бесконтрольной оказалась область доставки в национальные библиотеки обязательных экземпляров не книжных документов — аудиовизуальных и электронных. Очевидной стала необходимость внести соответствующие изменения в Административный кодекс, чтобы усилить ответственность производителей документов (как на бумажных, так и на машиночитаемых носителях) за нарушение доставки обязательных экземпляров получателям.

Итак, среди важнейших изменений в новом федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» предлагалось обеспечить:

- сокращение количества экземпляров книг, брошюр и периодики информационно-рекламной и другой социально малозначимой тематики, а также постепенное перераспределение комплектов обязательных экземпляров изданий из депозитариев Москвы в пользу регионов Урала и юга России;
- решение проблемы взаимоотношения депозитариев на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и муниципальном уровне;
- максимально четкое и ясное определение электронных изданий, создание механизма их полного учета и регистрации;
- конкретизацию штрафных и прочих санкций и разработку механизма их практического применения к нарушителям;
- сотрудничество ведущих депозитариев России по выявлению и ликвидации пробелов в отношении обязательного экземпляра за счет сверки учетной документации и баз библиографических данных книжных палат и библиотек.

С учетом этих пожеланий и требований строилась занявшая не один год работа по модернизации действующего законодательства в сфере обязательного экземпляра. В работе принимали самое активное участие депутаты Государственной думы, представители Правительства РФ и эксперты Российской книжной палаты, Российской государственной библиотеки, Российской национальной библиотеки, Информрегистра и другие. К проекту закона были приложены заключения Президента РФ и Правительства РФ, содержавшие постатейные замечания. Эти

замечания и поправки существенно улучшили законопроект в содержательном и редакционном плане.

К наиболее важным и существенным можно отнести прежде всего поправки, направленные на приведение в полное соответствие федеральные законы «Об обязательном экземпляре», «О библиотечном деле». Субъекты, на которые распространяется действие всех законов, различны. В федеральном законе «Об обязательном экземпляре документов» их три: федеральные организации, организации субъектов РФ и муниципальные организации. Принцип деления организаций в федеральном законе «О библиотечном деле» совершенно иной: федеральные, республиканские, краевые, областные и другие библиотеки. Такое разнообразие подходов к видовой характеристике организаций вызывает недопонимание субъектами книжного рынка отдельных положений и норм закона об обязательном экземпляре. Исполнителям, особенно производителям документов, трудно понять, какая библиотека или информационный институт должен получать определенный вид обязательного экземпляра и в каком количестве. Положения всех трех законов в этой части нуждались в соответствующей доработки. К получателям документов отнесены не только юридические лица (как это было в базовом законе), но их структурные подразделения. Например, Парламентская библиотека Государственной думы не является самостоятельным юридическим лицом, но осуществляет функции по получению, хранению и использованию официальных документов. Аналогичная ситуация сложилась и с Центральной научной медицинской библиотекой, которая является структурным подразделением Московской медицинской академии им. И. М. Сеченова.

Расширен круг получателей обязательного экземпляра. В перечень организаций включена Президентская библиотека им. Б. Н. Ельцина, которая должна стать информационным и связующим звеном для всей библиотечной системы страны в соответствии с распоряжением Президента РФ от 18 июня 2007. Для достижения возложенных на нее задач Президентская библиотека им. Б. Н. Ельцина будет получать электронные издания.

Сложным для законодательства являлась проблема платного обязательного экземпляра. Система платного обязательного экземпляра — архаическое явление плановой распределительной формы комплектования библиотек. В советский период книга являлась дефицитом, требовалось разумное распределение изданий по библиотечным системам. Это породило появление специальной организации — Центральный коллектор научных библиотек. Все требования к комплектованию через такой коллектор нашли отражение в тексте закона, поставив его в исключительное положение среди других таких же комплекующих учреждений. Сегодня это противоречит современному состоянию книгоиздания в стране. Прежде всего книга уже давно не является дефицитом. Библиотека, в том числе научная, вправе приобрести требуемое издание в любой книготорговой точке. Для этого не надо прибегать к помощи Центрального коллектора научных библиотек. Более того, требования закона в части платного экземпляра противоречит всей законодательной базе РФ. Все сферы деятельности, связанные с приобретением товаров, должны определяться тендерными условиями. Потребитель на конкурсной основе сам решает, у кого, за какие цены и как он будет приобретать литературу. Выбор поставщика может быть широк и не ограничивается одним коллектором. Изменение самой практики платного комплектования библиотек говорит о необходимости исключения понятия «платный обязательный экземпляр» из закона.

В новой редакции закона уточнены нормы формирования обязательного экземпляра электронных изданий. Из его состава выделены в самостоятельный обязательный экземпляр программы для ЭВМ и базы данных. Их комплектование и хранение осуществляется различными организациями. В состав обязательного экземпляра включены документы, изготовленные за пределами субъекта РФ или муниципального образования, по заказу организаций, находящихся в ведении субъекта РФ или муниципального образования. Предусмотрена функция по централизованному хранению стандартов. Однако в видах документов, входящих в состав обязательного экземпляра, и в статьях, регламентирующих доставку, базового закона стандарты не были предусмотрены, что вызывало определенные трудности при комплектовании данного вида документов. Поэтому в понятийный аппарат закона введено понятие «стандарты», определен порядок их доставки. Более четко сформулирован термин «комбинированные документы».

Перечень целей формирования системы обязательного экземпляра пополнился новыми формулировками: ведение централизованной каталогизации поступающих документов в соответствующие организации, а также обеспечение доступа потребителей к информации о получаемых документах, в том числе через телекоммуникационные сети. Важным дополнением является редакционная правка в статье, регламентирующей обязанности организаций, централизованно распределяющих обязательный экземпляр. Для указанных организаций вводится до-

полнительная функция по ведению государственного библиографического учета получаемых документов.

Во избежание проблем с реализацией обязанности по контролю за распределением и доставкой обязательного экземпляра разработано принципиально новое решение вопроса. Контроль доставки обязательного экземпляра субъектов РФ и обязательного экземпляра муниципальных образований устанавливаются соответственно органами государственной власти самих субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Необходимо остановиться еще на одной проблеме. В настоящее время инициативной группой разработан проект документа с предложениями о внесении изменений и дополнений в действующий закон «Об обязательном экземпляре». Суть этого предложения заключается в расширении понятия «обязательный экземпляр» за счет включения в него электронных оригинал-макетов печатных изданий различных типов. С этим толкованием трудно согласиться. Оригинал-макет по определению не является экземпляром, это техническая форма, на основе которой происходит тиражирование издания. Включение его же в состав обязательного экземпляра противоречит принципам функционирования института обязательного экземпляра как в нашей стране, так и за рубежом. Для формирования фондов используются издания, т. е. тиражированные копии документов, прошедшие редакционно-издательскую подготовку и снабженные выходными сведениями.

Использование электронного оригинал-макета в качестве обязательного экземпляра неизбежно вызовет массу проблем и нарушений в сфере авторских и издательских прав. Это несомненно приведет к массовому бойкоту со стороны коммерческих издателей и снижению дисциплины исполнения федерального закона об обязательном экземпляре в целом. Авторы и издатели будут справедливо опасаться всплеска издательского пиратства в данной сфере, что особо нежелательно в свете нынешней правительственной кампании по борьбе с контрафактной продукцией.

Внесенные изменения и дополнения, уточнения и сокращения ряда формулировок и положений действующего федерального закона приведет к большей его компактности и ясности, а также устранению тех неактуальных или второстепенных по значению фрагментов, которые нередко вызывают вопросы у производителей и получателей документов и по-разному трактовались в разных субъектах РФ.

Принятые изменения будут способствовать повышению эффективности российского законодательства об обязательном экземпляре документов. В то же время их реализация не потребует дополнительных финансовых затрат, не затронет основ и принципов уже успешно действующего механизма государственного библиографического и статистического учета и информирования пользователей о вновь создаваемых документах.