

## Законодательные вопросы совершенствования системы обязательного экземпляра в Российской Федерации



**Александр Александрович  
Джиго,**  
ведущий научный сотрудник  
Российской государственной  
библиотеки,  
кандидат филологических наук

*Освещены вопросы совершенствования законодательства в области библиотечного дела: уточнение норм и требований комплектования печатных изданий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, определение видов и количества получаемых библиотеками экземпляров. Анализируется проблема собирания электронных документов, находящихся в информационно-телекоммуникационных сетевых режимах. Приводятся формулировки отдельных предложений по внесению дополнений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов».*

**Ключевые слова:** законодательство в области библиотечного дела, средства массовой информации, обязательный экземпляр, печатное издание, электронный документ, виды и типы документов в информационно-телекоммуникационных сетях, электронный периодический документ.



**Елена Игоревна  
Козлова,**  
директор Научно-технического  
центра «Информрегистр»,  
кандидат педагогических наук

Система обязательного экземпляра (ОЭ) в Российской Федерации базируется на Федеральном законе «Об обязательном экземпляре документов» [9]. На формирование системы обязательного экземпляра и, соответственно, на состав полного национального библиотечно-информационного фонда существенное влияние оказали процессы информатизации общества в последние десятилетия XX в. и первое десятилетие XXI века. В основном, это выразилось в расширении видовой структуры документов, входящих в состав национального библиотечно-информационного фонда. Наиболее значимым показателем расширения видовой структуры стало включение электронных документов в институт ОЭ Российской Федерации. Политика государства в области формирования обязательного экземпляра как ресурсной базы комплектования полного фонда документов Российской Федерации, особенности социально-экономического развития страны и географическая удаленность отдельных территорий обусловили создание трехуровневой организации доставки документов — федерального обязательного экземпляра, обязательного экземпляра субъекта Российской Федерации

и обязательного экземпляра муниципального образования. Такая организация позволяет расширить доступ к информационным ресурсам по территориальному принципу, но, как показывает практика, не делает более эффективной доставку ОЭ документов на каждый уровень.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований создаются с учетом положений Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов». Однако отсутствие точных дефиниций ряда объектов ОЭ и процессов формирования национального библиотечно-информационного фонда приводит к неоднозначной трактовке этих объектов и процессов в законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Задача гармонизации законодательства об ОЭ документов всех уровней является одним из актуальных направлений внесения изменений в федеральный закон, а затем — в нормативные правовые акты соответствующих уровней.

Наиболее актуальными направлениями внесения изменений в федеральный закон с последующим согласованием с законодательствами всех уровней является урегулирование нормативных требований к доставке ОЭ печатных изданий субъекта Российской Федерации и муниципального образования, а также распространение действия федерального закона на электронные документы, находящиеся в информационно-телекоммуникационном сетевом режиме. В современных условиях перечисленные направления в наибольшей степени отражают потребности в реорганизации законодательного взаимодействия с документными потоками отечественных производителей информационных ресурсов.

Данные вопросы рассматривались на совещании рабочей группы Общественного комитета содействия развитию библиотек России в октябре 2010 года.

Российской книжной палатой было предложено пересмотреть нормативные требования к обязательному экземпляру печатных изданий субъекта Российской Федерации и муниципального образования, так как отражение в федеральном законе вышеназванных обязательных экземпляров нельзя признать целесообразным из-за изменившихся условий в книгоиздательской отрасли. В этом случае требования к комплектованию национального библиотечно-информационного фонда на местах следует рассматривать непосредственно в нормативных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Изменение в федеральном законе затрагивало бы интересы как производителей документов, так и получателей обязательного экземпляра — книжные палаты и(или) библиотеки субъектов Российской Федерации и библиотеки муниципальных образований. С целью получения объективных данных было решено провести статистический опрос в форме анкетирования получателей ОЭ всех национальных, краевых, областных и окружных библиотек России. Анкета содержала два важных вопроса функционирования системы ОЭ на местах:

1. Следует ли сохранить нормы и требования к ОЭ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в федеральном законе?
2. Какое количество экземпляров определенных видов документов должны получать универсальные научные библиотеки?

Проведенный опрос показал заинтересованность получателей ОЭ в обсуждении предложенной проблемы. Из 92 организаций, в которые были направлены анкеты, ответили 72 библиотеки, что составило 78% предполагаемых участников опроса. Таким образом, полученные данные от 72 респондентов можно считать достаточно репрезентативными для принятия решения о внесении изменений в федеральное законодательство. Из них 66 библиотек высказались против исключения из федерального закона норм и требований к обязательному экземпляру субъекта Российской Федерации и муниципального образования. И только шесть библиотек выступили за рассмотрение норм регионального ОЭ только в законодательных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Основной довод сохранения норм и требований, а также возможного расширения видового состава ОЭ документов опирается на единый законодательный принцип: законы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны строго соответствовать нормам федерального законодательства. Отсутствие того или иного требования в федеральном законе не дает возможности прописать соответствующую норму на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных образований. Для большей убедительности высказанного положения процитируем ряд писем, присланных в рабочую группу.

«Практически все региональные и муниципальные библиотеки испытывают большие трудности со сбором ОЭ и обеспечением полноты документального фонда региона. Во многих случаях только тот факт, что федеральный закон четко и недвусмысленно предписывает передавать экземпляры в фонды региональных библиотек, оказывал и продолжает оказывать влияние на издателей, которые к федеральному законодательству относятся с большим доверием, нежели к региональному. К тому же, на уровне регионов возможны послабления: в законодательных собраниях легче лоббировать интересы издателей, нежели библиотек» (Волгоградская областная универсальная научная библиотека).

«Национальная библиотека им. А. С. Пушкина Республики Мордовии получила отказ в принятии региональных нормативных актов со стороны органов местной власти, ссылаясь на достаточность имеющегося Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов». Мы считаем, что следует сохранить нормы и требования к ОЭ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в федеральном законе».

«Мы считаем важным сохранить все нормы и требования, связанные с регламентацией функционирования ОЭ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, так как только в этом случае будет соблюдаться основная цель, поставленная в федеральном законе — комплектование полного национального библиотечно-информационного фонда документов Российской Федерации. В противном случае разрушится механизм поставки местных изданий, который восстановить будет невозможно...» (Челябинская областная научная библиотека) [8].

Проведенный анализ писем позволил рабочей группе принять решения о сохранении норм и требований, предъявляемых к ОЭ субъекта Российской Федерации и муниципального образования, а также предложить расширение видового состава самих документов, входящих в состав ОЭ.

Предложение о расширении видового состава печатных изданий, входящих в состав обязательного федерального экземпляра, для библиотек субъектов Российской Федерации включало следующие объекты:

— 3 обязательных экземпляра книг и брошюр, журналов, газет и продолжающихся изданий *субъекта Российской Федерации*;

— 2 обязательных экземпляра изоизданий, нотных и картографических изданий *субъекта Российской Федерации*.

Аналогично уровню субъекта Российской Федерации были подготовлены предложения для библиотек муниципальных образований по расширению видового состава печатных изданий, входящих в состав обязательного федерального экземпляра:

— 2 обязательных экземпляра книг, брошюр, продолжающихся изданий и многотиражных газет *муниципальных образований*.

Предложения по расширению видового состава документов также касались категории «официальные документы» как для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и для органов исполнительной власти муниципальных образований:

Органы государственной власти *субъектов Российской Федерации* доставляют в соответствующие библиотеки *субъектов Российской Федерации* после утверждения и регистрации (проставки регистрационного номера и гербовой печати) по одному обязательному экземпляру *официальных документов*, которые включаются в списки рассылки документов несекретного характера.

Органы исполнительной власти *муниципальных образований* доставляют в соответствующие библиотеки *муниципальных образований* после утверждения и регистрации (проставки регистрационного номера и гербовой печати) по одному обязательному экземпляру *официальных документов*, которые включаются в списки рассылки документов несекретного характера.

Анализ проведенного опроса позволил сделать следующие выводы об условиях развития законодательства субъекта Российской Федерации или муниципального образования: законы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны строго соответствовать нормам федерального законодательства; отсутствие требования в федеральном законе не дает возможности прописать соответствующую норму на уровне субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

В целях формирования унифицированного подхода к комплектованию национального библиотечно-информационного фонда электронными изданиями на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях предложено установить норму обязательного экземпляра электронных изданий:

— производители документов доставляют по одному обязательному экземпляру *электронных изданий субъекта Российской Федерации* в со-

ответствующие книжные палаты и (или) библиотеки субъектов Российской Федерации;

— производители документов доставляют по одному обязательному экземпляру *электронных изданий муниципального образования* в соответствующие библиотеки муниципальных образований.

Несмотря на прогрессивный характер данного предложения, следует заметить, что электронная издательская деятельность в рассматриваемом законе находит выборочное отражение и ее продукция представлена в национальном библиотечно-информационном фонде с ограничениями по способу распространения документа (федеральный закон не распространяется на электронные документы, находящиеся в сетевом режиме).

Созданные в результате издательской деятельности и используемых информационных технологий электронные документы/издания можно классифицировать тремя группами по способу распространения:

1. Электронные документы на съемных (оптических) носителях;
2. Электронные документы в виде файлов для использования на «устройствах для чтения» (e-book);
3. Сетевые электронные документы.

Как уже было отмечено, в состав библиотечно-информационного фонда в настоящее время попадают электронные объекты только первой группы, что не соответствует потребностям пользователей и значительно сужает функции библиотек.

Добавим также, что электронная издательская деятельность до настоящего времени не рассматривается как самостоятельное направление и не имеет нормативного правового обеспечения. Отдельные упоминания данного направления приведены в ряде действующих нормативных правовых документов, но не носят системного характера:

- Федеральный закон Российской Федерации «Об обязательном экземпляре документов» [9];
- Федеральный закон «О средствах массовой информации» [5];
- Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая [4];
- ГОСТ 7.83—2001 «Электронные издания. Основные виды и выходные сведения» [3];
- ГОСТ 7.60—2003 «Издания. Основные виды. Термины и определения» [2].

Приведенные документы не содержат унифицированного определения объекта — электронного документа, поэтому при дальнейшей работе над поправками к федеральному законодательству необходимо установить однозначное понятие рассматриваемого предмета. Кроме уточнения определения объекта — электронного документа — необходимо законодательно установить признаки электронных документов, по которым документы должны быть включены в состав обязательного экземпляра. Определение электронного документа в информационно-телекоммуникационной сети вызывает сложности в силу его динамичности, отсутствия авторизации и сведений, подтверждающих прохождение редакционно-издательской обработки. Исходя из перечисленных особенностей электронного документа в информационно-телекоммуникационной сети, целесообразно рассматривать любой электронный документ, независимо от уровня его дальнейшей подготовки. Приводимые определения в законодательствах стран Европы дают или слишком общие, или чересчур детальные дефиниции, использование которых не подходит многим материалам. Возникают также проблемы и с установлением критериев отбора. Электронные средства создания и распространения информации в сетевой среде привели к огромному росту материалов, размещаемых на различных сайтах. Какая часть этой информации должна быть сохранена и доступна при формировании ресурсной базы наиболее полного библиотечно-информационного фонда страны? В среде, имеющей глобальный характер, провести территориальный принцип охвата электронных документов для комплектования национального библиотечно-информационного фонда проблематично. Можно установить страну, где находится сервер, но часто данные не позволяют определить создателя информации, представленной

на сайте, и установить дату публикации постоянно обновляющихся веб-сайтов.

Одной из наиболее существенных проблем является вопрос взаимодействия российского законодательства в области ОЭ и авторского права. Согласно Части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации автор (правообладатель) произведения автоматически получает все финансовые и моральные права, связанные с его произведением [4]. Автор обладает правом на доходы от использования его произведения. Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» устанавливает в интересах общества определенные ограничения на эти права [9, Ст. 6]. Он предусматривает, что некоторое количество экземпляров тиражируемых документов должны быть сохранены с тем, чтобы обеспечить доступ, необходимый для удовлетворения научных, культурных и образовательных потребностей общества. При доставке печатных документов и электронных изданий на съемных носителях небольшое количество экземпляров, полученных в качестве обязательных, не может причинить коммерческого ущерба производителям, так как малочисленное репродуцирование ОЭ не позволяет его широкомасштабное нелегальное использование. Ресурс же, созданный в электронном виде и распространяемый в сетевом режиме, легко поддается копированию. Идентичные оригиналу копии могут стать доступными через информационно-телекоммуникационную сеть практически неограниченному числу пользователей. Это обстоятельство поднимает ряд вопросов, касающихся защиты электронных документов, защиты финансовых доходов производителей этих документов и, наконец, всплеска пиратства в данной сфере, что особенно нежелательно в свете постоянно проводимой кампании по борьбе с контрафактной продукцией.

Вопросы авторского права влияют и на решение проблемы сохранности ОЭ: нестабильность информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети, и регулярное обновление аппаратно-программной базы для воспроизведения электронных документов требуют легитимного создания копий документов. В качестве примера работы с сетевыми электронными журналами можно привести опыт работы Научно-технического центра «Информрегистр». На основании Постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2006 г. № 227 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 74 «Об утверждении Единого реестра ученых степеней и ученых званий и Положения о порядке присуждения ученых степеней» [6, п. 11] Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки согласован порядок регистрации периодических электронных научных изданий. В соответствии с этим порядком осуществляется

регистрация выпусков электронных журналов, с согласия правообладателей создаются архивные копии всех зарегистрированных материалов, в архиве обеспечивается сохранность оригинальных версий публикаций, независимо от последующих условий сетевого доступа. В Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук [7], могут входить только электронные научные издания, прошедшие регистрацию в Научно-техническом центре «Информрегистр». Архив полных текстов статей электронных научных изданий доступен только уполномоченной Рособназдором группе пользователей. В то же время общедоступный Реестр электронных научных изданий, содержащий идентификационные записи о зарегистрированных публикациях, выполняет справочно-информационную роль при подтверждении ссылок на исчезнувшие из сетевого окружения материалы. Такой порядок регистрации можно рассматривать как модель формирования национального библиотечно-информационного фонда любым видом сетевых электронных документов.

Таким образом, задачи доставки сетевых электронных документов, обеспечения их сохранности и установления правил доступа к архиву ОЭ электронных сетевых документов представляются первоочередными при расширении состава национального библиотечно-информационного фонда.

Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» является законом прямого действия. Он должен отражать прагматический подход, при котором проблема может решаться последовательными постепенными шагами с учетом технических возможностей производителей и получателей ОЭ. На первом этапе легко вычленил и включить в состав получаемых документов наиболее спрашиваемые в научном и образовательном аспектах электронные документы, находящиеся в Интернете, и имеющие регистрацию СМИ. Поэтому целесообразно внести изменения и дополнения в Закон «О средствах массовой информации» с целью разграничения понятий «периодические печатные» и «электронные издания», а также ввести термин «периодические электронные документы в информационно-телекоммуникационной сети». В качестве рабочего варианта определения электронного документа предлагается следующая формулировка: «Под периодическим электронным документом в информационно-телекоммуникационной сети понимается документ, который содержит регулярно обновляемую информацию в виде однотипно оформленных нумерованных или датированных выпусков, имеющих одинаковое название и содержащих в себе, наряду с новой информацией, актуальную информацию предыдущего выпуска».

С целью идентификации периодических электронных документов, их узнаваемости в Интернете каждый из них должен содержать определенный набор выходных сведений (составная часть аппарата документа, содержащая совокупность данных, всесторонне характеризующих периодический электронный документ и предназначенных для информирования потребителей). Обязательными элементами такого набора должны быть следующие: название электронного документа; наименование организации, от имени которой он создается; сведения о тематике, читательском адресе и целевом назначении; сведения о периодичности обновления; адрес сайта в информационно-телекоммуникационной сети; номер свидетельства регистрации средства массовой информации; условия доступа к документу — платный или бесплатный доступ, ограничения прав доступа.

Изменение состава, качества и объема документных потоков требует внесения изменений в законодательство федерального уровня, а затем — субъекта Российской Федерации и муниципального образования. Учитывая, что один и тот же объект упоминается в нескольких нормативных правовых актах, целесообразно предусмотреть внесение в них согласованных изменений. Наиболее актуальным в настоящее время является внесение изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов», что позволит отразить процессы, происходящие в сфере издательского дела и придать библиотекам статус реального ресурсного центра. Перспективными направлениями развития законодательства об обязательном экземпляре документов следует считать:

- расширение видов электронных документов — снятие ограничения на вид носителя и способ распространения;
- разработка критериев отбора электронных документов в состав национального библиотечно-информационного фонда;
- развитие нормативной правовой базы по сохранности электронных документов.

#### Список источников

1. Анджелаки Джоржия. Обязательное хранение цифровых материалов в странах членах Европейского Союза: обзор законодательства и правоприменительной практики // Информ. бюл. РБА — 2009. — № 52. — С. 31—49.
2. ГОСТ 7.60—2003. Издания. Основные виды. Термины и определения // Основные стандарты по издательскому делу. — М.: Унив. кн., 2010. — С. 112—144.
3. ГОСТ 7.83—2001. Электронные издания. Основные виды и выходные сведения // Основные стандарты по издательскому делу. — М.: Унив. кн., 2010. — С. 201—216.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 4 от 08.12.2006 г. № 230-ФЗ — М.: Эксмо, 2010. — С. 428—601.
5. Закон Российской Федерации № 2124-1 «О средствах массовой информации» от 27.12.1991: [в ред. от 13.01.1995 г. № 6-ФЗ...] // Основные стандарты для современного книгоиздательского дела. — М.: Бук Чембэр Интернэшнл, 2008. — С. 595—628.
6. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 74 «Об утверждении Единого реестра ученых степеней и ученых званий и Положения о порядке присуждения ученых степеней» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2006 г. № 227 // Высшая аттестационная комиссия (ВАК). — Режим доступа: <http://vak.ed.gov.ru/ru>
7. Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук [Электронный ресурс] // Высшая аттестационная комиссия (ВАК). — Режим доступа: <http://vak.ed.gov.ru/ru>
8. Сводка отзывов, замечаний и предложений национальных, краевых, областных, окружных библиотек субъектов Российской Федерации / Арх. Рабочей группы Обществ. ком. содействия развитию б-к России при Гос. Думе. — На правах рукописи.
9. Федеральный закон № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» от 23.11.1994: [в ред. Федеральных законов от 11.02.2002 № 19-ФЗ...] // Основные стандарты для современного книгоиздательского дела. — М.: Бук Чембэр Интернэшнл, 2008. — С. 629—648.