БИБЛИОТЕКА И ПРАВО

К подготовке законопроекта Российской Федерации об обязательном экземпляре документов

УДК 025.8"312/313"

Толчинская Л.М., Стародубова Н.З., Василенко Г.И.

Система обязательного экземпляра: реальность и требования

Изложены основные требования — императивы системы обязательного экземпляра. Намечены подходы к рациональной организации этой системы.

Кардинальные и динамичные общественные преобразования подвергают своеобразному испытанию на прочность складывавшиеся в течение многих

десятилетий постулаты библиотечной деятельности, к которым относится и действующая регламентация системы обязательного экземпляра.

Особенностью этой системы является относительно автономный характер: ее формирование происходит преимущественно за пределами непосредственно библиотечных структур, функционирование в решающей мере определяется внешними факторами; у нее имеется собственный предмет и собственные отношения и связи, причем диапазон общественных институтов, сопряженных с системой обязательного экземпляра, весьма широк — от авторского права и интеллектуальной собственности до почтовых и транспортных коммуникаций.

Не углубляясь в анализ исторического развития системы обязательного экземпляра, отметим, что от других каналов комплектования эта система отличалась достаточно высокой надежностью; периодически вносимые в ее регламент изменения касались главным образом лишь уточнения признаков документов, вводимых в состав обязательного экземпляра, количества комплектов и круга получателей.

Стремительно протекающие процессы разгосударствления и децентрализации народного хозяйства, ликвидация административных механизмов управления в сочетании с неподготовленностью новых — экономических, изменение государственного устройства и территориальных границ страны и многие другие явления привели к "обвальному", т.е. массированному и одномоментному разрушению системы обязательного экземпляра. Центристско-административная по своей сути, в новых условиях она оказалась недейственной ни по своим концептуальным установкам, ни в правовом и организационном отношениях. Сегодня эта система еще функционирует, но инерционно, заметно сокращая и сужая зону действия, что приводит к образованию невосполнимых пробелов в фондах национальных хранилищ и к исключению из мирового документооборота отечественных материалов, не зарегистрированных государственными библиографическими службами. Из системы обязательного экземпляра выпали целые "пласты" произведений печати: продукция кооперативных и совместных предприятий, редакционно-издательских отделов всевозможных организаций и учреждений, неформальная печать, публикации за счет средств автора, заказные издания и др. Нерегулярно и неполно передаются по обязательному экземпляру издания стран СНГ, а из республик, не вошедших в Содружество, фактически прекращена поставка обязательных экземпляров, так как они перешли на принципы избирательного двустороннего книгообмена, что не является функцией системы обязательного экземпляра.

Таким образом, библиотечная общественность поставлена перед необходимостью создания (или переустройства) системы обязательного экземпляра с учетом новых требований и реальностей.

Основные принципы переустройства системы обязательного экземпляра изложены в "Концепции развития библиотечного дела в стране на рубеже XXI в."[1]. Задача практического построения системы требует более глубокого и всестороннего рассмотрения проблемы и обоснования путей и методов ее решения. В данном аспекте проблема включает в себя комплекс важнейших вопросов: правовой статус системы обязательного экземпляра, область определений и понятий, объекты системы обязательного экземпляра, ее целевые ориентации и структурно-функциональную организацию, отношения субъектов системы, их права и ответственность. По сути речь идет о конструктивной проработке всех составляющих системы — принципов, устройства, функций, механизмов.

Цель настоящей работы — представить развернутые позиции и аргументацию по каждому из перечисленных вопросов в качестве принципиальных положений законопроекта об обязательном экземпляре.

Таким определением цели формулируется первый императив системы обязательного экземпляра — она должна иметь правовой статус закона. Это диктуется прежде всего необходимостью разграничения сфер законодательного и административного управления, ранее сосредоточенных исключительно на уровне исполнительной власти (правительства). Требуют конкретизации и взаимной сопряженности связи системы обязательного экземпляра с широкой областью законодательно регулируемых общественных отношений. Это касается ряда положений законодательных актов о предприятиях и предпринимательской деятельности, о формах собственности, о налогах, о печати, об авторском праве и других — в одних случаях необходимо обеспечить паритеты, равенство норм, в других — приоритеты, без которых принципиально невозможно существование института обязательного экземпляра. Убедительным аргументом может служить и мировая библиотечная практика, концентрированным выражением которой является попытка создания единого типового закона об обязательном экземпляре публикаций под эгидой ЮНЕСКО/ИФЛА[2]. Практически все страны мира, независимо от наличия у них законодательных актов о библиотеках в целом или по отдельным направлениям

---

[1] Концепция развития библиотечного дела в стране на рубеже XXI в. / М-во культуры СССР, Гос. б-ка СССР им. В.И. Ленина и др. — М., 1990. — 35 с.

[2] Основные принципы закона об обязательном экземпляре / Сост. Ланн Дж. — Париж, 1981. — 77 с. — Программа Общей информации и ЮНИСИСТ. Организация по вопросам образования, науки и культуры ООН (ЮНЕСКО).

библиотечной деятельности, принимают специальные национальные законы об обязательном экземпляре.

Атрибутом любого закона является трактование употребляемых в законе терминов и понятий. При этом допускается их расширенное или более узкое, специальное понимание в контексте исключительно предмета данного закона.

По обязательному экземпляру как длительно существующему компоненту библиотечной деятельности установился традиционный терминологический аппарат, мало изменявшийся во времени. С учетом этого подготовка соответствующего раздела закона сводится по существу к отражению (или к перенесению) общепринятых терминов и их интерпретации.

Эта задача осложнена включением в состав обязательного экземпляра нетрадиционных материалов (аудиовизуальных, микрографических, артефактов и др.).

В настоящее время в мировой теории и практике наблюдается большое разнообразие определений объектов библиотечного комплектования. Одни из них претендуют на универсально-собирательный характер ("библиотечные материалы", "документы", "публикации" и т.д.), другие — в разной степени детализированы ("произведения печати", "аудиовизуальные материалы", "кинофонофотодокументы", "неопубликованные документы", "рукописи" и т.д.).

В нашей стране в качестве библиотечно-библиографической нормы принято собирательное понятие "документ". Однако, как отмечалось выше, обязательный экземпляр формируется за пределами библиотечной области деятельности и не должен быть жестко привязан к профессионально-библиотечным терминологическим стандартам. Вторгаясь в "чужие" сферы, мы должны оперировать принятыми в данной конкретной области обозначениями, чтобы быть правильно понятыми. В частности, в книговедении, книгоиздании, книжной торговле понятия "документ" не существует, но там есть понятие "публикация", которое к тому же употребляется на радио, телевидении, при выпуске кинофильмов, в других сферах подготовки и распространения информации. Поскольку закон об обязательном экземпляре предназначен главным образом для производителей и издателей продукции, интересующей библиотеки, а в составе этой продукции в ближайшие два-три десятилетия будут преобладать произведения печати, необходимо отдать предпочтение понятию "публикация". Для закона об обязательном экземпляре важно и то, что в отличие от понятия "документ", используемого в русском языке в узком значении как обозначение некоего официального материала, деловой бумаги, "публикация" ассоциируется с материалами, предназначенными для широкого (открытого) распространения. В противном случае в закон об обязательном экземпляре надо вводить ограничения, касающиеся категорий материалов

частного и конфиденциального характера (секретных, личных и т.п.). Термин "публикация" распространен в зарубежном библиотековедении[3].

Но в то же время в системе обязательного экземпляра участвуют специальные архивы и документационные центры, широко оперирующие понятием "документ", поэтому предлагаем принять компромиссное определение предмета обязательного экземпляра — "документ/публикация". В данной дефиниции органично сочетаются две основные цели системы обязательного экземпляра — документирование (накопление и сохранение информации) и обеспечение доступности, предоставление в широкое общественное пользование.

Концептуальное значение для библиотек имеет вопрос о включении в состав обязательного экземпляра новых видов документов (аудиовизуальных, микрографических и др.). Согласно прогнозам специалистов в недалеком будущем до 50% документов будут издаваться на нетрадиционных носителях, при этом возможности создания новых форм считаются практически неограниченными. Наука и техника связывают с новыми носителями переход от индустриального к информационному обществу. Для библиотек стратегически важно своевременно определить свое отношение к новым видам документов и занять надлежащее место в новой системе массовых коммуникаций.

Принципиальная необходимость депонирования нетрадиционных видов документов библиотечными учреждениями сегодня является общепризнанной. Однако реализуется это принципиальное положение осторожно, путем постепенного комплектования отдельных категорий документов в координации с национальными архивами — хранилищами фонограмм, видеограмм, продукции кинематографии и др. Вместе с тем известно и исчерпывающее собирание национальными библиотеками всех видов аудиовизуальных материалов, хотя осуществлялось оно не одномоментно. Например, Национальная библиотека Франции с 1943 г. депонирует фонограммы, видеограммы и собственно аудиовизуальные материалы (multimedia), а с 1977 г. — произведения кинематографии.

При большом различии моделей депонирования нетрадиционных документов для национальной системы обязательного экземпляра главенствующим является принцип исчерпывающего охвата всего созданного нацией интеллектуального ресурса, в какой бы форме он ни был представлен и какие бы социальные институты ни претендовали на его кумуляцию — библиотечные

---

3 Тюлина Н.И. Национальная библиотека. М.: Книга, 1988. — С. 98—99.

ли учреждения, архивы или документационные центры. Это второй императив системы обязательного экземпляра.

Принцип исчерпывающего охвата наиболее целесообразно использовать в качестве структурообразующего в организации системы обязательного экземпляра нетрадиционных документов в нашей стране, поскольку собирание и хранение отдельных категорий этих документов уже осуществляется специальными государственными архивами (Центральным государственным архивом звукозаписей, Госфильмофондом, Центральным государственным архивом кинофотодокументов). Он отвечает тенденциям интеграции библиотек в национальные информационные системы. Вместе с тем такая структура депонирования нетрадиционных документов не исключает комплектования национальными библиотеками дублетов (или копий) этих документов в целях включения их в общедоступные системы обслуживания общества. Аналогичная модель распределенного депонирования приемлема и для неопубликованных документов, к которым, согласно принятой у нас терминологии, относятся диссертации, отчеты о НИР и ОКР, депонированные рукописи. Обязательный экземпляр этих документов поступает во ВНТИЦентр, ВИНИТИ и ИНИОН в координации с библиотеками по отдельным группам документов. Эти же организации осуществляют централизованное обеспечение крупнейших библиотечных и информационных учреждений микрокопиями поступающих к ним документов, по существу организуя подсистему платного обязательного экземпляра соответствующих категорий документов.

Архивные и документационные центры, получающие обязательный экземпляр, законодательно наделяются статусом национальных государственных хранилищ с вытекающими из этого правами и ответственностью.

В специально выполненном исследовании Британской библиотеки констатируется, что наибольшие успехи достигнуты в странах, принявших модель распределенного по видам документов национального фонда (с национальными фонотеками, кинофондами и т.п.)[4].

В тесной связи с проблемой объектов обязательного экземпляра и в еще более тесном, взаимоопределяющем соотношении между собой находятся вопросы целевых и структурно-функциональных установок системы обязательного экземпляра. Это соотношение обеспечивает целостность системы обязательного экземпляра, ее внутреннюю детерминированность, предпола-

---

[4] Legal deposit of non-book materials. Catherine F.Pinion. Library and Information Research Report / British Library 1987 Series 025.2'87'0941 ISBN 0-7123-3077-1.

гающую, с одной стороны, наличие единых структурообразующих оснований и управляющих механизмов, с другой — устранение элементов, не отвечающих непосредственным целям системы или функционально дублирующихся.

Эти требования можно сформулировать как определение необходимых и достаточных условий для реализации основных целей системы обязательного экземпляра. При этом цели выступают объективным критерием и регулятором системы.

Согласно "Основным принципам закона об обязательном экземпляре" ЮНЕСКО/ИФЛА и определениям Международного бюро по универсальному библиографическому учету (УБУ) ИФЛА первостепенной целью системы обязательного экземпляра для всех без исключения стран является накопление (кумуляция) и сохранение национального собрания библиотечных материалов как культурного наследия страны для настоящего и будущих поколений"[5]. В более привычной для нас формулировке и в более широком международном контексте эту первостепенную цель можно определить как собирание (создание) исчерпывающе полного фонда национальных документов и их постоянное хранение как части мирового интеллектуального и культурного наследия в целях прогресса общества и преемственности накопленного человечеством знания. Приоритет данной цели означает главенство мемориальной функции системы обязательного экземпляра и соответственно депозитарных учреждений как национальных ячеек "памяти человечества".

Второй целью системы обязательного экземпляра согласно названным материалам ЮНЕСКО/ИФЛА является составление и выпуск национальной библиографии, т.е. обеспечение библиографической функции на национальном уровне. В качестве дополнительного (побочного) результата этой функции рассматривается государственный статистический учет документов.

Третьим императивом системы обязательного экземпляра является строгое подчинение всех структурных компонентов и функциональных механизмов системы требованиям реализации главенствующих целей и функций: накоплению и сохранению национального собрания библиотечных материалов (библиотечная функция) и составление национальной библиографии (библиографическая функция).

Большие дискуссии в рамках выработки "Общих принципов закона об обязательном экземпляре" ЮНЕСКО/ИФЛА вызвал вопрос об использовании

---

5 I F L A International Office for UBC. The national bibliography: present role and future development. — Paris: UNESCO, 1977. — P.79.

системы обязательного экземпляра в качестве источника текущего комплектования библиотек и для целей книгообмена. Расширительное толкование целей системы обязательного экземпляра с неизбежностью влечет за собой увеличение количества отчуждаемых экземпляров и делает чрезмерно эластичными критерии определения круга их получателей. Подобная практика широко применяется в нашей стране.

Согласно рекомендациям ЮНЕСКО/ИФЛА количество национальных обязательных экземпляров не должно превышать двух. В реальности их число колеблется от 1 в Австралии (на федеральном уровне) до 18 в Болгарии. Широкое использование бесплатного обязательного экземпляра для решения большого спектра задач, не относящихся к непосредственным целям системы обязательного экземпляра, характерно для стран с преобладанием государственных форм собственности в экономике. Например, в нашей стране около 30 библиотек регулярно комплектуют свои фонды с помощью бесплатного обязательного экземпляра — полного или выборочного, приоритетно или во втором-третьем рядах получателей. Бесплатный обязательный экземпляр предоставляется и небиблиотечным учреждениям; среди них органы научной и технической информации, документационные центры, не выполняющие мемориальной функции, учреждения цензуры, ведомства (например, Госкомпечать), книготорговые организации (Международная книга), различного рода экспедиции, управления делами правительственных и до недавнего времени партийных органов и т.п.

Происходящие ныне процессы разгосударствления экономики, приватизации и коммерциализации хозяйства заставляют изменить философию системы обязательного экземпляра. С учетом реальностей и новых требований более правомерной и перспективной представляется позиция, выраженная в "Основных принципах..." ЮНЕСКО/ИФЛА, где практика использования бесплатных обязательных экземпляров для текущего комплектования библиотек и для книгообмена расценивается как "дискриминационная форма обложения налогом издателей" и как "экспроприация частной собственности без компенсации". В этом документе весьма сомнительной признана аргументация в пользу увеличения количества бесплатных обязательных экземпляров с целью экономии средств депозитариев, так как чем больше экземпляров изымается у издателя, тем большими становятся издержки производства. Все эти затраты учитываются производителями при калькуляции продажной стоимости и налогов, а это означает, что библиотеки, использующие для текущего комплектования бесплатный обязательный экземпляр, перекладывают свои расходы на остальные библиотеки страны (прежде всего, массовые) и на индивидуальных покупателей. (В нашей стране стоимость одного годового комплекта "бесплатного" обязательного экземпляра без затрат на упаковку,

пересылку и т.п., также возлагаемых на производителей, приближается к нескольким миллионам рублей, а количество таких комплектов — к двадцати пяти).

Следует заметить, что рекомендуемый ЮНЕСКО/ИФЛА норматив не выдерживается многими государствами. Даже в странах с многовековыми традициями обязательного экземпляра (например, во Франции, Великобритании) дополнительно к 1—2 экземплярам, передаваемым в национальную библиотеку государства, до 2—5 экземпляров направляется в региональные библиотеки. Для смягчения проблемы затрат практикуется двухканальная передача: экземпляры в национальную библиотеку направляют полиграфические предприятия, а в региональные — издательства. Для комплектования региональных библиотек используются также местные обязательные экземпляры (штатов, провинций, земель).

Многие государства предусматривают в законодательстве компенсационные меры: сокращение до минимума обязательных экземпляров дорогостоящих изданий, оплату библиотеками малотиражных документов, изданий, выпущенных за счет средств автора и др. Особо оговаривается передача в депозитарии так называемых неопубликованных документов (диссертаций, депонированных рукописей и т.п.), ксерокопии и микрофильмированные копии которых изготавливаются за счет депозитариев, а не авторов, как это принято у нас. Таким образом и в бесплатный обязательный экземпляр вводятся элементы платности.

Мировой опыт свидетельствует, что общие принципы заметно трансформируются в специфических условиях каждой страны, особенно в том, что касается количества и состава передаваемых экземпляров. Однако требование максимальной этичности системы обязательного экземпляра и уважения охраняемого конституцией права собственности является общепринятой нормой и может рассматриваться как четвертый императив системы обязательного экземпляра.

В пользу расширения целей обязательного экземпляра часто приводится и такой аргумент, как его надежность, гарантия оперативности и полноты комплектования фондов. Однако этот аргумент требует конкретизации вида обязательного экземпляра: эти качества могут быть обеспечены и платным обязательным экземпляром — уникальным, созданным в нашей стране институтом, предназначенным для качественного и приоритетного комплектования крупных научных библиотек и информационных учреждений. Здесь может встать лишь вопрос о включении в состав платного обязательного экземпляра малотиражных и ведомственных публикаций и создании механизмов контроля и ответственности. Что же касается оперативности, то платный обязательный экземпляр зачастую поступает раньше бесплатного. В настоящее время свыше

400 организаций и учреждений комплектуются платным обязательным экземпляром через Центральный коллектор научных библиотек.

За рубежом такой широкомасштабной организации платного обязательного экземпляра нет, но отдельным крупным библиотекам (например, Кембриджского и Оксфордского университетов в Великобритании, пяти университетов в Финляндии и др.) предоставлено право реквизиции публикаций в издательствах страны, т.е. приоритетного отбора необходимых публикаций с последующей их оплатой.

С точки зрения права собственности вопрос "бесплатности — платности" обязательных экземпляров по сути есть вопрос об основании для конфискации (безвоздмездного отчуждения) или реквизиции (отчуждения с возмещением ущерба). Однако и первая, и вторая формы отчуждения носят принудительный характер, что говорит о необходимости максимального сокращения числа получателей обязательного экземпляра, ограничения сферы применения системы в целом.

Очевидно, что безвозмездную форму принудительного отчуждения следует применять исключительно для решения основных целей системы обязательного экземпляра — создания и постоянного хранения национального собрания документов и государственного библиографического учета. Остальные цели должны реализовываться посредством более мягкой формы, т.е. отчуждения с возмещением ущерба, частичным или полным. Тот факт, что система обязательного экземпляра является механизмом принуждения, требует осторожности при определении круга пользователей и становится фактором ее ограничения.

Немаловажным с точки зрения отношений собственности является и экономичность системы обязательного экземпляра. Общеизвестно, что в настоящее время использование бесплатного обязательного экземпляра для комплектования приводит к значительной доле так называемого отсева. Согласно нашим данным, даже крупные универсальные библиотеки вводят в основные фонды не более 47—55% поступлений, остальное идет в обменные фонды, в фонды временного хранения или даже на продажу.

В отличие от бесплатного, платный обязательный экземпляр обеспечивает высокий уровень дифференциации отбора и профилирования, поскольку он формируется по признакам содержания (темы, предмета) публикаций, их типа, языка, формы и др. Возможность дальнейшей индивидуализации признаков комплектования практически неисчерпаема. Кроме того, требование платности заставляет организации рационально использовать предоставляемые им средства и обеспечивать должные учет и отчетность.

Объективным стимулом к переустройству системы обязательного экземпляра является и децентрализация управления, когда значительная часть

властных и управленческих полномочий передана на региональный уровень, что требует усиления информационной базы по горизонтали. Сейчас из 29 получателей бесплатного обязательного экземпляра в Российской Федерации 25 расположены в Москве. Платный же обязательный экземпляр сориентирован на регионально-территориальную структуру размещения информационных ресурсов и соответствующую схему их взаимодействия. При этом обеспечивается и национально-государственный (автономный) уровень задач и требований. Следует отметить и относительную свободу прав в системе платного обязательного экземпляра, в то время как пользование бесплатным экземпляром налагает жесткую ответственность в области хранения и использования документов, включая бесплатность и общедоступность всех каналов.

Таким образом, круг аргументов о целесообразности увеличения платного обязательного экземпляра и сведения к минимуму бесплатного достаточно велик. Отметим, что в нашей стране принцип минимума бесплатности в сочетании с предоставлением широких возможностей доступа к документам всем заинтересованным организациям является базовым в системе обязательного экземпляра аудиовизуальных материалов и неопубликованных документов. Архивы и документационные центры получают лишь один бесплатный экземпляр (диссертаций, отчетов о НИР, кинофильмов, фонозаписей и т.д.), который используется для централизованного снабжения библиотек и других учреждений копиями этих документов за плату. При этом учитываются моменты сопряженности с авторским правом и интеллектуальной собственностью.

Существующие в нашей стране регламенты регулируют отношения в системе обязательного экземпляра лишь на общенациональном уровне, предоставляя область нижних уровней соответствующим административным органам. В результате национально-государственный (республик и автономий) и территориальный (областей и краев) спектры системы обязательного экземпляра отличаются пестротой решений: от построения "микромоделей" — аналогов общенациональных — до отказа местных властей в предоставлении обязательного экземпляра. Взаимодополняемость всех уровней системы обязательного экземпляра и специфичность задач каждого из них требуют общего законодательного регулирования хотя бы в области понятий и предмета обязательного экземпляра для целей сохранения и развития культуры отдельных наций (автономные национальные образования), краеведения (области и края), а также для осуществления специфических задач отдельных ведомств (создания архивов публикаций, музеев и т.д.). Как правило, местные и ведомственные обязательные экземпляры должны предоставляться бесплатно и в необходимом количестве. Подобная многоуровневая система обязательного экземпляра позволяет снизить нагрузки на общенациональные депозитарии в

части хранения некоторых местных материалов (типа местных метеорологических бюллетеней, местных перепечаток материалов санитарного просвещения и т.п.). Таким решением обеспечивается также принцип исчерпывающей полноты национальных документов в виде территориально распределенного национального фонда.

Суммируя все вышеизложенное, необходимо выделить основные требования к закону о системе обязательного экземпляра:

правовой базой системы обязательного экземпляра является специальный закон, общие положения которого распространяются на все уровни и все виды обязательных экземпляров;

объектом обязательного экземпляра являются все виды отечественных документов, независимо от способа и формы их производства;

основными целями системы обязательного экземпляра являются собирание и постоянное хранение национальных документов и их государственный библиографический учет;

эти основные цели служат критерием и регулятором структуры и функций системы обязательного экземпляра;

дополнительные цели (комплектование библиотек, подготовка научной информации, книгообмен и т.д.) реализуются на принципах платности;

привилегия получения обязательного экземпляра соотносится с ответственностью в области хранения и использования.

Реформирование системы обязательного экземпляра по этим принципам позволит приблизиться к международным нормам и стандартам, соответствовать новым требованиям и реальностям.