

В последние годы российское законодательство все более активно подвергается реформам и доработкам. В результате возникают правовые барьеры, препятствующие реализации прав граждан на доступ к знаниям и культурному достоянию.

Е.И. Борисова,

зав. сектором библиотековедения научно-методического отдела библиотековедения
Российской национальной библиотеки

Правовые барьеры в библиотечной отрасли

Проблемой гармонизации российского законодательства по отношению к библиотекам уже озабочены на государственном уровне. Так, 5 февраля 2010 г. она попала в центр внимания Совета по государственной культурной политике, темой заседания которого было "Правовое регулирование библиотечного дела: проблемы и перспективы". В своем выступлении председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С.М. Миронов акцентировал внимание на "недружественном характере отдельных положений законодательства по отношению к библиотекам". И действительно, конфликт между некоторыми правовыми нормами российских законов и библиотечной действительностью существует. Он обусловлен процессом универсализации и кодификации отечественного законодательства. Все это зачастую приводит к размыванию специфики правового регулирования некоторых сфер жизни общества, в т. ч. культурной. Но главное, что работа над тем или иным нормативно-правовым актом, затрагивающим отношения в сфере регулирования библиотечного обслуживания населения России, ведется без участия профессионального библиотечного сообщества, вследствие чего и воздвигаются "правовые барьеры", на преодоление которых приходится тратить много сил.

В законотворческий процесс жизненно необходимо ввести обязательную процедуру экспертной оценки готовящихся документов на их соответствие государственной политике в области библиотечного дела, действующему законодательству, научно прогнозировать ожидаемые результаты их внедрения и т. д.

Стоит заметить, что экспертизу готовящихся на федеральном уровне документов, входящих в сферу интересов библиотечных учреждений, могла бы проводить Российская библиотечная ассоциация (РБА), в структуру которой входит секция по библиотечной политике и законодательству. В соответствии с действующим уставом РБА магистральным направлением деятельности секции по библиотечной политике и законодательству провозглашено участие в формиро-

Работа над нормативно-правовыми актами ведется без участия профессионального библиотечного сообщества.

вании нормативно-правовой базы деятельности библиотек, что не реализуется на практике в полной мере, особенно когда дело касается разработки не отраслевых (но входящих в сферу библиотечных интересов) нормативных правовых документов.

Отсутствие скоординированного взаимодействия государства и профессионального библиотечного сообщества, с одной стороны, и контроля со стороны института гражданского общества в лице РБА за формированием нормативно-правовой базы, регулирующей правоотношения в библиотечной сфере, с другой стороны, превращает, казалось бы, действенный правовой механизм в тормоз и не позволяет библиотекам в полной мере реализовывать свои социальные функции.

Старое против нового

Первым барьером для библиотек в действующем российском законодательстве является **противоречие между принимаемыми и уже действующими правовыми нормами**. Особенно остро оно проявляется в разделе VII "Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации" Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ).

Российское законодательство уделяет внимание людям с ограниченными возможностями, в частности, по вопросам создания необходимых условий для удовлетворения их информационных потребностей. Развивая положения ст. 29, 44 и 55 Конституции РФ о гарантиях граждан России на свободный доступ к информации и знаниям, ст. 14 "Обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации" Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (далее – Закон № 181-ФЗ) и ст. 8 "Права особых групп пользователей библиотек" Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ "О библиотечном деле" (далее – Закон № 78-ФЗ) закрепляют за лицами с ограниченными возможностями право на беспрепятственность в его реализации. Закон № 78-ФЗ обязывает библиотеки использовать заочные и внестационарные формы в работе с этой категорией граждан, что означает в т. ч. и доставку необходимой литературы на дом. Однако ст. 1274 ГК РФ не дифференцирует пользователей, включая в это понятие и инвалидов. В пункте 2 этой статьи содержится запрет на предоставление экземпляров произведений, выраженных в цифровой форме, вне стен библиотеки, что вступает в конфликт с действующими правовыми нормами вышеперечисленных законов и Конституцией РФ.

Другое, не менее существенное несоответствие наблюдается в п. 4 ст. 1252 ГК РФ. Современная библиотека не только собирает документы, но и хранит их в своих фондах. В Федеральном законе от 29.12.1994 № 77-ФЗ "Об обязательном экземпляре документов" (далее – Закон № 77-ФЗ) определен перечень библиотек, которые пополняют свои фонды за счет обязательного экземпляра документов. В статье 1 этого закона дано понятие "обязательный экземпляр документов": "экземпляры различных видов тиражированных документов, подлежащие безвозмездной передаче производителями в соответствующие организации в порядке и количестве, установленные настоящим Федеральным законом". Согласно ст. 16 Закона № 78-ФЗ экземпляры произведений, полученные библиотеками в качестве

Нормы ст. 1274 ГК РФ нарушают право лиц с ограниченными возможностями получить доступ к необходимой библиотечной литературе на дому.

обязательного экземпляра, составляют национальный библиотечный фонд, который, согласно этому же закону, охраняется государством как национальное культурное достояние. В связи с этим норма п. 4 ст. 1252 ГК РФ об уничтожении материальных носителей, в которых выражены результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, признанных контрафактными, вступает в противоречие с нормами отраслевых Федеральных законов № 77-ФЗ и № 78-ФЗ. Ведь в случае если материальные носители, в которых выражены результаты интеллектуальной собственности, были получены библиотекой в качестве обязательного экземпляра, то по закону они имеют статус охраняемого государством культурного достояния и не подлежат изъятию и тем более уничтожению.

По закону все обязательные экземпляры, полученные библиотекой (даже контрафактные), должны охраняться государством как национальное культурное достояние.

Неоднозначность

Следующая “правовая болезнь”, которой “страдают” российские законы, — это **неоднозначность трактовки смысла принимаемых правовых норм**.

Библиотечная система России организована таким образом, что национальные библиотеки ответственны за сохранение документов национального уровня, а ответственность за формирование и сохранение наиболее полных фондов на своих территориях несут центральные библиотеки субъектов РФ. Обязанность по сохранению библиотечных фондов в этих библиотеках сопряжена с целым комплексом проблем, поэтому создание электронных копий документов могло бы способствовать решению многих из них, в частности сохранности фондов. Казалось, что попытка правового решения этой проблемы была предпринята законодателем, когда Федеральным законом от 27.10.2008 № 183-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “О библиотечном деле”» указанная статья была дополнена следующим пунктом:

“...В целях обеспечения сохранности и предоставления пользователям доступа к документам из библиотечных фондов национальные библиотеки Российской Федерации осуществляют изготовление в электронной форме экземпляров:

- ветхих, изношенных, испорченных, дефектных документов;
- единичных и (или) редких документов, рукописей, выдача которых пользователям может привести к их утрате, порче или уничтожению;
- документов, которые записаны на машиночитаемых носителях и для пользования которыми отсутствуют необходимые технические средства;
- документов, которые имеют научное и образовательное значение”.

Но последний абзац п. 1.1 ст. 18 тут же вводит ограничения относительно электронных копий документов, а именно: “изготовление и предоставление пользователям экземпляров документов в электронной форме, в которых выражены охраняемые результаты интеллектуальной деятельности, осуществляются в порядке и на условиях, предусмотренных ГК РФ” и фактически сводит к нулю разрешение на оцифровку. Ведь согласно ГК РФ в цифровую форму переводятся экземпляры печатных произведений либо относящиеся к категории “общественного достояния”, в которую они переходят через 70 лет после смерти автора, считая с 1 января года, следующего за годом его смерти (ст. 1281 и 1282 ГК РФ), либо

Последний абзац ст. 18 Закона № 183-ФЗ сводит на нет разрешение на оцифровку произведений.

с разрешения правообладателя. Учитывая колоссальные объемы библиотечных фондов национальных библиотек и центральных библиотек субъектов РФ, такие правовые условия во взаимоотношениях с авторами создают значительные трудности в библиотечной работе и снижают ее эффективность.

Необходимо четко сформулировать и внести в ГК РФ поправку, в соответствии с которой разрешить воспроизведение в цифровой форме правомерно введенных в гражданский оборот экземпляров печатных произведений в национальных библиотеках и центральных библиотек субъектов РФ с целью пополнения и восстановления библиотечных фондов с последующим хранением электронных копий и предоставлением в стенах библиотек.

Тем более что права авторов в этом случае не ущемляются, т. к. использование электронных копий ограничивается стенами библиотеки.

Регуляторы против практики

Третьим барьером в деятельности библиотек стало **противоречие между нормами, вводимыми правовыми регуляторами, и сложившейся практикой.**

С этой проблемой столкнулись российские библиотеки в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон № 131-ФЗ). Данный закон в целом нанес существенный ущерб сложившейся системе библиотечного обслуживания населения России. В частности, была разрушена целостность централизованных библиотечных систем, возглавляемых центральными библиотеками (ЦБ), которые координировали деятельность филиалов. А ведь централизованная единая система библиотечного обслуживания населения России за годы существования зарекомендовала себя как весьма успешная модель.

Закон № 131-ФЗ ввел новое понятие – "межпоселенческие библиотеки". Нормы нового закона не учли сложившуюся и весьма успешную практику взаимодействия библиотек, координирующие функции в работе которых выполняла ЦБ.

Употребление в законе слова "межпоселенческие" во множественном числе исключило правопреемственность между ЦБ и межпоселенческой библиотекой.

Законодатель, употребив множественное число, установил, что межпоселенческих библиотек может быть неограниченное число. Действительно, в нынешней редакции Закона № 131-ФЗ в рамках межмуниципального сотрудничества библиотеки даже двух муниципальных образований могут объединиться и назначить одну из них межпоселенческой. С точки зрения профессионального библиотечного сообщества, статус межпоселенческой должна иметь только центральная библиотека, т. к. она обладает и материально-технической базой, и опытом организации межбиблиотечного взаимодействия, и другими необходимыми ресурсами для выполнения этих полномочий.

В российском законодательстве зачастую игнорируется сложившаяся практика, жизненные реалии. Так, трудно себе представить процесс обучения в

Закон № 131-ФЗ не учел успешную практику взаимодействия библиотек в рамках централизованных библиотечных систем.

целом и в вузе в частности без библиотеки. Тем не менее, в Федеральном законе от 22.08.1996 № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" понятие "библиотека" отсутствует. Лишь в одном разделе, где говорится о правах студентов, можно встретить словосочетание "бесплатное библиотечное обслуживание". Такое пренебрежительное отношение к библиотечной деятельности, осуществляемой в любом образовательном учреждении, имеет негативные последствия. В частности, электронные библиотеки во многих вузах создаются не на базе библиотеки и нередко без их участия, а в различных структурных подразделениях, важнейшие регламентирующие документы принимаются без учета библиотечно-информационной практики и т. д. Перечисление проблем, возникающих в вузовской библиотечно-информационной деятельности в связи с отсутствием правового поля, можно продолжить.

Сфера образования оказывается отделенной от библиотечной в правовом отношении, хотя на практике их тесная связь очевидна.

Библиотеки переживают сегодня весьма трудные времена: в их распоряжении находятся бедные библиотечные фонды, скудная материально-техническая база, у их сотрудников низкий уровень зарплат и т. д. Но к этим "хроническим" проблемам добавляются новые многочисленные трудности, порождаемые действующим законодательством. За рамками проведенного в статье анализа остались проблемы, возникшие в связи с действием таких нормативных правовых документов, как пресловутый Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" или Закон № 77, правовые нормы которых (или, наоборот, отсутствие важнейших из них) воздвигают зачастую практически непреодолимые преграды в работе библиотек. Вселяет надежду на коренные изменения в сложившейся ситуации тот факт, что правовые барьеры в библиотечной отрасли, которые тормозят выполнение социальных функций библиотек и не позволяют в полной мере реализовывать гражданам России права на доступ к культуре, информации и знаниям, попали в поле зрения государственной власти. Представляется, что эффективность борьбы с этими преградами во многом будет обусловлена налаживанием партнерских отношений между властью и РБА.

Сложно представить себе вуз без библиотеки. Но в Законе № 125-ФЗ понятие "библиотека" отсутствует.