

Джиго А.А., Грузинская Н.Н.

Закон об обязательном экземпляре документов: новая редакция

В течение последних двух лет в России ведется интенсивная работа по созданию Федерального Закона об обязательном экземпляре документов. Непосредственным исполнителем является группа специалистов Российской книжной палаты, Российской государственной библиотеки, Российской национальной библиотеки и Библиотеки Российской академии наук. Активно участвуют в разработке сотрудники Российской государственной библиотеки для слепых, Парламентской библиотеки Российской Федерации, Государственной публичной научно-технической библиотеки России, Государственной публичной научно-технической библиотеки Сибирского отделения Российской академии наук, Информационно-библиотечного совета Российской академии наук, Государственной архивной службы России, Научно-технического центра "Информрегистр" и другие. Не случайно новый нормативный акт привлекает внимание не только отечественных специалистов, широкой библиотечно-библиографической общественности, но и вызывает интерес среди зарубежных экспертов. Все они справедливо

считают законы о книгоиздательской деятельности, авторском праве и обязательном экземпляре тремя китами, на которых держится современная книжная культура. От законодательного обеспечения крупнейших фондодержателей обязательными экземплярами в решающей степени зависит уровень развития всей информационно-библиографической деятельности страны.

Институт обязательного экземпляра существует более 450 лет. Впервые законодательство о бесплатной обязательной передаче изданий в национальные хранилища было принято во Франции в 1537 г. Общегосударственная система обязательного экземпляра в России установлена в 1783 г. Система оказалась настолько эффективной для комплектования информационных центров, что в настоящее время аналогичные законодательные акты функционируют более чем в 100 странах мира.

Имеющиеся нормативно-правовые основы об обязательном экземпляре в различных странах носят многообразный характер, отражая специфику документных потоков конкретных стран. Это осложняло создание единой международной системы информации и затрудняло обмен библиографическими данными на двусторонней и многосторонней основе. Поэтому к 1987 г. в рамках ЮНЕСКО выработаны международные принципы Закона об обязательном экземпляре. Они являются основой пересматриваемых или разрабатываемых национальных нормативно-правовых актов.

В проекте российского Закона учтены основные положения рекомендаций ЮНЕСКО. Закон определяет политику государства в области формирования обязательного экземпляра документов как ресурсной базы исчерпывающе полного комплектования национального фонда России; предусматривает обеспечение сохранности обязательного экземпляра и его общедоступное использование. Необходимость Закона диктуется общим требованием разграничения сфер законодательного и административного управления, ранее сосредоточенных исключительно на уровне исполнительной власти. Существенным является также связь системы обязательного экземпляра с широкой областью регулируемых общественных отношений. Это касается ряда нормативно-правовых положений о предприятиях и предпринимательской деятельности, формах собственности, авторском праве, архивных фондах, объектах нацио-

нального культурного достояния, таможенных тарифах, льготном налогообложении.

Проект Закона неоднократно обсуждался. В апреле 1994 г. прошли парламентские слушания в Государственной Думе Российской Федерации. Проект одобрен и рекомендован для рассмотрения законодательной властью.

К сожалению, без ведома коллектива разработчиков и без согласия законодательных комиссий в печати была опубликована одна из самых ранних и спорных редакций. На нее дано много противоречивых, как справедливых, так и носящих субъективный характер замечаний. Это привело к дискуссии, направленной не на решение практических проблем обязательного экземпляра, а к теоретическим спорам. Считаю необходимым более подробно рассмотреть текст проекта Закона. Структура законопроекта включает 25 статей, сгруппированных в пяти разделах.

Раздел 1 посвящен общим положениям. Приводятся дефиниции основных понятий, используемых в тексте Закона. Терминология соответствует содержанию понятий, данных в проекте Закона Российской Федерации о библиотечном деле. Это и понятно: оба нормативных акта рассматриваются в едином пакете документов по культуре.

Обязательный экземпляр — явление исторически обусловленное, комплексное и присущее высокоразвитой культуре книжного дела любого цивилизованного государства. На его основе обеспечивается выполнение следующих функций:

формирование общенационального информационно-библиотечного фонда, организация постоянного хранения документов в национальных фондах;

осуществление национального библиографического учета, национальная регистрация документов и создание на этой основе универсальных библиографических и статистических источников, предназначенных для информационного обслуживания всего общества в целом, подготовка и выпуск национальных и региональных сводных каталогов, сигнальной и реферативной информации;

формирование полного комплекта местных документов и краеведческих фондов;

создание и ведение национальных хранилищ документов.

Под обязательным экземпляром понимается установленное и юридически утвержденное число отечественных документов, подлежащих передаче производителями в определенные учреждения и организации. Совокупность всех видов обязательных экземпляров, а также установленный порядок их сбора и распределения образуют систему. В основу деления обязательных экземпляров положены два признака: стоимостной (бесплатный и платный) и территориальный (федеральный и местный). Оба признака взаимосвязаны: как федеральный, так и местный могут представлять собой совокупность бесплатных и платных экземпляров.

В разделе заложено широкое понимание документа как объекта обязательного экземпляра. Документ — материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звука или изображения. Наряду с издательской продукцией (текстовые, нотные, картографические, изоиздания) в обязательный экземпляр включаются и издания для слепых, изготавливаемые по системе Брайля, "говорящие книги", неопубликованные документы (диссертации, отчеты о научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах, депонированные научные работы, алгоритмы и программы), аудиовизуальные материалы (кино-, видео-, фото-, фонодокументы) и электронные издания (программы для ЭВМ, базы данных на магнитных, оптических и магнитно-оптических и других технических носителях). Документ — понятие сложное и многообразное. Поэтому при разработке проекта необходимо было выделить из общего потока те документы, на которые действие Закона не распространяется. К таким относятся материалы личного, конфиденциального и секретного характера; материалы, созданные в единичном исполнении и не подлежащие дальнейшему тиражированию и распространению. Под действие Закона не подпадают также материалы, не относящиеся к категории национального, культурного и интеллектуального достояния. В эту же группу включены оригиналы-макеты, верстки, монтажные и диалоговые листы и т. д., т. е. те исходные материалы, которые являются основой для тиражирования и копирования издательской, аудиовизуальной и электронной продукции.

Разделом предусматриваются права, обязанности и ответственность сторон, действующих в системе передачи, получения,

хранения и использования документов. Особо оговаривается требование сохранности и общедоступности. Впервые дана попытка определить взаимосвязь производителей и получателей обязательных экземпляров. Это обусловлено тем, что Закон не является чисто библиотечным, его сфера действия направлена прежде всего на производителей обязательного экземпляра (физические лица, предприятия, учреждения или организации, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, изготавливающие различные виды тиражируемых документов). Согласно такому подходу под производителями понимаются не только полиграфические предприятия и издатели, но и музыкальные фирмы, теле- и радиоконпании, киностудии, видео- и кинематографические предприятия.

Круг получателей определен таким образом, чтобы в комплексе выполнялись три основные функции обязательного экземпляра — культурная, мемориальная и информационная. Поэтому из числа библиотек и органов научно-технической информации выделена группа государственных хранилищ, в совокупности обеспечивающих хранение всех видов отечественных документов. Фонды этих хранилищ наделены статусом общенациональных и подлежат государственной охране.

Раздел 2 раскрывает обязанности и права производителей документов. В нем регламентируется необходимость бесплатного направления созданных ими документов организациям-получателям. Принцип бесплатного направления документов базируется на отнесении затрат на подготовку, выпуск и рассылку обязательных экземпляров на себестоимость тиражируемой продукции. Требования доставки (сроки и число направляемых экземпляров) сгруппированы в специальных статьях по каждому блоку документов. Так издания направляют в Российскую книжную палату, которая распределяет и экспедирует их по основным получателям согласно перечню, установленному правительством. Такое положение отражает исторически сложившуюся, многолетнюю практику. Издания для слепых и "говорящие книги" поступают в Российскую государственную библиотеку для слепых. Обязательные бесплатные экземпляры неопубликованных документов в зависимости от их видовой характеристики доставляются в соответствующие органы научно-технической информации. Органы предста-

вительной, исполнительной и судебной власти направляют официальные документы в Парламентскую библиотеку Российской Федерации. Аудиовизуальная продукция поступает в организации, ответственные за ее хранение, электронные издания — в Научно-технический центр "Информрегистр".

Наибольшую сложность при написании раздела вызвала проблема числа (количества) доставляемых бесплатно обязательных экземпляров. После долгих споров разработчики сочли возможным изложить требования к количеству экземпляров укрупненно, так как дифференцированное число видов и типов документов, доставляемых в конкретные фондохранилища, устанавливается в соответствующих подзаконных актах. Такой подход объясняется тем, что в Законе отражены принципиальные положения длительного характера. Число направляемых обязательных экземпляров в конкретные организации может быть отнесено к изменяемому год от года показателю.

Права производителей установлены специальной статьей, в которой подчеркивается, что оперативное и полное предоставление обязательных экземпляров крупнейшим хранилищам страны дает право производителям на бесплатное опубликование информации в библиографических изданиях, хранение информации в мировых автоматизированных банках данных и бесплатное предоставление по запросам производителей фактографических и статистических данных, касающихся их продукции.

Раздел 3 посвящен обязанностям получателей обязательных экземпляров. Обязанности строго разделены между учреждениями, которые получают соответствующие их профилю виды документов.

На Российскую книжную палату возлагаются обязанности государственного учета, подготовки библиографической и статистической информации, контроля за выпуском изданий и комплектования государственного хранилища печати России на основе получения одного обязательного федерального бесплатного экземпляра изданий. Комплектование изданий для слепых и "говорящих книг", их учет, контроль за полнотой доставки и хранения осуществляет Российская государственная библиотека для слепых. Аналогичные функции по законодательным и нормативно-правовым материалам выполняет Парламентская библио-

тека Российской Федерации, по патентам и изобретениям — Всероссийская патентно-техническая библиотека и ГПНТБ СО РАН, по стандартам — Федеральный фонд государственных стандартов и общероссийский классификатор технико-экономической информации, международных (региональных) правил, норм и рекомендаций стандартизации зарубежных стран. Постоянное хранение неопубликованных документов, а также их сбор, учет, регистрация возлагаются на Всероссийский научно-технический информационный центр (отчеты о научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах, диссертации), на Институт научной информации по общественным наукам (научные работы по общественным наукам), на Всероссийский институт научной и технической информации (научные работы по естественным, точным наукам и технике). Выполнение обязанностей по аудиовизуальным материалам обеспечивают Российский государственный архив кинофотодокументов, Государственный фонд кинофильмов и Российский государственный архив фонодокументов.

Кроме перечисленных учреждений постоянное государственное хранение осуществляют также Российская государственная библиотека, Российская национальная библиотека, Библиотека Российской академии наук, Государственная публичная научно-техническая библиотека Сибирского отделения Российской академии наук.

Система обязательного экземпляра понимается разработчиками широко: она включает не только сбор, регистрацию и хранение самих обязательных экземпляров, но и всю систему информирования потребителей о различных видах документов. Поэтому в завершающем разделе статьи определены обязанности национальных центров по подготовке библиографической информации и ее передача (в перспективе) в Российскую книжную палату — базовый, исчерпывающе полный центр текущей отечественной библиографической информации.

Включение раздела 4 об ответственности за нарушение Закона продиктовано государственным характером взаимоотношений между производителями и получателями. В разделе оговорены ответственность и санкции за нарушения доставки обязательных экземпляров. Все требования корреспондируются с законодательными актами об административных правонарушениях.

Нарушение сроков и полноты доставки обязательных экземпляров документов производителями влечет за собой предупреждение и наложение штрафа на виновных лиц за каждый недоставленный экземпляр документа. Штраф устанавливается равным 10 минимальным размерам оплаты труда. Повторное нарушение в течение года – штраф до 25 минимальных размеров оплаты труда. Те же действия, совершенные производителем, который в течение года подвергался административному взысканию за нарушение, ведут к лишению лицензионных прав и разрешительных удостоверений.

Проект Закона завершается разделом 5, в котором оговорен порядок его введения в действие.

На начальном этапе подготовки проекта специалистами была высказана идея о включении в текст Закона многочисленных приложений, рассматривающих вопросы получения бесплатных и платных обязательных экземпляров, перечни конкретных категорий документов и др. Приложения были разработаны, но оказались громоздкими и имеющими непостоянный характер в связи с появлением или исчезновением различных видов документов. По процедуре подготовки законодательных актов они выносятся в последующие подзаконные документы. С введением Закона в действие таких правительственных постановлений и подзаконных актов должно быть принято более 15.

Разработчики сочли возможным включить положение о взаимной поставке изданий стран Содружества Независимых Государств. Это обусловлено необходимостью сохранения и развития единого информационного пространства в целях обеспечения русскоязычного населения за пределами России информацией и информирования потребителей страны об изданиях ближнего зарубежья. В настоящее время республики Беларусь, Казахстан и Таджикистан приняли законодательные акты о направлении в Российскую Федерацию обязательных экземпляров изданий. Российская книжная палата взяла на себя получение обязательных экземпляров ближнего зарубежья и отправку отечественных экземпляров в национальные библиотеки стран СНГ. Порядок их рассылки должен быть определен специальными межправительственными соглашениями.

В процессе многочисленных обсуждений справедливо отмечена неразработанность вопроса о местном обязательном экзем-

пляре. Наиболее конструктивное замечание высказано в статье А.А. Соляник. В связи с этим считаем целесообразным выделить в самостоятельную статью Закона организационно-правовые требования к местному обязательному экземпляру, в понятие которого закладывается территориально-административный принцип. Под местным понимается установленное число документов, изготовленных в республике в составе Российской Федерации, крае, области, автономной области или автономном округе. Функционирование местного обязательного экземпляра (обеспечение им информационно-библиографических организаций местного значения) должно быть установлено в каждом конкретном случае соответствующими территориальными органами государственной власти и местного самоуправления. Эти документы должны определить состав обязательного экземпляра, порядок его доставки и перечень получателей на местном уровне.

Следует обратить внимание на тот факт, что проект Закона об обязательном экземпляре документов разработан впервые в нашей стране. В этом заключается сложность, так как ранее действовавшие постановления и распоряжения имели сугубо прикладной характер и затрагивали только вопросы доставки обязательных экземпляров определенных видов изданий. Настоящий проект рассматривает широкую сферу деятельности производителей и потребителей обязательных экземпляров документов. На парламентские слушания был вынесен 12-й вариант проекта. В нем учтены 93 замечания и предложения, полученные со всех регионов страны. В настоящее время проект Закона разослан по ведомствам. Работа над документом продолжается.