

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БИБЛИОТЕК В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Вот уже более года в нашей профессиональной среде принято говорить о начале нового этапа государственной политики в области библиотечного дела. Определенные основания для этого, конечно, есть. И в первую очередь они связаны с Посланием Федеральному собранию Президента РФ 26 апреля 2007 г. Традиционно, внимание высшего лица государства к какой-либо проблеме вызвало всплеск активности как различных ответственных органов федеральной власти, так и других субъектов политики в области библиотечного дела в Российской Федерации. В течение последующего периода вопросы библиотечного дела затрагивались в выступлениях Председателя Государственной думы, заслушивались на Коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций, на Коллегии Федерального агентства по культуре и кинематографии, впервые за последние десятилетия 1 ноября 2007 г. стали предметом обсуждения в Правительстве РФ. Оценки, прозвучавшие как в Послании Президента, так и на последующих обсуждениях во многом сходны. Так, в частности, Президент, говоря о библиотечной системе страны, «равной которой не было в мире», отмечает, что «за долгие годы недофинансирования она, надо признать, пришла в упадок»¹. На заседании Правительства РФ 1 ноября 2007 г. Председатель Правительства «обратил внимание Минкультуры России на отсутствие эффективных действий, направленных на преодоление упадка библиотечной системы страны»².

Будут ли следствием столь повышенного внимания высоких властных структур к проблемам библиотечного дела какие-либо реальные изменения — покажет время.

Оценивая реальную эффективность государственной политики в области библиотечного дела, необходимо прежде всего отметить, что механизмов ее осуществления в условиях нынешней государственности не так много, и в соответствии в Конституцией РФ за Федеральным центром закреплено лишь «установление основ федеральной политики ... в области... культурного... развития Российской Федерации» (ст. 1)³. В совместном же ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находясь лишь «общие вопросы... культуры» (ст. 72)⁴. Таким образом большая часть полномочий и ответственности за развитие культуры в стране отдана на уровни субъектов Федерации и муниципальный.

Существуют следующие основные механизмы реализации федеральной государственной политики в сфере культуры:

1. Правовое регулирование с помощью федеральных законов.
2. Целевое финансирование из федерального бюджета инициатив, проектов, имеющих общегосударственное значение.
3. Участие в формировании профессиональной идеологии, включающей в себя прежде всего общие цели развития.

В данной статье мы сосредоточим свое внимание на вопросах правового регулирования развития библиотек в стране. Ввиду обширности материала, статья носит обзорный характер. В ней акцентируется внимание лишь на принципиально важных вопросах как действующего законодательства, так и проектного законодательного процесса.

Прежде всего мы хотим отметить некоторые основополагающие тенденции, являющиеся универсальными при формировании правовой среды в условиях современной российской государственности. Их выделение необходимо для того, чтобы были более понятны, объяснимы конкретные законодательные нормы и формирующиеся проекты в области библиотечного дела, поскольку вне понимания общих тенденций оценка конкретных законов может быть очень противоречивой.

1. В настоящее время в стране происходит последовательное сокращение сферы специального законодательства. Данная тенденция носит универсальный характер, ибо смысл любого законодательства, как и вообще понятия «закон», — его универсальный характер. С этой точки зрения не должно быть законов, регулирующих развитие конкретных отраслей, подотраслей, а тем более каких-либо сфер профессиональной деятельности или организаций.

2. Наблюдается последовательное расширение сферы применения кодифицированных отраслей права. На практике руководители хорошо знают, что при решении вопросов деятельности библиотеки мы редко обращаемся к тексту федерального закона «О библиотечном деле». Однако нормы Гражданского, Бюджетного, Налогового, Административного и других кодексов нам приходится учитывать в своей работе повседневно.

3. Следует отметить также постепенное возрастание значения кодифицированных отраслей права. В соответствии с Конституцией все федеральные законы равны. Нет более или менее важных. Исключение составляют лишь федеральные конституционные законы, необходимость которых прописана в Конституции. Однако в правоприменительной практике сложилась совершенно определенная ситуация, что при противоречивости тех или иных законодательных норм — и это совершенно естественно и распространено — приоритет отдается нормам кодифицированных законов.

4. Обычно при формировании законодательства нормы частного права получают приоритет перед нормами публичного права. Следует отметить, что в большинстве своем нормы частного права связаны с регулированием прав собственности конкретной личности, а нормы публичного права — с обеспечением общественных интересов. В условиях современной государственности, затянувшегося формирования рыночных отношений, доминантой развития (как на идеологическом, ментальном уровне, так и на всех других) до сих пор является право частной собственности, и при формировании правовой сферы законодатель прежде всего отдает приоритетное внимание вопросам частного права. На практике, как мы увидим в дальнейшем, это означает, что правообладатель информации — фигура куда более значимая, чем ее потенциальные пользователи.

* * *

Вопрос о необходимости подготовки новой редакции федерального закона «О библиотечном деле» с определенной периодичностью обсуждается с 1998 г. Однако на сегодняшний день он так и не решен. Ситуация не самая парадоксальная, если учесть, что в стране продолжают действовать Основы законодательства РФ о культуре, являющиеся по сути антиконституционными, т. к. появились они за год до принятия Конституции РФ, перечеркнувшей многие положения этого закона. Однако вопрос о подготовке нового законодательства о культуре не вызывает столь активного внимания, как проблема подготовки нового библиотечного законодательства.

Прежде всего отметим, что значение ФЗ «О библиотечном деле» для обеспечения сохранения и развития библиотек, особенно в 1990-е гг., было очень велико. Несмотря на то что многие положения ФЗ имели уже в момент создания, а тем более сегодня, в период последовательного разгосударствления социальной сферы декларативный характер, во многом они способствовали положительному решению вопросов во взаимоотношениях с местными органами власти при отстаивании интересов библиотек и читателей. Можно быть уверенным, что если бы ФЗ «О библиотечном деле» не было, утраты библиотечного дела страны в период бурных социальных трансформаций были бы значительно больше.

Как мы уже отмечали, вопрос о необходимости подготовки нового законопроекта обсуждается уже в течение многих лет. Однако последние годы обсуждению придан практический характер. Так, 20 января 2005 г. (решение № 3—7 Комитета по культуре Государственной думы) создается «рабочая экспертная группа по подготовке новой редакции федерального закона „О библиотечном деле“». 15 февраля 2007 г. Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций № 167 создается рабочая группа по разработке проекта федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон „О библиотечном деле“» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В этот же период создается ряд экспертных рабочих групп «по обновлению федеральных законов „О библиотечном деле“» и «Об обязательном экземпляре документов» при Общественном комитете содействия развитию библиотек⁵.

Справедлив подход, что речь в нынешних условиях должна идти не о подготовке нового закона, а именно о подготовке новой редакции и дополнений. В противном случае авторам законопроекта пришлось бы сознательно отказаться от многих положений, фиксирующих ответственность государства (на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации) за обеспечение деятельности библиотек, которые не соответствуют изменившимся условиям. В то же время в текст закона необходимо ввести ряд новых понятий, способствующих регулированию уже складывающихся правоотношений. Среди них понятия «электронная библиотека» и «межпоселенческая библиотека», что принципиально важно для организации деятельности библиотек в условиях местного самоуправления. Благодаря инициативе ряда специалистов в проект включено большое количество норм, способствующих обеспечению сохранности наиболее ценной части фондов библиотек России. Это касается прежде всего обязательного экземпляра в составе библиотечных фондов и книжных памятников.

Параллельно обсуждается еще одна инициатива, предложенная группой депутатов Госдумы, но отражающая в основном волю создателей Президентской библиотеки им. Б. Н. Ельцина (при Управлении делами Президента РФ действует специальная рабочая группа). Так, предлагаются изменения ст. 18 ФЗ «О библиотечном деле», которая регулирует деятельность национальных библиотек России. В настоящее время в ней зафиксировано существование двух национальных библиотек России — Российской государственной библиотеки и Российской национальной библиотеки. Целью законопроекта «является придание статуса национальной Президентской библиотеке им. Б. Н. Ельцина».

Вопрос о придании Президентской библиотеке статуса национальной является весьма важным, и не может быть, с нашей точки зрения, решен предлагаемым «простым» способом — путем внесения поправки, в соответствии с которой, фактически на «пустом месте» в России появляется еще одна национальная библиотека. Дело в том, что статус «национальной библиотеки» (НБ) в соответствии с мировой практикой могут иметь библиотечные учреждения, отвечающие определенным требованиям и выполняющие определенные функции. Функции «национальных библиотек» закреплены во многих международных документах. Так, в частности, в 1963 г., в разработанной ИФЛА «Долгосрочной программе библиотечного развития» или в 1994 г., в Рекомендациях по реформе библиотечного законодательства в Центральной Европе. (См. Приложения) Среди них обязательными для НБ мировым сообществом признаны следующие функции: комплектование и хранение наиболее полного обязательного экземпляра документов, издание печатных каталогов и тематических библиографических пособий, участие в международной библиографической деятельности, ведение сводных каталогов, разработка вопросов сохранения и реставрации фондов, участие в подготовке библиотечных кадров и научно-исследовательской работе и ряд других.

Ст. 18 «Национальные библиотеки РФ» ФЗ Закона «О библиотечном деле» базируется на выработанном библиотечным сообществом концепции национальной библиотеки путем перечисления основных функций, которые в настоящее время в полном объеме выполняют РГБ и РНБ. В соответствии с законом, РГБ и РНБ «формируют, хранят и предоставляют пользователям библиотек наиболее полное собрание отечественных документов, научно значимых зарубежных документов, организуют и ведут библиографический учет России, участвуют в библиографическом учете национальной печати, являются научно-исследовательскими учреждениями по библиотековедению, библиографоведению и книговедению, методическими, научно-информационными и культурными центрами федерального значения, участвуют в разработке и реализации федеральной политики в области библиотечного дела»⁶.

Учитывая, что определение понятия «национальная библиотека» через основные функции закреплено нормами федерального закона РФ, включение в ст. 18 Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина в один ряд с РГБ и РНБ автоматически обязывает ее выполнять вышеназванные функции, что в определенной мере противоречит концепции создаваемой Президентской библиотеки.

Президентская библиотека создается с целью укрепления в общественном сознании идей государственности, гражданственности и патриотизма как основы национальной самоидентификации российского народа. Она должна стать публичным учреждением культуры, предоставляющим широкому кругу пользователей информацию по кругу проблем, относящихся к российской государственности, ее истории и актуальной практике на основе современных информационно-коммуникативных технологий. Президентская библиотека не должна дублировать функции РГБ и РНБ, она призвана комплектовать документы (преимущественно в электронной форме) по истории, теории и практике российской государственности, о деятельности главы государства, глав субъектов РФ, других институтов государственной власти в стране и регионах.

Другим принципиально важным в данном законопроекте является положение, дающее право национальным библиотекам создавать электронные копии хранящихся документов, прежде всего в целях сохранности библиотечных фондов.

В настоящее время все проекты находятся в стадии доработки и обсуждения. С нашей точки зрения, основополагающим в данной правотворческой ситуации должен быть принцип «Не навреди!», ибо, как мы уже отмечали, сейчас происходит сокращение сферы действия специализированных законов. В силу этого на этапе многочисленных согласований может произойти выхолащивание прежде всего тех норм из текстов ныне действующих законов, которые фиксируют ответственность государства. Это тем более важно, что, как мы знаем, в настоящее время без привлечения широкого внимания обсуждается законопроект № 49995-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием осуществле-

ния полномочий РФ». За таким сложным названием речь идет о сокращении полномочий Правительства РФ с переложением их на другие органы исполнительной власти.

* * *

26 марта 2008 г. в России принимается федеральный закон № 28 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об обязательном экземпляре документов“»⁷. Закон фиксирует как уже произошедшие в библиотечной практике изменения, так и включает в сферу действия регулирования правоотношений для деятельности создаваемой Президентской библиотеки им. Б. Н. Ельцина. Отметим некоторые основные черты ФЗ:

- упразднен институт платного обязательного экземпляра, что потребовало также исключения термина «бесплатный» экземпляр. Сфера действия закона распространяется только на обязательный экземпляр, передаваемый получателям безвозмездно.
- уточнены нормы закона в части формирования обязательного экземпляра электронных изданий (внесены изменения в статьи 5, 13, 19 закона). Из состава электронных изданий выделены в самостоятельный обязательный экземпляр программы для ЭВМ и базы данных, комплектование и хранение документов, в которых представлена в электронно-цифровой форме (электронные издания) и экземпляры программ для ЭВМ и баз данных, осуществляется различными организациями.

Особо отметим, что введен новый обязательный экземпляр электронных изданий (число которых увеличено до 5) для Президентской библиотеки им. Б. Н. Ельцина (Ст. 13, п. 2, 3).

На Президентскую библиотеку им. Б. Н. Ельцина возложены обязанности по комплектованию, обеспечению сохранности и использования обязательного экземпляра электронных изданий (ст. 18, п. 1). Кроме того, к получателям документов (статья 1 закона) отнесены не только юридические лица, но и их структурные подразделения, поскольку, например, Парламентская библиотека, не является самостоятельным юридическим лицом, но осуществляет функции по получению, хранению и использованию официальных документов.

Основной проблемой в системе обязательного экземпляра, которую так и не решила новая редакция, остается неравномерность распределения обязательного экземпляра по территории страны. Так, из 16 полных комплектов обязательного экземпляра по основному виду издательской продукции — книги и брошюры, 11 комплектов распределяются в г. Москве и лишь 5 направляются в регионы (3 — в Санкт-Петербург (2 — в РНБ, 1 — в БАН), 1 — в Новосибирск (ГПНТБ СО РАН), 1 — в Хабаровск (Дальневосточная ГУНБ).

Завершая материал о проблемах, связанных с библиотечным законодательством, необходимо отметить, что в настоящее время продолжает действовать тенденция все большего возрастания значения законов о библиотечном деле, принимаемых в субъектах Федерации. Данная тенденция отображает объективный вектор развития российской государственности. И, конечно, это необходимо иметь в виду прежде всего руководителям и лидерам библиотечного дела в различных регионах России.

Подробный анализ проблемы территориального законодательства представлен в статье Е. И. Борисовой в данном сборнике.

* * *

Самой актуальной проблемой деятельности библиотек в современной правовой среде является порядок предоставления информации, и прежде всего в электронной форме, в соответствии с нормами 4 части Гражданского кодекса⁸. 4 часть ГК была принята Госдумой России 24 ноября 2006 г., однако ее введение в действие началось лишь 1 января 2008 г. И все это время в профессиональных аудиториях, в печати проходили бурные дискуссии о тех ограничениях, которые он накладывает на деятельность библиотек.

В теории права данная проблема носит характер классического противостояния права частного и публичного. Во всем мире проблема охраны авторских прав, результатов интеллектуальной деятельности решается в форме гармоничного компромисса между правом общественности на доступность информации или других результатов интеллектуальной деятельности и правами авторов (или других правообладателей — ими могут быть издатели, книгопродавцы и т. д.) на достойную оплату своего труда. 4 часть ГК, по мнению большинства комментаторов и с точки зрения организаторов и профессионалов библиотечной деятельности, выстроена прежде всего в интересах охраны прав авторов. Данное обстоятельство вызывает особую неудовлетворенность именно библиотечных работников, деятельность которых связана с реализацией кон-

ституционных прав граждан на доступность информации. Очевидно, что в настоящее время рынок авторских прав в стране во многом не урегулирован. И прежде всего это касается спроса на продукцию предметов аудиовизуальной массовой культуры — CD, DVD, компьютерных игр и т. д. По мнению экспертов, большинство продукции подобного рода на российском рынке носит пиратский характер. Однако, как мы видим, каких-либо шагов по наведению порядка на данном сегменте рынка не предпринимается. В то же время делаются весьма кардинальные шаги по осложнению порядка доступности информации для научных работников, студентов, инженеров — изобретателей и других посетителей библиотек.

Напомним некоторые принципиальные положения 4 части ГК. Прежде всего обратим внимание на то, что некоторые нормы данной части уже присутствовали в последней редакции федерального закона «Об авторском и смежном правах» (ФЗ-72 от 20.07.2004 г.). Однако, как мы уже отмечали, будучи представленными в кодифицированной форме, они уже тем самым приобретают более императивное значение. Особое внимание вызывает норма пункта 1 ст. 1229 — «Отсутствие запрета не считается согласием (разрешением)»⁹, которую можно было бы представить в качестве эпиграфа ко всему тексту закона.

Итак, некоторые новации...

Выдача книг из фонда библиотеки и по сегодняшний день является основой библиотечного обслуживания. Данные действия регулируются ст. 1274, в соответствии с которой эта выдача:

«1. Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования...

2. В случае, когда библиотека представляет экземпляры произведений, правомерно введенные в гражданский оборот, во временное безвозмездное пользование, такое пользование допускается без согласия авторами иного правообладателя и без выплаты вознаграждения...».

При этом необходимо иметь в виду, что произведения могут использоваться библиотекой без согласия автора и без выплаты ему вознаграждения (в данном случае под «автором» понимаются обладатели исключительно авторских прав) только при одновременном наличии следующих обстоятельств:

- используемые произведения были введены в гражданский оборот правомерно, т. е. с согласия правообладателя;
- использование библиотекой произведений сводится только к представлению во временное пользование;
- использование библиотекой произведений осуществляется на безвозмездной основе.

Таким образом, существование различных форм платного абонемента не является правомерным.

До недавнего времени вопрос о безвозмездной выдаче библиотечных материалов не находил отражения в российском законодательстве. В мире существует различные подходы. В соответствии с общей идеологией Всемирной торговой организации (World Trade Organization) и документами Европейского сообщества, библиотеки за выдачу книг должны производить авторские отчисления (как правило, в национальные писательские организации). Данная практика применяется с 1946 г. в Дании. Далее она распространилась на все скандинавские страны, а также Германию, Австрию, Голландию, Австралию, Канаду, Израиль и др. Заметим, что данному подходу следует лишь часть европейских стран. Поэтому внесение нормы о безвозмездной выдаче книг из фондов библиотек в 4-ю часть ГК РФ имеет для нашей работы принципиальное значение.

Не менее важны завершающие положения п. 2 ст. 1274.:

«При этом выраженные в цифровой форме экземпляры произведений, предоставляемые библиотеками во временное безвозмездное пользование, в том числе в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов, могут предоставляться только в помещениях библиотек при условии исключения возможностей создать копии этих произведений в цифровой форме».

О практических ограничениях, связанных с реализацией данного положения, много писалось. Накладываются ограничения на безвозмездное использование произведений в электронной форме при организации доступа удаленных пользователей к информации. Это относится к существующим ныне службам электронной доставки документов (ЭДД), различным проектам электронных библиотек и т. д. Хотя, как отмечают эксперты, технические средства защиты в настоящее время способны предотвратить незаконное копирование. При обсуждении проекта 4-й части ГК РФ данное положение вызвало серьезное сопротивление библиотечных работников. Однако оно было принято.

Таким образом, размещение объектов авторского права (произведений) в телекоммуникационных сетях, в частности в сети Интернет, является исключительным правом автора. Так, запись произведения или объекта смежных прав в память электронной вычислительной машины является использованием, если по инициативе лица, совершившего запись, неопределенный круг лиц получает доступ к этому произведению. Лица, осуществившие подобные действия, признаются нарушителями авторского права. К указанным лицам могут быть отнесены руководители библиотек, разместившие на своих сайтах произведения без согласия авторов.

Репродуцирование книг из фондов библиотек является одной из основных библиотечных услуг, осуществляемых на платной основе. Данные действия регулируются ст. 1275, в соответствии с которой:

«1. Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования репродуцирование (подпункт 4 пункта 1 статьи 1273) в единственном экземпляре без извлечения прибыли:

1) правомерно опубликованного произведения — библиотеками и архивами для восстановления, замены утраченных или испорченных экземпляров произведения и для предоставления экземпляров произведения другим библиотекам, утратившим их по каким-либо причинам из своих фондов;

2) отдельных статей и малообъемных произведений, правомерно опубликованных в сборниках, газетах и других периодических изданиях, коротких отрывков из правомерно опубликованных письменных произведений (с иллюстрациями или без иллюстраций) — библиотеками и архивами по запросам граждан для использования в учебных или научных целях, а также образовательными учреждениями для аудиторных занятий.

2. Под репродуцированием (репрографическим воспроизведением) понимается факсимильное воспроизведение произведения с помощью любых технических средств, осуществляемые не в целях издания. Репродуцирование не включает воспроизведение произведения или хранение его копий в электронной (в том числе цифровой), оптической или иной машиночитаемой форме, кроме случаев создания с помощью технических средств временных копий, предназначенных для осуществления репродуцирования».

Репродуцирование — разновидность воспроизведения произведений; любое репродуцирование представляет собой воспроизведение. В настоящее время самым распространенным способом репродуцирования в библиотеках является ксерокопирование.

Обратим внимание, что данная статья закрепляет возможность свободного репродуцирования, но лишь в «единичном экземпляре». На практике это должно означать, что для одного заказчика или потребителя может быть изготовлен только один экземпляр. Исходя из общего смысла данной статьи, следует считать, что экземпляры, изготовленные путем репродуцирования без согласия автора, не могут поступать от заказчика или потребителя в гражданский оборот.

Необходимо отметить, что свободное репродуцирование правомерно опубликованного произведения разрешается библиотекам для восстановления, замены утраченных или испорченных экземпляров, предоставления экземпляров произведения другим библиотекам, утратившим по каким-либо причинам произведения из своих фондов. Таким образом, речь идет о замене утраченных или испорченных экземпляров, репродуцированы могут быть только те произведения, которыми указанные в статье организации уже владели. Это означает, что репродуцирование не может применяться как способ пополнения библиотечных фондов теми произведениями, которых никогда не было в этих фондах. При этом библиотеки вправе производить свободное репродуцирование лишь по запросам физических лиц (а не организаций), которым копии необходимы «в учебных и исследовательских целях».

До появления 4 части ГК РФ осуществление каких-либо из перечисленных действий не требовало согласования с авторами или иными правообладателями. В условиях действия нового законодательства такой подход является недостаточным. Каковы перспективы разрешения подобной ситуации?

Международный опыт свидетельствует, что во многих странах мира при решении подобных вопросов действует доктрина «добросовестного использования», которая подразумевает использование в библиотеках охраняемых авторским правом работ без разрешения правообладателя при соблюдении следующих условий: характер использования должен быть некоммерческим, материал относится преимущественно к категории научных работ, объем использованного материала и его влияние на рынок не большой. В законодательстве многих стран мира — Австралии, Дании, Канады, Норвегии, Чехии, Швеции и др. — действует исключение, преду-

смаatrивающее возможность изготовления электронных копий для национальных и/или крупнейших научных библиотек для обеспечения сохранности библиотечных фондов. В течение последних полутора лет предпринимались попытки, в том числе со стороны РБА, добиться соответствующих исключений. Однако все они были безуспешны.

Последняя такая попытка была предпринята группой депутатов (А. В. Ломакиным-Румянцевым, О. Н. Смолиным, М. Б. Терентьевым), подготовившей проект федерального закона о внесении соответствующих изменений в ст. 1274 4 части ГК РФ. Авторы проекта обратили внимание на самые болевые последствия внедрения данной статьи — которые препятствуют библиотечному обслуживанию инвалидов по зрению так называемыми «говорящими книгами» в цифровой форме (на флэш-картах). Данное обстоятельство имеет принципиально значение для сети специализированных библиотек, обслуживающих слепых и слабовидящих, расположенных во всех субъектах Российской Федерации. Однако проект был отклонен, в том числе на основании заключения Исследовательского центра частного права, в соответствии с которым установление исключений из правил пункта 2 статьи 1274 ГК РФ может противоречить общим принципам допустимых ограничений исключительных прав, определяемым международными обязательствами Российской Федерации и закрепленным в п. 5 ст. 1229 ГК. Таким образом, легко предположить, что надежды на изменения в 4 части ГК с точки зрения каких-либо исключений для библиотек очень небольшие.

Каковы же перспективы разрешения подобной ситуации? Прежде всего необходимо уточнить, что при обсуждении данного вопроса часто говорят о введении «запрещений» для библиотек, однако это не является верным. Кодекс устанавливает порядок согласования использования информации с правообладателем. Можно предположить что, как часто это у нас случилось в реформирующейся России, закон носит несколько опережающий характер. Его применение не должно было вызвать каких-либо осложнений в условиях развитого, структурированного рынка авторских прав. Однако таковой в стране пока отсутствует. В нынешних условиях для согласования каждого вопроса использования информации с правообладателем библиотеке пришлось бы проводить огромную поисковую работу и заключать договора с тысячами авторов. Существующие агентства по коллективному управлению авторскими правами на сегодняшний день также находятся в трудной ситуации, т. к. если они возьмут на себя посреднические функции между библиотекой и правообладателем, то им также предстоит заключение огромного количества договоров с собственниками произведений, а в наших условиях в подавляющем большинстве случаев это авторы. На сегодняшний день в структуре рынка авторских прав в России не развито еще одно звено — это издательства. В большинстве стран мира именно издательства, а не авторы, являются правообладателями авторских прав, которые передаются им авторами сразу после создания произведений. Следовательно, нормальная рыночная структура выглядит примерно так: издательства аккумулируют права авторов, агентства по коллективному управлению авторскими правами заключают договора с издательствами, а библиотеки — с агентствами. Таким образом, вершина пирамиды сужается, что создает реальные возможности использовать авторские произведения на законной основе в сотрудничестве с агентствами по коллективному управлению авторскими правами.

* * *

Следующий вопрос, который возникает в практике применения 4 части ГК РФ, — это регулирование использования служебных произведений. Данный вопрос касается ограниченно-го круга библиотек — обладающих творческим авторским потенциалом, работающих над созданием произведений в порядке служебного задания. Ст. 1295 4 части ГК РФ также вносит сюда принципиально новые положения, которые обязательно должен знать руководитель библиотеки. Так, в соответствии со статьей, если работодатель «в течение трех лет со дня, когда служебное произведение было предоставлено в его распоряжение, не начнет использование этого произведения», то исключительное право на использование произведения передается автору. На практике это означает, что необходима документальная фиксация, определяющая момент предоставления служебного произведения в распоряжение работодателя. Это может быть протокол заседаний научно-методического, ученого, редакционного советов, или утверждение работы непосредственно руководителем с пометкой «принято», или какая-либо другая форма, позволяющая определить последующий срок в 3 года. Второй новый момент в данной статье — это то, что «автор имеет право на вознаграждение», несмотря на то, что произведение подготовлено в рабочее время. Исполнение данной нормы предполагает заключение договора с автором, в соответствии с которым в том числе определяется основание и порядок выплаты авторского вознаграждения. Это может быть указание о начисленной заработной плате за указанный пери-

од, и/или определенное количество экземпляров с произведенного тиража, и/или определенная денежная сумма.

И еще на один момент необходимо обратить внимание руководителей крупных библиотек, имеющих в своем составе рукописные отделы или архивы. 4 часть ГК РФ в ст. 1337—1344 по-новому определяет права публикатора, т. е. лица «которое правомерно обнародовало или организовало обнародование произведения науки, литературы или искусства, ранее не обнародованного и перешедшего в общественное достояние». Данный вопрос активно обсуждается прежде всего среди хранителей архивных материалов. Однако права публикатора не распространяются на «произведения, находящиеся в государственных и муниципальных архивах». От себя добавим: или в соответствующих отделах библиотек.

* * *

В настоящее время среди руководителей библиотек нередко поднимается вопрос о так называемых «запрещенных изданиях», список которых с определенной периодичностью публикуется в «Российской газете». Является ли это новой формой государственной цензуры? Служит ли это основанием для организации спецхранов?

Поясним суть вопроса. 25 июля 2002 г. Президент РФ подписал ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в соответствии с которым определяется понятие «экстремистских материалов» и порядок признания их таковыми. Принципиально важно, что в соответствии с законом, информационные материалы, издания и т. д. признаются экстремистскими только федеральным судом по месту их обнаружения или распространения. В соответствии с Указом Президента РФ № 1315 от 13 октября 2004 г. «Вопросы Федеральной регистрационной службы», Федеральная регистрационная служба ведет сводный федеральный список экстремистских материалов, который затем и публикует «Российская газета». Массовое распространение экстремистских материалов после их поименования в опубликованном списке «Российской газеты» является нарушением закона и влечет за собой соответствующие санкции.

Может ли библиотека хранить и распространять подобные материалы? С нашей точки зрения, хранение подобных материалов не противоречит закону. Что касается массового распространения, то видимо таковым не является предоставление данных изданий в научной библиотеке. В то же время предоставление таких изданий в общедоступных библиотеках может быть квалифицировано как массовое распространение. Кроме этого необходимо иметь в виду, что закон предусматривает также санкции за оказание информационных услуг, содействующих экстремистской деятельности. Таким образом, использование читателем экстремистской литературы даже в стенах научной библиотеки при определенных последствиях может быть квалифицировано как оказание информационных услуг экстремизму.

* * *

15 ноября 2003 г. Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ был принят дополненный вариант модельного Библиотечного кодекса для государств — участников СНГ. Суть модельных законов, принимаемых на уровне МПА СНГ — это представление общих принципов и норм правового регулирования той или иной сферы социальных отношений, и рекомендуемых парламентам и правительствам государств Содружества для разработки национальных нормативных актов. Модельный библиотечный кодекс включает в себя модельные законы: «О библиотечном деле», «Об обязательном экземпляре документов», «О национальной библиотеке», «О публичной библиотеке», «О книжных памятниках», «О библиографической машиночитаемой информации». С нашей точки зрения, данный документ недооценивается в профессиональной среде российских библиотекарей. Многие положения перечисленных модельных законов могут использоваться при разработке не только национальных законодательств, но и нормативных актов на уровне субъекта Федерации и даже на муниципальных уровнях. Сама форма рекомендательного акта позволяет авторам — составителям законопроектов проводить подчас те идеи и положения, которые не всегда проходят при подготовке национальных законодательств.

3 апреля 2008 г. состоялось Тринадцатое пленарное заседание Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, на котором были приняты «Изменения и дополнения к Модельному библиотечному кодексу для государств-участников СНГ». Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ приняла также решение направить этот документ в Парламенты государств — участников СНГ, а также рекомендовать для использования в национальных законодательствах. В нем вводятся новые понятия — «электронная библиотека», «элек-

тронный документ», «книжные памятники»; устанавливают особый порядок сохранения «библиотечных фондов, являющихся культурным достоянием народа». Данное дополнение также может оказаться полезным при разработке местных нормативных актов.

Определенное значение для библиотечных работников имеет также принятый в этот же период Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ.

В настоящее время, по инициативе Российской Федерации, обсуждается вопрос о подготовке Модельного кодекса об Интернете. Обсуждения пока носят предварительный характер, но проходят они очень остро, т. к. в большинстве стран мира законодательное регулирование Интернета воспринимается очень болезненно субъектами Интернет-деятельности. Правда, поводом для большинства существующих ныне Интернет-законов в большинстве стран послужила необходимость усиления антитеррористических полномочий государства. В обсуждаемый ныне проект также включены нормы о сохранении провайдерами информации об информационной деятельности участников Интернета в течение полугода и ее предоставление по запросам судов или правоохранительных органов. Очевидно одно — принятие подобного закона не может не затронуть интересы библиотек.

* * *

В настоящее время на фоне тенденции сокращения сферы специализированного законодательства возрастает значимость общественно-профессиональных рекомендательных норм, принимаемых Российской библиотечной ассоциацией. Фактически они выполняют функции саморегулирования для одного из сегментов гражданского общества. Перечислим основные из них:

- Кодекс профессиональной этики российского библиотекаря (1999 г.)
- Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки (2001 г.)
- Российские правила каталогизации (2002 г.)
- Манифест Российской библиотечной ассоциации (РБА) о публичной библиотеке (2003 г.)
- Руководство по краеведческой деятельности центральной библиотеки субъекта РФ (области, края) (2003 г.)
- Положение о порядке принятия заявительных, нормативно-рекомендательных и регулирующих актов РБА (2003 г.)
- Приоритеты развития РБА на 2005—2010 гг. (2005 г.)
- Руководство по краеведческой деятельности муниципальных публичных библиотек (централизованных библиотечных систем) (2005 г.)
- Российский коммуникативный формат
- Базовые нормы организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных муниципальных библиотек (2007 г.)
- Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки (20 мая 2008 г.)¹⁰

Несмотря на то, что они носят рекомендательный характер, значимость их достаточно высока. Многие из них признаются не только внутри профессионального сообщества, но и представителями органов власти. Особенно это касается «Базовых норм организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных муниципальных библиотек» и «Модельного стандарта деятельности публичной библиотеки». С нашей точки зрения, по мере демократизации общества сфера применения нормативно-рекомендательных актов будет расширяться. И это один из ее прогрессивных векторов развития.

П р и м е ч а н и я

¹ Государственная политика в области библиотечного дела: новый этап развития. Сборник документов / Российская библиотечная ассоциация; Сост. В. Р. Фирсов. СПб.: Изд-во РНБ, 2008. С. 8.

² Там же. С. 117.

³ Там же. С. 194.

⁴ Там же. С. 194.

⁵ Справедливости ради надо сказать, что ядро специалистов, представленных во всех рабочих группах — это одни и те же люди, в том числе и автор статьи.

⁶ ФЗ «О библиотечном деле» от 29.12.94 № 78-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 18.

⁷ ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» // Российская газета. 29 марта 2008 г.

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. 560 с.

⁹ Данное положение вызывает особое внимание в связи с прочно укоренившимся в нашем менталитете со времен перестройки тезисом: «разрешено все, что не запрещено».

¹⁰ <http://www.rba.ru/or/od/index.html>