

Реформа системы обязательного экземпляра

В 2012 г. реформирование Федерального закона № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» неожиданно стало горячей темой, по остроте дискуссий обогнавшей 94-ФЗ и даже новую редакцию IV части ГК РФ.

Именно здесь сконцентрировались и заявили о себе все проблемы, стоящие между издателями и библиотекарями, активно обсуждаемые в последнее время и не нашедшие конструктивных решений. Сейчас стало очевидным: чтобы двигаться дальше, никакие решения «в лоб» не подойдут. Следует садиться за стол переговоров и искать консенсус между всеми заинтересованными сторонами: издательствами, библиотеками, авторами и читателями.

СОХРАНЕНИЕ ЦИФРОВОЙ ИНФОРМАЦИИ – ПРИОРИТЕТ ОБЩЕСТВА

Задача сохранения «национальной памяти» с развитием информационных технологий усложняется. Не случайно Линн Бриндли, исполнительный директор Британской библиотеки, предупреждала об «опасности создания цифровых чёрных дыр для будущих историков и писателей», если не будут приняты срочные меры для сохранения цифрового контента.

С 2004 – 2005 гг. сетевые электронные издания стали включаться в законодательство об обязательном экземпляре. Многие страны мира (30 европейских государств) уже имеют законы об обязательном экземпляре, включающие электронные сетевые ресурсы.

На сегодняшний день применяются две основные модели поступления обязательного экземпляра сетевых электронных изданий: харвестинг (сплошное сканирование домена) или выборочный харвестинг (регулярное сканирование наиболее ценных для страны веб-ресурсов) и добровольная доставка обязательного экземпляра производителями.

В ближайшее время Россия должна решить, какую именно модель она будет использовать, определить круг собираемых электронных сетевых публикаций, выработать критерии отбора электронных материалов для национального фонда, разработать технологию их сбора, хранения и доступа к ним.

До последнего времени Россия ограничивалась лишь сбором обязательного экземпляра (ОЭ) локальных электронных изданий (ЭИ), записанных на каком-либо материальном но-

сители. ЭИ на локальных носителях в 2004 г. были включены в ФЗ «Об обязательном экземпляре документов». На базе НТЦ «Информрегистр» был создан «Депозитарий электронных изданий», фонд которого составляет 27 500 наименований ЭИ.

За последние три года рынок электронных книг в России растёт в среднем на 120% в год, в 2012 г. он составил 260 млн рублей, а по прогнозам экспертов к 2015 г. составит 3 млрд рублей. Наряду с этим происходит падение традиционного книжного рынка, сжатие каналов распространения печатных изданий. По данным РКП, в 2012 г. в России было издано 116 888 названий книг и брошюр совокупным тиражом 540 млн экз. По сравнению с 2011 г. число выпущенных названий сократилось на 4,9% (122 915), а по тиражу на 11,8% (612,5 млн экз.).

Падение рынка наблюдается уже четвёртый год, поэтому неудивительно, что издательства начинают отстаивать позицию уменьшения количества обязательных экземпляров. Выполнение Закона «Об обязательном экземпляре документов» для небольших издательств научной и образовательной литературы становится непосильным бременем. Это отчётливо демонстрирует простой пример: издательство выпускает 500 наименований книг, себестоимость которых составляет 300 руб. При условии, что издательство вышлет в РКП даже по одному экземпляру каждого на-

Ведущие рубрики и авторы



Татьяна Викторовна ПЕТРУСЕНКО

заведующая отделом комплектования Российской национальной библиотеки



Ирина Всеволодовна ЭЙДЕМИЛЛЕР

заведующая научно-исследовательским отделом библиотечных фондов Российской национальной библиотеки

1. Кстати, если издательство присылает один экземпляр, то надо понимать, что его в качестве обязательного не получит ни одна библиотека и не увидят читатели, так как он «благополучно» отправится в Архив печати РКП.

звания, оно затратит 150 000 руб.¹ Но, если издатель законопослушный и поставляет 16 экземпляров ОЭ в РКП и один экземпляр в Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, то он затратит уже 2 млн 550 тыс. рублей. Конечно, такая сумма наносит существенный урон небольшим издательствам.

Посмотрим на эту ситуацию с другой стороны. В Москве и Санкт-Петербурге выпускается 64,8% названий и 89,3% тиражей всех издаваемых в России книг. В 2012 г. малотиражная литература составила 52,6% выпущенных названий (тиражом до 500 экз. — 43,2% (50 447 названий); тиражом от 500 до 1000 экз. — 9,4% (10 986 названий). Приобрести для фондов научную литературу, тиражи которой сегодня упали до 50 экз., практически невозможно как центральным, так и региональным библиотекам. Между тем научные издания составляют 21,8% названий и всего лишь 1,85% тиража в общем выпуске книжной продукции в 2012 г. Отечественный книжный рынок (книгоиздание и книгораспространение) похож на широкую воронку, через которую книги тонким ручейком попадают из центра к потребителям всей остальной России. Причём обратный поток из регионов в центр в принципе отсутствует. Шансы попадания научной региональной книги на прилавки и в фонды столичных магазинов и библиотек почти равны нулю.

Одна из задач реформы системы обязательного экземпляра — сделать научную книгу доступной для жителей всей России, предоставить библиотекам возможность создания электронных копий произведений без согласия правообладателей и использования их в межбиблиотечном обмене. Эта идея нашла отражение в статье 1275 новой редакции IV части ГК РФ и встретила серьёзное сопротивление издателей научной и образовательной литературы, посчитавших, что это может обрушить рынок. Скорее всего, такое «лобовое» решение не принесёт пользы ни издателям, ни читателям, ни библиотекам.

Должна быть выстроена легитимная модель, которая будет выгодна всем, например, с передачей части агентских функций библиотекам — получателям ОЭ, с бесплатным использованием печатного издания и его электронной копии в читальных залах и отчислением правообладателям средств за использование контента пользователями любых внешних устройств (домашнего компьютера, планшета, смартфона и т.д.).

В Указе от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Президент РФ В.В. Путин ставит задачу:

«в целях дальнейшего сохранения и развития российской культуры:

...

- включать ежегодно в Национальную электронную библиотеку не менее 10% издаваемых в Российской Федерации наименований книг;
- обеспечить поддержку создания публичных электронных библиотек, сайтов музеев и театров в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также размещение в свободном бесплатном доступе в сети Интернет фильмов и спектаклей выдающихся режиссёров кино и театра».



Одна из задач реформы системы обязательного экземпляра — сделать научную книгу доступной для жителей всей России. Должна быть выстроена легитимная модель, которая будет выгодна всем, например с передачей части агентских функций библиотекам — получателям ОЭ с бесплатным использованием печатного издания и его электронной копии в читальных залах и отчислением правообладателям средств за использование контента



Таким образом, Президент настаивает на доступности электронного контента гражданам России, на ликвидации информационного неравенства.

Вопрос в том, как это сделать наиболее оптимально. Один из предлагаемых вариантов — разрешить издателям предоставлять ОЭ в электронной форме и соответственно сократить количество печатных ОЭ. Действительно ли нужно и возможно уменьшить количество печатных обязательных экземпляров? В научно-исследовательском отделе библиотечных фондов РНБ были проведены специальные эконометрические расчёты с учётом численности населения регионов России и удалённости от центров межбиблиотечного абонементов. Они показали, что при существующей территории и плотности населения 16 экземпляров ОЭ являются оптимальной величиной. Другое дело, что в настоящее время 11 экземпляров остаются в Москве и нуждаются в перераспределении. По мнению специалистов РНБ, необходимо создание, по крайней мере, ещё двух региональных центров получения федерального ОЭ — на юге России (например, в Ростове-на-Дону) и на Урале (например, в Екатеринбурге). Тогда издатели получат возможность более равномерного доведения своей продукции до всех регионов России.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

В течение трёх последних лет рабочей группой по совершенствованию библиотечного законодательства при Общественном комитете содействия развитию библиотек России (на базе РГБ) велась работа над новой редакцией закона. К внесению в Госдуму РФ был под-

готовлен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием системы обязательного экземпляра документов». Законопроект предусматривал поправки в терминологию, уточнение видового состава ОЭ субъекта РФ и муниципального образования, расширение сферы действия закона на сетевые электронные издания, на первом этапе зарегистрированные как СМИ, и др.

Для решения терминологических проблем НТЦ «Информрегистр» при поддержке Секции по формированию библиотечных фондов РБА и Секции «Электронные издания» разработал новую редакцию ГОСТ Р 7.0.83-2012 «Электронные издания. Основные виды. Выходные сведения». ГОСТ утверждён и вступит в действие с 1 июля 2013 г.

ГОСТ вводит принципиально новые понятия, в том числе «информационно-технологическая конструкция электронного издания», «программно-технологические средства», «функциональность ЭИ». Закреплена новая терминология для определения электронных аудиовизуальных изданий. Уточнена классификация и введены новые признаки классификации ЭИ: по технологии распространения (добавляются понятия «электронное издание в виде файла» и «файл»), по оригинальности, по характеру взаимодействия с пользователем, периодичности, по информационно-технологической конструкции, способу установки, структуре.

В 2012 г. Министерство связи и массовых коммуникаций РФ провело конкурс на подготовку новой редакции Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов», которая первоначально была связана с совершенствованием представления ОЭ фоно- и кинопродукции в Государственный фонд телевизионных и радиопрограмм, Государственный фонд кинофильмов РФ, Российский государственный архив кинофото документов. В действующей редакции закона этот вид ОЭ предоставляется в виде позитивной копии² на любых видах носителей.

Летом 2012 г. победитель конкурса — правовое бюро «Омега» — подготовил проект внесения поправок в действующую редакцию закона, которые касались и ОЭ печатных изданий. В частности, предлагалось сократить федеральный ОЭ печатных изданий до трёх экземпляров. Также проект предусматривал:

- расширение сферы действия Закона на сетевые электронные документы;
- изменение содержания понятия «обязательный экземпляр»;
- введение понятия «электронная копия»;
- введение принципа избирательности получаемых документов на основе экспертной оценки;
- право на сокращение числа поставляемых экземпляров в печатной форме при поставке электронной копии.

Данный проект получил отрицательные отзывы практически от всех федеральных библиотек. Основным аргументом было отсутствие организационной структу-

ры и механизма получения ОЭ в электронной форме, соответствующих технологий и стандартов для обеспечения их доступности и сохранности. Внесение подобных поправок в ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» без первоначального создания указанных условий грозило бы обрушением всей системы ОЭ, создававшейся в течение 200 лет.

В сентябре 2012 г. в Комитете по культуре Государственной Думы состоялось совещание по проекту Федерального закона № 521062-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов», внесённого Правительством РФ и подготовленного ко второму чтению.

В соответствии со статьёй 17 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» контроль за полнотой и оперативностью доставки соответствующих видов документов, входящих в обязательный экземпляр, был возложен на Российскую книжную палату, книжные палаты и библиотеки субъектов Российской Федерации, библиотеки муниципальных образований, Научно-технический центр «Информрегистр». Положения, закрепляющие контроль за полнотой и оперативностью доставки соответствующих видов ОЭ за РКП, НТЦ «Информрегистр», книжными палатами и библиотеками субъектов РФ и библиотеками муниципальных образований, вошли в противоречие с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии с данным законом государственный и муниципальный контроль могут осуществлять только уполномоченные Правительством РФ федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Таким образом, к осени 2012 г. имелось три законопроекта по внесению изменений в Федеральный закон № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»: представленный межведомственной рабочей группой при РГБ, подготовленный правовым бюро «Омега» и внесённый Правительством РФ законопроект № 521062-5.

ОБСУЖДЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ: ХРОНИКА ДИСКУССИИ

28 ноября 2012 г. Минкомсвязи России провело организационное заседание по созданию Межведомственной рабочей группы по совершенствованию механизма предоставления обязательного экземпляра документов. В заседании принимали участие представители различных ведомств, в том числе Департамента государственной политики в области средств массовой информации Минкомсвязи России, Роскомнадзора, Управления правоприменительной деятельности и Управления периодической печати, книгоиздания и полиграфии Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, ФГБУ «Государственный фонд телевизионных и радио-

2. Копия кинодокумента с изображением и фонограммой на одной позитивной киноплёнке.

программ», ФГУП «Всероссийская государственная телерадиовещательная компания», Нормативно-правового департамента Министерства культуры РФ, Комитета Государственной Думы по культуре, РГБ, РНБ, РБА, Библиотеки РАН, Президентской библиотеки им. Б.Н. Ельцина, ФГУП «Информрегистр», Управления информатизации и связи Управления делами Президента Российской Федерации.

К заседанию была предоставлена «Сопоставительная таблица предложений по внесению изменений в Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», куда были включены изменения, предлагаемые правовым бюро «Омега», и предложения Межведомственной рабочей группы при РГБ.

По мнению руководителя группы Е.Г. Лариной, директора Департамента государственной политики в области средств массовой информации Минкомсвязи, действующий закон вызывает много вопросов по всем видам документов. Ряд требований, включённых в закон, представляются избыточными, новые технологические возможности не используются, поскольку не предусмотрены законом. По разным видам документов существует своя специфика, поэтому было предложено продолжить работу в трёх подгруппах по совершенствованию механизма предоставления обязательного экземпляра: на бумажном носителе, кино-, фото- и фонодокументов, электронных документов.

Все подгруппы работают автономно, их деятельность координируется заместителями руководителя Департамента государственной политики в области средств массовой информации Минкомсвязи. Участникам было предложено высказаться о концепции внесения изменений в действующий закон, провести «инвентаризацию проблемных точек», обозначить ключевые моменты, которые должны быть отражены в ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части совершенствования представления обязательного экземпляра документов». Отмечалось, что предложения Межведомственной рабочей группы РГБ содержат много пунктов, которые должны быть обязательно учтены в новой редакции (о распространении требований закона на производителей, зарегистрированных на территории РФ, субъекта РФ, муниципального образования; по уточнению видового состава обязательного экземпляра субъекта РФ и ОЭ муниципального образования и др.).

Подчёркивалось, что ряд изменений, подготовленных правовым бюро «Омега», в предлагаемых формулировках не могут быть включены, в частности, понятие «копия документа в электронной форме». Возникает сразу несколько вопросов: может ли копия документа в электронной форме входить в Национальный библиотечно-информационный фонд как культурное наследие? Предполагается, что культурное наследие должно содержать оригиналы. Как право получателей и поставщиков ОЭ документов на создание электронных копий, поставку ОЭ в виде электронной копии и



т.д. будет соотноситься с действующей редакцией IV части ГК РФ? Не приведёт ли право поставщиков поставлять ОЭ в электронной форме с соответствующим уменьшением печатных экземпляров ОЭ к потерям национального библиотечно-информационного фонда, лакунам, разрушению традиционной системы в условиях отсутствия механизма, который гарантировал бы поступление ОЭ в электронной форме в едином формате, обеспечивал сохранность документов и доступ к ним? Также отмечалось, что необходимо уточнить и принять единую терминологию (что есть электронный, аудиовизуальный документы и т.д.), выработать механизмы создания единого национального хранилища и единого информационного пространства.

Разработка законодательства об ОЭ сдвинулась с мёртвой точки, но пошла по формальному пути. Между тем специалисты уже имели свои наработки по внесению изменений в действующий закон.

6 декабря 2012 г. состоялось заседание рабочей подгруппы по совершенствованию механизмов предоставления обязательных экземпляров документов на бумажном носителе Межведомственной рабочей группы при Минкомсвязи РФ. На заседании обсуждались поправки, подготовленные Межведомственной рабочей группой РГБ по печатным изданиям. Правовое бюро «Омега» никаких поправок, в том числе о сокращении количества печатных ОЭ, не представило. Практически все предлагаемые принципиальные поправки были приняты.

Поправка к статье об организации государственного контроля была в целом одобрена. Однако сам вопрос организации госконтроля за всеми видами ОЭ было решено вынести на отдельное заседание ввиду его особой сложности. Одним из основных барьеров в решении этого вопроса является отсутствие лицензирования издательской деятельности и, как следствие, отсутствие объекта государственного контроля.

Дискуссию вызвала поправка к статье 7 «Доставка обязательного экземпляра печатных изданий», предложенная РГБ, — об уменьшении количества ОЭ журналов и продолжающихся изданий с 16 до 9 экз. Против этой поправки возражают РНБ и другие федеральные

библиотеки — получатели ОЭ журналов и продолжающихся изданий. РНБ получает из РКП два экземпляра ОЭ журналов и продолжающихся изданий: первый — по третьему ящику, второй — по десятому ящику, в соответствии с установленной РКП очередностью.

При введении новой редакции РНБ может лишиться второго экземпляра ОЭ журналов и периодических изданий. При этом РГБ, предлагающая подобные изменения, не пострадает, так как получает второй ОЭ журналов и продолжающихся изданий по восьмому ящику. Потеря второго ОЭ журналов и продолжающихся изданий невозможна, поскольку задача РНБ — сохранять национальное культурное достояние. Не случайно для двух национальных библиотек (РГБ, РНБ) было установлено два ОЭ печатных изданий. Ссылки на то, что журналы и продолжающиеся издания будут заменены электронными версиями, не выдерживают критики (во всяком случае, на данном этапе), так как печатные и электронные версии одних и тех же изданий не идентичны, они требуют различных подходов к хранению, обслуживанию, программному и техническому обеспечению. Кроме того, на электронные версии существует период эмбарго, т.е. библиотека рискует их получить через полгода и более, а значит, она перестанет предоставлять своим читателям оперативную информацию. Кроме того, один экземпляр может быть выдан только в читальном зале, не может быть выслан по МБА. Обслуживание удалённого читателя по электронной доставке документов (ЭДД) также ограничено. К сожалению, библиотеку до сих пор посещают недобросовестные читатели, которые выдирают страницы, вырезают статьи. Восстановить дефектные экземпляры без второго ОЭ не всегда представляется возможным.

Обращаем также внимание, что после РНБ в списке получателей ОЭ периодических и продолжающихся изданий стоят:

11-й экз. — МГУ, 12-й экз. делят ГПНТБ и ВГБИЛ, 13-й экз. — БЕН РАН и ИНИОН РАН, 14-й экз. — ГПИБ и ВИНТИ; 15-й экз. — ЦНСХБ Россельхозакадемии и Государственная общественно-политическая библиотека, 16-й экз. — Центральная научная медицинская библиотека Первого МГМУ им. И.М. Сеченова, Центральная политехническая библиотека.

Лишение также и этих библиотек ОЭ периодических и продолжающихся изданий очень болезненно отразится на качестве их фондов и обслуживании научного сообщества.

19 декабря 2012 г. состоялось заседание рабочей подгруппы по совершенствованию механизмов предоставления обязательного экземпляра электронного документа. Отмечалось, что при расширении ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» на сетевые электронные документы возникают следующие проблемы:

- должны быть внесены соответствующие изменения в IV часть ГК РФ;
- необходимо решение терминологической проблемы, которая в действующей редакции стоит достаточно

остро: много пересечений в определениях электронных изданий с аудиовизуальной продукцией, есть аудиокнига и «говорящая книга», электронное издание и аудиовизуальное издание, аудиовизуальный документ и аудиовизуальное издание и т.д. При этом отсутствуют понятия, давно используемые на практике, например, ЭБС, электронная книга и т.д. В законе должны быть однозначные определения. Новую редакцию закона надо привести в соответствие с ГОСТ Р 7.0.83-2012. «Электронные издания: Основные виды выходных сведения», где эти терминологические проблемы уже решены;

- при подготовке новой редакции закона необходимо учитывать имеющийся мировой опыт;
- сейчас в законе записано, что сохранность должны обеспечить получатели обязательного экземпляра. На наш взгляд, необходимо создание единого общероссийского цифрового хранилища, которое могло бы обеспечивать аппаратно-программную часть хранения электронных ресурсов и открывать защищённый доступ для получателей ОЭ электронных документов. При создании такого хранилища субъектам РФ и муниципальным образованиям мог бы открываться доступ к их части обязательного экземпляра. Тогда не понадобится поставлять шесть экземпляров электронных изданий на федеральном уровне и по два на уровне субъекта РФ и муниципального образования. Таким образом, государство будет поддерживать сохранность электронных ресурсов в едином хранилище, и библиотекам — получателям обязательного экземпляра не понадобится нести дополнительные издержки.

Членам рабочей подгруппы было предложено подготовить два варианта поправок в действующий закон: в условиях действующей редакции IV части ГК РФ и с учётом внесения изменений в IV часть ГК РФ. ■

Очевидно, что в России назрела реформа системы обязательного экземпляра. Необходимо расширение обязательного экземпляра за счёт сетевых электронных изданий. Однако процесс должен быть поэтапным. Сначала должна быть выстроена соответствующая структура, которая обеспечит гарантированное поступление, сохранность и доступ к таким изданиям. Очевидно, на первом этапе достаточно ограничиться электронными сетевыми изданиями, зарегистрированными как СМИ. Для того чтобы вся система обязательного экземпляра эффективно работала в современных условиях, необходимо обеспечить её прозрачность для издателей и правообладателей, с тем чтобы они понимали, зачем и для чего предоставляют обязательные экземпляры своих изданий. Это должна быть система, которая будет выгодна издателям и принесёт им доход от предоставления легального контента через библиотеки. Она должна быть удобна библиотекам, чтобы гарантированно сохранять информацию и удовлетворять потребности населения.

Секция по формированию библиотечных фондов РБА приглашает издателей, правообладателей, авторов к конструктивной дискуссии.