

Законодательная основа для Национальной электронной библиотеки

Рассматривается проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О библиотечном деле” в части создания федеральной государственной информационной системы “Национальная электронная библиотека”». Освещаются основные положения законопроекта, формирующего правовую основу деятельности НЭБ.

Ключевые слова: Национальная электронная библиотека, законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания НЭБ, правовое регулирование, государственная информационная система.

В сентябре 2015 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был представлен законопроект, касающийся внесения изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» в части создания Национальной электронной библиотеки (НЭБ). Этому предшествовало несколько этапов становления и формирования НЭБ в нашей стране.

В России НЭБ стала формироваться в начале 2000-х гг., инициатором ее создания явилась Российская государственная библиотека (РГБ). В 2004 г. руководство РГБ и Российской национальной библиотеки (РНБ) подписали меморандум о начале совместной работы над проектом «Национальная электронная библиотека». В 2012 г. НЭБ перестала быть только корпоративным межбиблиотечным проектом, ей был придан государственный уровень в Указе Президента Российской Федерации В.В. Путина «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [4]. Дальнейшее развитие НЭБ было объявлено одним из приоритетов в деятельности Министерства культуры Российской Федерации.

В течение 2012—2015 гг. велась работа по формированию как самой НЭБ, так и правовых условий ее функционирования. Первоначально в Министерстве культуры Российской Федерации была разработана Концепция развития Национальной электронной библиотеки, которая сыграла свою роль в формировании проекта соот-



**Николай Анатольевич
Сахаров,**
советник дирекции
Российской
государственной
библиотеки,
доктор политических
наук, профессор

ветствующего федерального закона. Несколько вариантов этого законопроекта всесторонне рассматривалось в Министерстве культуры РФ, Комитете по культуре Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Российской библиотечной ассоциации, РГБ. Активное, заинтересованное участие в разработке законодательных основ НЭБ приняло Управление Президента РФ по применению информационных технологий и развитию электронной демократии.

В итоге Правительство РФ утвердило окончательный вариант законопроекта, представленного Министерством культуры РФ и 17 сентября 2015 г. внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О библиотечном деле” в части создания федеральной государственной информационной системы “Национальная электронная библиотека”» [2].

В этом законопроекте НЭБ определена как федеральная государственная информационная система (ГИС) «Национальная электронная библиотека», что имеет принципиальное значение для всего дальнейшего развития НЭБ. Еще несколько лет назад рассматривались варианты ее формирования на базе одной из национальных библиотек нашей страны или же образования НЭБ как самостоятельного юридического лица, однако в итоге возобладала точка зрения о том, что она не может быть просто одной из библиотек, поскольку имеет иную основу и иные функции. Был сделан выбор в пользу формирования НЭБ как одной из ГИС, действующих в нашей стране.

Понятие «информационная система» содержится в Федеральном законе № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в котором информационная система определена как «совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств» [5]. В свою очередь, ГИС является одним из видов информационных систем, функционирование той или иной ГИС обеспечивается оператором этой системы.

Рассматриваемый в настоящее время в Государственной Думе законопроект о создании НЭБ предусматривает включение в Федеральный закон «О библиотечном деле» новой статьи 18¹, в которой сформулирована стратегическая задача создания в Российской Федерации Национальной электронной библиотеки. Она заключается в том, что НЭБ формируется в целях предоставления пользователям библиотек доступа к электронным копиям документов различного назначения и статуса, содержащихся в фондах библиотек, музеев, архивов, фондах иных государственных и муниципальных организаций. Какие это документы, обозначено в п. 3 ст. 18¹:

«В Национальную электронную библиотеку предоставляются:

1) электронные копии печатных изданий и электронных изданий, отобранные для включения в Национальную электронную библиотеку в соответствии с методикой отбора не менее 10 процентов издаваемых в Российской Федерации наименований книг с целью включения их электронных копий в Национальную электронную библиотеку и электронных копий документов из фондов участников Национальной электронной библиотеки, предоставляемых в обязательном порядке для включения в Национальную электронную библиотеку, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти в сфере культуры;

2) электронные копии диссертаций на соискание ученых степеней и авторефератов диссертаций;

3) электронные копии иных документов, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации» [2].

В этом перечне обращает на себя внимание, прежде всего, подпункт о включении в НЭБ не менее 10% издаваемых в Российской Федерации наименований книг. При этом указано, что эти издания включаются в соответствии с методиками отбора. Эта методика выработывалась в обстановке споров, поскольку вопрос, какие именно издания включать в НЭБ, является сложным и дискуссионным. Не исключено, что действующая в настоящее время методика отбора может подвергнуться корректировке. Во всяком случае, одной из

наиболее распространенных точек зрения является понимание НЭБ как собрания электронных копий преимущественно научной и образовательной литературы, имеющей приоритетное значение для дальнейшего развития интеллектуального и культурного потенциала нашей страны. Это, впрочем, не исключает размещения в НЭБ определенного объема современной художественной литературы, издаваемой в Российской Федерации.

Как уже отмечалось, законопроект резервирует за Правительством Российской Федерации полномочия устанавливать перечень электронных копий иных документов, размещаемых в НЭБ (пп. 3 п. 3 ст. 18¹). Пункт 4 имеет также ключевое значение для дальнейшего функционирования всей системы НЭБ: «Пользователи библиотек имеют право бесплатно получать во временное пользование электронные копии документов путем осуществления доступа к Национальной электронной библиотеке». Поскольку современная правовая система России предусматривает защиту авторского права, проблема доступа к электронным копиям тех или иных изданий, находящихся в библиотеках, вызывает различные подходы у читателей и других пользователей библиотек, в библиотечном сообществе, среди правообладателей и издателей. Эта проблема регулируется статьей 1275 Части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации [3], но дальнейшее развитие НЭБ неминуемо ставит задачу дальнейших поисков в установлении законодательно выверенного баланса между правами и интересами пользователей библиотек, правообладателей изданий и издателей.

Имея в виду эту непростую правовую ситуацию, законопроект устанавливает, что порядок функционирования НЭБ и условия предоставления пользователям библиотек доступа к содержащимся в ней электронным копиям документов регулируется Правительством Российской Федерации.

Обратим внимание и на следующее важное положение законопроекта: «Предоставление участниками Национальной электронной библиотеки электронных копий документов для включения в Национальную электронную библиотеку, а также их доступ к Национальной электронной библиотеке осуществляются без взимания платы» (п. 6 ст. 18¹).

Очевидно, что разработчики законопроекта исходили из того, что во многих библиотеках уже существуют свои электронные библиотеки, а Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина практически полностью состоит из электронных изданий. В настоящее время в России действует также немало электронных корпоративных библиотек, предоставляющих свои информационные продукты преимущественно на платной основе. Поэтому перед НЭБ (и это закреплено в

законопроекте) поставлена амбициозная задача — стать собранием документов, предоставляемых не только библиотеками, но и музеями, архивами и иными государственными и муниципальными организациями, получающими статус участников НЭБ.

Разработчики правительственного законопроекта, имея в виду наличие значительного массива электронных ресурсов в ряде библиотек, сформулировали новую редакцию первого предложения статьи 19 Федерального закона «О библиотечном деле»: «Для более полного удовлетворения потребностей пользователей библиотек в информации, рационального использования фондов библиотек государство стимулирует взаимодействие их ресурсов, а также обеспечивает доступ к фондам библиотек через Национальную электронную библиотеку».

Законопроект четко указывает, кем создается НЭБ. Пункт 2 статьи 18¹ гласит: «Национальная электронная библиотека создается федеральным органом исполнительной власти в сфере культуры». Этим органом в настоящее время является Министерство культуры Российской Федерации.

Как и в других ГИС, в НЭБ предусматривается наличие оператора: «Полномочия оператора Национальной электронной библиотеки по решению федерального органа исполнительной власти в сфере культуры вправе осуществлять подведомственное ему федеральное государственное бюджетное учреждение» (п. 2 ст. 18¹). Определены и функции оператора НЭБ: «Оператор Национальной электронной библиотеки осуществляет деятельность по эксплуатации Национальной электронной библиотеки, в том числе по обработке электронных копий документов, предоставляемых участниками Национальной электронной библиотеки, а также разработку для этих целей программного обеспечения». При этом не исключено, что функции оператора НЭБ будут уточняться и приобретать более широкий характер.

Одним из наиболее сложных вопросов в процессе функционирования НЭБ является вопрос о том, в каком виде будут предоставляться электронные копии документов, размещаемых в этой информационной системе. Это особенно актуально в связи с тем, что на сегодняшний день существует уже большой диапазон электронных носителей, с другой стороны, недостаточно четко отрегулирован набор требований к электронным копиям, что необходимо для обеспечения к ним доступа пользователей НЭБ.

В законопроекте об этом говорится в самом общем плане: «Требования к техническим средствам, программному обеспечению, средствам защиты электронных копий документов (в том числе от несанкционированного доступа), используемым при эксплуатации Национальной элек-

тронной библиотеки и при предоставлении электронных копий документов участниками Национальной электронной библиотеки для включения в Национальную электронную библиотеку, утверждаются федеральным органом исполнительной власти в сфере культуры» (п. 5 ст. 18¹). Другими словами, данный вопрос, в случае принятия законопроекта, будет относиться к сфере Министерства культуры Российской Федерации, которое в настоящее время совместно со специалистами и экспертами прорабатывает оптимальный набор требований к электронным копиям документов, размещаемым в НЭБ.

Вероятно, эту задачу будет рассматривать и Межведомственный совет по развитию Национальной электронной библиотеки, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации [1]. Как зафиксировано в Положении о Межведомственном совете, он является коллегиальным органом, призванным содействовать поиску эффективных решений для успешного развития НЭБ.

Правительственный законопроект, внесенный в Государственную Думу, стал первой попыткой придать уже фактически функционирующей НЭБ прочную законодательную основу. Очевидно, что эту основу необходимо создавать и развивать во имя того, чтобы Национальная электронная библиотека смогла вносить свой весомый вклад в распространение фундаментальных и прикладных знаний, интеллектуальных и духовных ценностей в современном российском обществе.

Список источников

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.09.2015 № 918 «О Межведомственном совете по развитию Национальной электронной библиотеки» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 37. — Ст. 5140.
2. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О библиотечном деле” в части создания федеральной государственной информационной системы “Национальная электронная библиотека”» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Рубрика «Поисковая система по законопроектам», № законопроекта 882769-6. — URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=882769-6&sort=date>
3. Статья 1275. Свободное использование произведения библиотеками, архивами и образовательными организациями // Гражданский кодекс РФ. Часть четвертая // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 11. — Ст. 1100.
4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 19. — Ст. 2334.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 3 (ч. 1). — Ст. 3448.

*Контактные данные:
119019, Москва, ул. Воздвиженка, д. 3/5;
e-mail: SakharovNA@rsl.ru*