

ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

Е.И. Борисова,
заведующая сектором правового обеспечения
деятельности библиотек отдела межбиблиотечного
взаимодействия Российской национальной библиотеки

Организация работы библиотеки в условиях Закона № 436 “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию”

*О внедрении норм закона
в практику работы библиотеки*

После вступления в силу с 1 сентября 2012 г. Федерального закона от 29.12.2010 № 436 “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” (далее – Закон № 436-ФЗ) в обществе развернулась жаркая дискуссия по проблемам его реализации. Обсуждение велось в СМИ, Интернете, на конференциях и круглых столах. Активными участниками дебатов в первую очередь стали заинтересованные лица – те, на кого распространяется действие этого закона, и кто по определению п. 12 ст. 2 Закона № 436-ФЗ осуществляют “оборот информационной продукции”: издатели, книготорговцы и библиотечные специалисты. Среди многочисленных вопросов, которые продолжают обсуждаться, самым болезненным остается внедрение норм Закона № 436-ФЗ в практику.

Проанализировав содержание Закона № 436-ФЗ, можно заключить, что причины возникновения полемики кроются в терминологической размытости, неоднозначности толкования в нем ряда используемых понятий и положений, вплоть до практической невыполнимости нормативных требований.

К сожалению, столь значимый для российского общества документ не обсуждался всенародно и публично, как, например, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ “О полиции” или Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ “Об образо-

вании в Российской Федерации”, а на его концепцию и содержание не были даны экспертные заключения тех специалистов (издателей, книготорговцев, библиотекарей и др.), которым приходится сейчас работать в сложных условиях действия Закона № 436-ФЗ. Наконец, не просчитывался социальный эффект от его внедрения. Возможно, при соблюдении названных условий удалось бы избежать ошибок, а порой и “недоразумений”, свойственных вступившему в силу документу.

Спорные моменты

1. В понятийном аппарате Закона № 436-ФЗ отсутствуют определения понятий **“распространитель информационной продукции”** и **“производитель информационной продукции”**. Исходя из норм закона, и издатели, и книготорговцы, и библиотеки могут одновременно выступать как в роли производителей, так и распространителей информационной продукции. А значит, согласно п. 1 ст. 6 они обязаны самостоятельно заниматься ее возрастной классификацией до начала оборота – предоставления или распространения, включая продажу, аренду, прокат, выдачу из библиотечных фондов, размещение в информационно-телекоммуникационных сетях и т. д.

Отсутствие в Законе № 436-ФЗ разграничения зон ответственности между “производителем” и “распространителем” информации обязывает общедоступные библиотеки проводить возрастную классификацию всего библиотечного фонда.

2. Нигде не учтены затраты на маркировку продукции. В продолжение предыдущего пункта следует добавить, что в понятие “информационная продукция” (п. 5 ст. 2) включены и печатная, и аудиовизуальная продукция на любых видах носителей, базы данных, а также продукция средств массовой информации, которыми комплектуются библиотеки России. В соответствии с нормами Закона № 436-ФЗ **возрастной маркировки требует вся информационная продукция**, независимо от срока ее поступления в фонды, за исключением печатной, выпущенной в оборот до дня его вступления в законную силу (п. 2 ст. 23). Впрочем, несмотря на то что закон разрешает не размещать знак маркировки на такой печатной продукции, выдача документов из библиотечного фонда все равно должна осуществляться в соответствии с возрастом, поэтому библиотекам придется либо заниматься маркировкой каждого документа, либо преодолевать правовые барьеры каким-либо иным способом.

Заметим, что совокупный фонд общедоступных библиотек России насчитывает приблизительно 2 млрд книг. К этой цифре следует добавить огромные массивы аудиовизуальной продукции на любых видах носителей, базы данных, продукцию средств массовой информации. Исполнение библиотеками этой нормы Закона № 436-ФЗ, во-первых, потребует от государства миллиардных затрат, которые не были запланированы федеральным бюджетом, что следует из финансово-экономического обоснования и официального отзыва № 2.12-17/202 от 18.03.2009 на проект федерального закона № 155209-5 “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию”¹, подписанного заместителем Председателя Правительства РФ С.Б. Ивановым. В нем подчеркнуто, что

Нигде не учтены затраты на маркировку продукции.

¹ Адрес в сети Интернет:
<http://asozd.duma.gov.ru/work/dzsp.nsf/byID?openView&id=7EFE4967DAEA76F5C325754B004B1F81>.

“в соответствии с прилагаемым к законопроекту финансово-экономическим обоснованием принятие законопроекта не потребует дополнительного расходования бюджетных средств”. Во-вторых, это нарушит права граждан на свободный доступ к информации, ведь библиотеки вынуждены будут временно прекратить или ограничить выдачу информационной продукции, не прошедшей классификацию.

3. Невыполнимые дополнительные требования к обороту информационной продукции – размещение в стенах одной библиотеки отделов, обслуживающих детей, и отделов, работающих со взрослыми, на расстояние не менее чем 100 м друг от друга. В пункте 3 ст. 16 Закона № 346-ФЗ установлено, что “информационная продукция, запрещенная для детей, не допускается к распространению в предназначенных для детей образовательных организациях, детских медицинских, санаторно-курортных, физкультурно-спортивных организациях, организациях культуры, организациях отдыха и оздоровления детей на расстоянии менее чем сто метров от границ территорий указанных организаций”. Информационная продукция, отнесенная Законом № 436-ФЗ к категории, запрещенной для распространения среди детей (п. 2 ст. 5), на вполне законных основаниях может оказаться в библиотеках, обслуживающих взрослых. Однако при разработке законопроекта не был учтен тот факт, что обслуживание взрослых и детей зачастую осуществляется в стенах одной библиотеки, что является весьма распространенной моделью библиотечной работы в России. Чтобы соблюсти требование закона и удалить от детей запрещенную информационную продукцию на расстояние в 100 м, потребуются не менее разорительные государственные затраты для перевода детских отделов в помещения других зданий.

В тупиковой ситуации оказалась, по сути, вся библиотечная Россия, а не только детские библиотеки.

Согласно ст. 7 Федерального закона № 78-ФЗ “О библиотечном деле” граждане, достигшие 14-летнего возраста и имеющие паспорт, имеют право записаться в библиотеку. Но по возрастной градации, положенной Законом № 436-ФЗ в основу классификации информационной продукции, эти граждане отнесены к категории “дети”.

Попытка переломить ситуацию была предпринята Российской библиотечной ассоциацией, от имени которой 9 января 2013 г. были направлены письма руководителю Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций А.А. Жарову и Министру культуры РФ В.Р. Мединскому по поводу проблем, обусловленных применением норм Закона № 436-ФЗ. Выбор адресатов: Роскомнадзора и Министерства культуры – был сделан в связи с возложенными на них полномочиями по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением требований законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию¹.

Однако для принятия уполномоченными органами каких-либо решений по обращениям РБА потребуется время, а закон уже вступил в законную силу, и его неисполнение наказуемо в соответствии со ст. 4.5, 6.17, 13.21, 19.5, 23.1 и 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Соответствующие изменения

¹ См. постановления Правительства РФ № 228 от 16.03.2009 “О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий массовых коммуникаций” (Роскомнадзор) и № 590 от 20.07.2011 “О Министерстве культуры РФ” (Министерство культуры РФ).

Обслуживание взрослых и детей зачастую ведется в стенах одной библиотеки, что противоречит нормам закона.

ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

и дополнения были внесены в него Федеральным законом от 21.07.2011 № 252 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию”». Не вдаваясь в детали, акцентируем внимание лишь на том, что нарушение норм Закона № 436-ФЗ (если действие не содержит уголовно наказуемого деяния) влечет за собой для юридических лиц наложение значительных сумм штрафа и административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. В связи с этим игнорировать Закон № 436-ФЗ невозможно, и придется принимать меры по его исполнению, что в действительности значит – находить решения, совершая обходные маневры и преодолевая воздвигнутые законом, казалось бы, непреодолимые препятствия.

Приступая к решению этой сложной задачи, руководителю библиотеки необходимо разработать четкий алгоритм действий. Начать работу по выполнению требований Закона № 436-ФЗ рекомендуется с ознакомления сотрудников библиотеки с нормативно-правовой базой (законами, развивающими их основные положения подзаконными актами и иными документами, перечень которых представлен в приложении 1), регуливающей отношения в сфере информационной безопасности детской читательской аудитории, и только после этого принимать управленческие решения на тех участках библиотечной работы, которые попадают под действие Закона № 436-ФЗ, а именно: комплектование библиотечного фонда, каталогизация, обслуживание пользователей, организация массовых (зрелищных) мероприятий.

Комплектование и каталогизация

Поскольку п. 12 ст. 2 определяет понятие “оборот информационной продукции” как “предоставление и (или) распространение информационной продукции, включая ее продажу (в т. ч. распространение по подписке)...”, то, следуя логике Закона № 436-ФЗ, начиная с 1 сентября 2012 г. библиотеки должны комплектоваться документами, снабженными возрастной маркировкой. Однако в действительности ситуация развивается следующим образом. Если вопросы маркирования информационной продукции в печатных и сетевых СМИ, информационных агентствах, электронных периодических изданиях, распространяемых на электронных носителях, разъяснены в рекомендациях, принятых Роскомнадзором и Минсвязи¹, то с печатной (книжной) продукцией вопрос все еще не нашел своего окончательного решения. При Роспечати 13 сентября 2012 г. была создана рабочая группа по выработке предложений о порядке реализации положений Закона № 436-ФЗ в отношении печатной продукции, куда вошли представители Роспечати, Роскомнадзора, Российского книжного Союза, а также ведущие российские издатели и книгораспространители. В их поле зрения находится в т. ч. и разработка предложений к требованиям маркировки печатной (книжной) продукции. Прошло уже несколько заседаний рабочей группы, которая разработала проект рекомендаций по применению Закона № 436-ФЗ. 30 ноября 2012 г. на 14-й Международной ярмарке интеллектуальной литературы Non/fiction работал круглый стол “ФЗ-436: что ни книга, то статья”. В ходе дискуссии о применении норм закона в отношении печатной (книжной) продукции, в которой приняли участие книгоиздатели, книго-

Для принятия уполномоченными органами каких-либо решений потребуется время, а закон уже вступил в силу, и его неисполнение наказуемо.

Начиная с 1 сентября 2012 г. библиотеки должны комплектоваться документами, снабженными возрастной маркировкой.

¹ См. Рекомендации средствам массовой информации по применению Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию”. Адрес в сети Интернет: <http://www.rg.ru/2012/09/05/informacia-site-dok.html>.

распространители и библиотечные специалисты, было высказано мнение о выведении книжной продукции как объекта культурного значения из-под действия Закона № 436-ФЗ. Соответствующие предложения по внесению изменений в этот закон могут быть подготовлены и представлены к рассмотрению, а следовательно, точку в вопросе о его применении в отношении печатной (книжной) продукции ставить рано.

«Рекомендации по применению Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” в отношении печатной (книжной) продукции» были утверждены Минкомсвязи России 22.01.2013 № АВ-П17-531. В них ответственность за оборот печатной (книжной) продукции без знака информационной продукции или с нарушением положений о возрастных ограничениях возложена в равной степени на распространителя и на производителя. Ввиду этого библиотекам рекомендуется при заключении договоров с поставщиками печатной продукции включать в эти договоры специальный пункт, который перекладывал бы ответственность за размещение знака информационной продукции на поставщика, а в случае несоблюдения им этого пункта договора предусматривал требование возместить убытки, понесенные в результате допущенного нарушения.

Поскольку механизмы реализации Закона № 436-ФЗ в отношении возрастной маркировки четко не определены, а согласно его нормам библиотеки участвуют в обороте информационной продукции и несут ответственность за наличие возрастной маркировки на информационной продукции наравне с издателями и книгораспространителями, руководителю библиотеки рекомендуется организовать проведение классификации печатной и аудиовизуальной продукции, поступившей в библиотеку без соответствующего знака после 1 сентября 2012 г. – даты вступления Закона № 436-ФЗ в законную силу.

Из-под действия Закона № 436-ФЗ выведена научная, научно-техническая и статистическая информация, а также информационная продукция, имеющая значительную историческую, художественную и культурную ценность. В связи с этим библиотека сама составляет перечень объектов библиотечного фонда, не подлежащих классификации, и утверждает его внутренним нормативным актом.

Сами производители и распространители могут классифицировать информационную продукцию, оборот которой регулируется Законом № 436-ФЗ, при желании привлекая к этому аккредитованных экспертов. В соответствии с п. 1 ст. 6 и ст. 17 необходимо создать экспертную группу из числа сотрудников, имеющих высшее профессиональное образование и обладающих специальными знаниями, в т. ч. в области педагогики, филологии, библиотечного дела, возрастной психологии, возрастной физиологии, детской психиатрии (п. 5 ст. 17) для проведения экспертизы печатной и аудиовизуальной продукции. При организации этой работы можно руководствоваться не только нормами Закона № 436-ФЗ, но и приказами Роскомнадзора и Министерства связи и массовых коммуникаций¹.

Обязанность по размещению знака информационной продукции следует возложить на отдел комплектования или специалистов, занимающихся комплектованием библиотечного фонда. Кроме того, комплектаторам необходимо вменить

Руководителю библиотеки рекомендуется организовать проведение классификации печатной и аудиовизуальной продукции, поступившей в библиотеку без соответствующего знака после 1 сентября 2012 г.

¹ См. Порядок аккредитации экспертов и экспертных организаций на право проведения экспертизы информационной продукции (утв. приказом Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) от 24.08.2012 № 824), Порядок проведения экспертизы информационной продукции в целях обеспечения информационной безопасности детей (утв. приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 29.08.2012 № 217).

в обязанность поставщика уведомлений об обязательности размещения знака информационной продукции на изданиях, поставляемых в библиотеку. При отсутствии такого знака на изданиях, поступающих в библиотеку, сведения о возрастной классификации должны запрашиваться у поставщика, который указывает их в сопроводительных документах.

Комплектаторам и каталогизаторам с привлечением специалистов, отвечающих за автоматизацию библиотеки, следует обеспечить наличие знака информационной продукции при создании библиографической записи и формировании электронного каталога библиотеки.

Обслуживание пользователей

Печатные издания, имевшиеся в фондах до 1 сентября 2012 г., не требуют наличия знака информационной продукции. Тем не менее их выдача из библиотечных фондов должна производиться в соответствии с возрастной классификацией. В связи с этим во исполнение норм Закона № 436-ФЗ при обслуживании пользователей печатные (книжные) издания, имеющие указание на целевую возрастную группу, целесообразно соотносить с соответствующими возрастными категориями, предусмотренными п. 3 ст. 6 и обозначаемыми знаками информационной продукции в графической форме согласно требованиям, изложенным в п. 1 ст. 12. Издания для дошкольного возраста (0–6 лет) будут соответствовать знаку информационной продукции 0+, для младшего школьного возраста (7–11 лет) – 6+, для среднего школьного возраста (12–15 лет) – 12+, для старшего школьного возраста (16 и старше) – 16+.

Целесообразно также размещать информацию о введенной возрастной классификации информационной продукции на кафедрах выдачи литературы в читальном зале и абонементе.

Доступ детей к информации, распространяемой посредством информационно-коммуникационных сетей (в т. ч. сети Интернет), организуется в соответствии с требованиями ст. 14, в которой основным условием ее предоставления является применение технических и программно-аппаратных средств защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Работники, связанные с обслуживанием пользователей в сети Интернет, должны нести персональную ответственность за информационную безопасность детской читательской аудитории.

Если библиотека имеет веб-сайт, зарегистрированный в качестве средства массовой информации, то в соответствии с п. 5 ст. 11 и п. 2 ст. 14 Закона № 346-ФЗ на основном меню сайта обязательно должен содержаться знак возрастной классификации. Классификация сайтов осуществляется их владельцами самостоятельно.

Массовые (зрелищные) мероприятия

Соблюдать основные положения Закона № 436-ФЗ придется и при организации массовых (зрелищных) мероприятий в библиотеке, работа над которыми традиционно начиналась с определения темы, читательского и целевого назначения, формы проведения и т. д. С введением в действие Закона № 436-ФЗ обязательными элементами станут возрастная классификация информации, распространяемой посредством зрелищного мероприятия, и нанесение знака информационной продукции при подготовке афиш или иных объявлений о зрелищных мероприятиях и выставках (п. 6 ст. 11).

Выдача изданий, имевшихся в фондах до 1 сентября 2012 г., должна осуществляться в соответствии с возрастной классификацией.

Работники, связанные с обслуживанием пользователей в сети Интернет, должны нести персональную ответственность за информационную безопасность детской читательской аудитории.

При этом сама информационная продукция, демонстрируемая посредством зрелищного мероприятия, наличие знака возрастной маркировки не потребует (подп. 4 п. 4 ст. 11).

Организация кино- или видеопоказа в библиотеках должна осуществляться в соответствии с порядком, разработанным Министерством культуры РФ¹.

Необходимым условием для проведения зрелищного мероприятия является наличие знака информационной продукции у демонстрируемых кино- или видеофильмов и звуковое сообщение о недопустимости или об ограничении присутствия на такой демонстрации детей соответствующих возрастных категорий перед началом кино- или видеопоказа.

Знак информационной продукции и (или) текстовое предупреждение об ограничении ее распространения среди детей должен быть размещен на афишах и иных объявлениях о кино- или видеопоказе, на входных билетах, приглашениях либо иных документах на право посещения мероприятия, а также перед началом демонстрации фильма на экране.

В завершение акцентируем внимание руководителей библиотек на том, что все действия, предпринимаемые библиотекой во исполнение требований Закона № 436-ФЗ, должны быть оформлены в виде приказов, распоряжений, инструкций, положений и иных внутренних нормативно-правовых документов, в которых необходимо закрепить персональную ответственность работников за свой участок работы. Один из вариантов подобного документа предлагается в приложении 2. ■

Сама информационная продукция, демонстрируемая посредством зрелищного мероприятия, не требует наличия знака возрастной маркировки.

Приложение 1

Нормативно-правовые документы

1. Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию".
2. Федеральный закон от 21.07.2011 № 252-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"».
3. Федеральный закон от 28.07.2012 №-139 «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. План мероприятий по реализации Закона № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" (утв. распоряжением Правительства РФ от 16.03.2011 № 427-р)
5. Порядок размещения знака информационной продукции и текстового предупреждения об ограничении ее распространения среди детей перед началом демонстрации фильма при кино- и видеообслуживании (утв. приказом Министерства культуры РФ от 16.08.2012 № 893).
6. Порядок аккредитации экспертов и экспертных организаций на право проведения экспертизы информационной продукции (утв. приказом Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) от 24.08.2012 № 824).

¹ См. приказ Минкультуры России от 16.08.2012 № 893 "Об утверждении Порядка размещения знака информационной продукции и (или) текстового предупреждения об ограничении ее распространения среди детей перед началом демонстрации фильма при кино- и видеообслуживании".

7. Порядок проведения экспертизы информационной продукции в целях обеспечения информационной безопасности детей (утв. приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 29.08.2012 № 217).

8. Рекомендации средствам массовой информации по применению Федерального закона "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" (информационное сообщение Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и Министерства связи и массовых коммуникаций от 04.09.2012).

9. Рекомендации по применению Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" в отношении печатной (книжной) продукции (утв. Минкомсвязи России 22.01.2013 № АВ-П17-531).

Приложение 2

Утверждена приказом директора библиотеки № ____ от 2013 г.

Инструкция по проведению зрелищных (массовых) мероприятий в библиотеке в условиях реализации Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"

Во исполнение норм Федерального закона № 436-ФЗ при организации лекционных, выставочных и иных культурно-массовых (зрелищных) мероприятий, а также кино- или видеопоказов (перечислить отделы, подразделения) библиотеки должны руководствоваться следующим:

1. Информация о лекциях, выставках и других зрелищных мероприятиях, представленная на афишах, пригласительных билетах, информационных щитах, баннерах и т. д., а также на объявлениях о кино- или видеопоказе, на входных билетах, приглашениях либо иных документах, предоставляющих право посещения демонстрации фильма, а также перед началом демонстрации фильма на экране, должна иметь знак информационной продукции (ст. 12), который проставляется на основании сведений, полученных в результате классификации информации, распространяемой посредством зрелищного мероприятия (ст. 6).

2. Классификация информации, распространяемой посредством зрелищного мероприятия, осуществляется (*перечисляются ответственные лица, назначенные директором*). Информационная продукция классифицируется на основании пп. 1–3 ст. 6 по установленным в ст. 5 и ст. 7–10 критериям и обозначается знаком в графической форме согласно п. 1 ст. 12.

3. Размер знака информационной продукции должен составлять не менее чем пять процентов площади афиши или иного объявления о проведении соответствующего зрелищного мероприятия, объявления о кино- или видеопоказе, а также входного билета, приглашения либо иного документа, предоставляющего право посещения такого мероприятия. Место размещения возрастного маркера строго не определяется.

4. До начала демонстрации фильма при кино- или видеообслуживании ему присваивается знак информационной продукции и начало кино- или видеопоказа предваряется звуковым сообщением о недопустимости или об ограничении присутствия на такой демонстрации детей соответствующих возрастных категорий.

5. Организация кино- или видеопоказа должна осуществляться в соответствии с "Порядком размещения знака информационной продукции и (или) текстового предупреждения об ограничении ее распространения среди детей перед началом демонстрации фильма при кино- и видеообслуживании", разработанным Министерством культуры Российской Федерации и утвержденным приказом № 893 Министерства культуры Российской Федерации от 16 августа 2012 г.

Директор библиотеки _____
(подпись) (дата)

С инструкцией ознакомлен(а) _____
(подпись работника) (дата)