

ПРАВОВАЯ БАЗА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ЭКЗЕМПЛЯРА ДОКУМЕНТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Ю.Н. Макушинская

Рецензент: Р. С. Мотульский, доктор педагогических наук

Одна из наиболее важных проблем в области комплектования фондов библиотек – обеспечение их обязательными платными (ОПЭ) и обязательными бесплатными экземплярами (ОБЭ). Законодательство в области обязательного экземпляра (ОЭ) Республики Беларусь включает в себя как нормы национальных нормативных правовых актов, так и нормы межгосударственных соглашений, подписанных Республикой Беларусь. В настоящее время белорусская национальная система бесплатного и платного ОЭ функционирует на основе разрозненных нормативных правовых актов [1, с. 8] и нормативно-регламентирующих документов [2, с. 13] при отсутствии системообразующего нормативного правового акта – закона об обязательном экземпляре документов. Действующие нормативные правовые акты регламентируют только рассылку и только произведений печати. Другие виды национальных документов, в частности аудиовизуальные и электронные, не рассматриваются органами государственной власти в качестве объектов национальной системы ОЭ и соответственно не подлежат обязательной рассылке в библиотеки [7, с. 306]. Существующие “Порядок рассылки обязательных экземпляров картографических изданий” и “Порядок рассылки обязательных бесплатных и платных экземпляров печатных изданий” в большинстве случаев не выполняются издательскими структурами (большинством полиграфпредприятий ОЭ произведений печати библиотекам не высылаются).

Выделяются несколько ключевых недостатков в системе функционирования ОЭ в Республике Беларусь: отсутствует закон об ОЭ; осуществляется правовая регламентация лишь одного аспекта функционирования системы ОЭ – рассылка ОЭ произведений печати; слабый механизм контроля за рассылкой ОЭ; существует ОЭ толь-

ко печатных изданий (отсутствует ОЭ электронных и аудиовизуальных документов); перегружен список организаций-получателей ОЭ; недоработаны состав и структура ОЭ, неполный объем ежегодных поступлений в составе ОЭ; отсутствие механизма поощрения и наказания за несоблюдение законодательства об ОЭ.

Отсутствие закона об ОЭ (проект которого существует несколько лет, рассмотрение намечено на 2004 г.) является основной причиной непоследовательной и недостаточно эффективной организационной структуры системы ОЭ. Как отмечает Р.С. Мотульский, “для превращения ее [системы ОЭ] в реальный инструмент формирования фонда национальных документов парламенту республики целесообразно принять закон об ОЭ, который регламентировал бы предоставление узкому кругу получателей (в первую очередь библиотекам, а не органам управления) всех видов документов независимо от их формы и содержания. Действие данного закона должно распространяться на всех производителей документов независимо от их формы собственности и подкрепляться соответствующими подзаконными актами, в первую очередь в области ответственности за полноту и своевременность предоставляемых документов” [7, с. 306].

Отсутствие закона об ОЭ в республике обуславливает большинство перечисленных выше недостатков действующей в настоящее время системы ОЭ, в том числе слабый механизм контроля за рассылкой ОЭ, что в свою очередь обуславливает неполноту и несвоевременность поступлений ОЭ.

Контроль за рассылкой ОЭ. В Беларуси контроль за рассылкой издательствами обязательных бесплатных и платных экземпляров печатных изданий осуществляет – Министерство информации [9, п. 3], за рассылкой обязательных экземпляров картографи-

ческих изданий – органы государственного геодезического надзора Республики Беларусь [11]. Но как показывает практика [14], данный подход неэффективен. Существует мнение, что целесообразнее возложить функции контроля на центры, которые получают ОЭ, и которые непосредственно заинтересованы в его хранении и использовании. Такие рекомендации в свое время были даны РГБ и РНБ с целью совершенствования системы ОЭ Российской Федерации [4, с. 43], где контроль за поступлением печатной продукции возложен на Российскую книжную палату, но поскольку у нее нет эффективных рычагов воздействия на издательства и не отлажен механизм сотрудничества, это не всегда удается [15, с. 16].

Важная сторона проблемы контроля за доставкой ОЭ – выбор объекта контроля: издательство или полиграфическое предприятие? Согласно существующему “Порядку рассылки обязательных бесплатных и платных экземпляров печатных изданий” (пп. 4, 7) [1] ОБЭ и ОПЭ печатных изданий “направляются через полиграфические предприятия, предприятия и учреждения, имеющие участки множительной техники”. В результате встает вопрос: кто же является объектом контроля и несет ответственность в случае нарушения порядка рассылки ОЭ – издательство или полиграфическое предприятие (полиграфический участок и т.д.)? Подобная недоговоренность (неопределенность) в нормативном правовом акте, может быть причиной искажения механизма законодательного регулирования системы ОЭ.

Лишь в одном из нормативных правовых актов, посвященных ОЭ, – “Порядок доставки обязательных бесплатных экземпляров изданий в Национальную книжную палату Беларуси” [12], – закреплено, что “ответственность за своевременную и полную рассылку ОБЭ несут персонально руководители полиграфпредприятий и издательств (издающих организаций), руководители подразделений учреждений и организаций, в ведении которых находятся множительные участки. В случае нарушения порядка рассылки ОБЭ полиграфпредприятия и издающие организации несут гражданско-правовую, административную, уголовную или иную ответственность за нарушения законодательства Республики Беларусь о печати и других средствах массовой информации. В частности, лишаются лицензии на издательскую, либо полиграфическую деятельность” [12, с. 83].

Ситуация, когда объектом контроля являются, по сути, “множительные участки”, в корне не верна, так как ответственность в случае с полиграфпредприятием возлагается, по существу, не на заказчика-собственника, а на исполнителя. В идеале, исходя из зарубежного опыта и мнения специалистов [16], в качестве объекта контроля за доставкой ОЭ необходимо рассматривать именно издательства и издающие организации.

Перегруженный список организаций-получателей ОЭ. Аспекты количества ОЭ и их распределения непосредственно относятся к нормам права о правах и обязанностях и производителей, и получателей документов. “В настоящее время в республике ОБЭ получают 82 организации, в том числе 33 органа государственной власти, 32 архива, 15 библиотек и НКП” [7, с. 305]. Перечни учреждений и организаций, которым рассылаются ОЭ, утверждаются нормативными правовыми актами, в частности постановлениями Кабинета Министров, касающимися порядка рассылки ОЭ [1, с. 8]. Кроме того, согласно “Порядку рассылки обязательных бесплатных и платных экземпляров печатных изданий” (п. 10) список библиотек, которые получают ОПЭ печатных изданий, утверждается Министерством информации Республики Беларусь по согласованию с Министерством культуры [9]. Число получателей ОЭ в Беларуси в несколько раз превышает аналогичный показатель в других европейских государствах (в России – 19, в Великобритании – 6, во Франции – 2). “Анализ данных о рассылке ОБЭ в Беларуси и зарубежных странах свидетельствует, во-первых, о том, что получателями ОБЭ в зарубежных странах в основном выступают библиотеки, а в Беларуси органы государственного управления и архивы, во-вторых, количество ОБЭ в Беларуси многократно превышает данный показатель в зарубежных странах. По мнению специалистов, “сохранение таких показателей в системе ОЭ часто приводит к игнорированию требований их предоставления” [...], что в конечном итоге ведет к снижению полноты фонда национальных документов НБФ” [7, с. 305 – 306].

Учитывая мировые тенденции и мировой опыт, когда ОЭ являются фундаментом фондов национальных библиотек, неотъемлемой частью национальной библиографии и служат базой для создания сводных каталогов и различных каталогизационных систем, целесообразно сократить число получателей ОЭ и рассматривать ОЭ именно как ресурсную базу комплектования полного национального библиотечно-информационного фонда Республики Беларусь и

осуществления государственного библиографического учета.

Существующее законодательство об ОЭ нарушается рядом издающих организаций. Мнения специалистов о мерах воздействия на издателей, не исполняющих закон, разделяются. Большинство полагает, что ситуацию может изменить применение штрафных санкций за нарушение законодательства об ОЭ, посредством закрепления соответствующих норм в Кодексе об административных правонарушениях и соответствующих подзаконных актах [5, с. 40; 6] (например, включение статьи в Административный кодекс об ответственности производителей документов за их несвоевременную доставку и штрафных санкциях за нарушение порядка доставки ОЭ). Мнение их оппонентов заключается в том, что соответствующие санкции в административном кодексе – мера необходимая, но недостаточная; более эффективно наличие стимулов, которые позволят издателям, поставляющим свою продукцию по ОЭ, почувствовать ощутимую выгоду от этого. В законодательстве следует предусмотреть стимулы и льготы для производителей документов, выполняющих нормативные правовые акты об ОЭ, например, приоритетное по сравнению с нарушителями право на включение своих изданий в программы поддержки книгоиздания, получение грантов от государственных учреждений [4, с. 43], шадящая политика налогообложения [3, с. 37]. Целесообразность применения в отдельных случаях штрафных санкций подтверждается зарубежным опытом, но он редко применяется и сочетается с отдельными заинтересовывающими издателей мерами (например, оперативное распространение библиографических сведений об издательской продукции). Таким образом, для обеспечения баланса во взаимоотношениях библиотек и издателей Беларуси по поводу ОЭ имеет смысл создать взаимовыгодные условия обеим сторонам для сотрудничества посредством внесения в соответствующие нормативные правовые акты нормы, предусматривающие и штрафные санкции за нарушения законодательства, и механизм поощрения выполнения правовых норм.

Отсутствие четкой законодательной базы в сфере рассылки ОЭ приводит к появлению пробелов в фонде национальных документов, изданных на территории Беларуси и за ее пределами в постсоветский период (“восполнение пробелов в составе ОЭ чрезвычайно затруднено из-за быстрого исчезновения книжной продукции с рынка, малотиражности многих изданий, а также из-за отсутствия стабильного финансирования библиотек” [18, с. 45]).

Крайне проблематично сегодня получение картографической и нотной продукции. Острая ситуация с издательствами (альбомы, открытки, плакаты, каталоги выставок), которые, как правило, являются дорогостоящими малотиражными изданиями и чаще всего не высылаются по ОЭ. Это делает целесообразным исключение из ОБЭ дорогостоящих и малотиражных изданий (тираж 100 – 150 экз. или чуть более) и включение их только в ОПЭ. В современном национальном законодательстве отсутствует механизм, который регулировал бы поступления документов, публикующихся за рубежом и распространяемых на территории Беларуси, – в результате большая их часть минует систему ОЭ. Сложная ситуация с изданиями вузов и научных учреждений (монографии, сборники научных трудов, учебники и учебные пособия), которые, как правило, не рассылаются по причине отсутствия денег на пересылку изданий.

Отдельная проблема – обязательные экземпляры документов, существующих на небумажных, электронных видах носителей (аудиопродукция, видеопродукция). Существующие нормативные правовые акты по поводу ОЭ не предусматривают рассылку таких видов документов, что противоречит мировому опыту и идее сохранения национального наследия независимо от носителя, на котором существует документ.

В последние десятилетия наряду с книжными изданиями появился новый информационный поток – **электронные публикации и электронные издания**. Как правило, в современной мировой практике комплектование электронных изданий посредством получения ОЭ – прерогатива национальных библиотек. Большинство национальных библиотек мира уже имеют или приступают к созданию своих электронных библиотек, которые создаются за счет поступления ОЭ электронных документов, оцифровки самой библиотекой наиболее ценных частей фонда и часто спрашиваемых изданий, а также сетевых электронных ресурсов. Учитывая мировой опыт, целесообразно предположить, что Национальная библиотека Беларуси (НББ) должна нести ответственность за комплектование электронных документов, тиражируемых и существующих в физической форме, предназначенных для оперативного обслуживания пользователей. Отсут-

ствие на современном этапе ОЭ электронных документов лишает НБ значительного пласта информации. В этих условиях особую актуальность приобретает проблема правовой регламентации нового направления деятельности, разработка системы нормативных правовых актов, определяющих его правовую основу.

Объективно в Беларуси в действующем законодательстве об ОЭ отсутствует блок, связанный с ОЭ электронных документов, в том числе остается открытым вопрос об электронных документах, распространяемых исключительно в сетевом режиме. О них лишь вскользь упоминается в "Перечне учреждений и организаций, которым рассылаются обязательные экземпляры картографических изданий": "Продукция на электронных и магнитных носителях рассылается адресатам только в одном экземпляре" [10]. В аналогичных перечнях, касающихся ОБЭ и ОПЭ печатных документов, об электронных документах не говорится вво-

се. Говоря словами В.С.Шпанцевой, "в настоящее время практическая работа с электронными изданиями ведется в условиях значительной терминологической, типологической, правовой, технологической неопределенности" [17, с. 98 – 99].

В целом законодательная база системы ОЭ в Беларуси нуждается в корректировке и совершенствовании. Для этого необходимо принять закон об ОЭ; возложить функции контроля за рассылкой ОЭ на центры, их получающие, четко оговорив, какие виды документов они получают: электронные и/или печатные, законодательно закрепив их право контролировать и воздействовать на издательства, например, через суд, штрафы, закрепить норму, что объектом контроля за доставкой ОЭ является издательство (издающая организация); сбалансировать систему штрафных санкций за невыполнение норм о порядке рассылки ОЭ и поощрения за добросовестное соблюдение предписаний и т.д.

Литература:

1. Аб зацвярджэнні Парадку рассылкі абавязковых бясплатных і платных экзэмпляраў друкаваных выданняў: Постанавленне Каб. Міністрав Респ. Беларусь, 24.06.1996 г., №419 // Собр. указов Президента и постановлений Каб. Министров Респ. Беларусь. – 1996 г. – №18. – Ст. 444.
2. Аб рассылцы абавязковых экзэмпляраў выданняў для інвалідаў па зроку: Письмо Дзяржаўнага камітэта Рэсп. Беларусь па друку № 05-06/1633. – Мн., 1997. – 2 с. – Рукапіс.
3. Богачева Р.И. Федеральному закону "Об обязательном экземпляре документов" – 5 лет (Об итогах Всероссийского совещания) // Библиотекосведение. – 2000. – № 1. – С. 36 – 39.
4. Гриханов Ю.А. Система обязательного экземпляра документов: нормативно-правовое регулирование на федеральном и региональном уровнях // Библиотекосведение. – 2000. – № 1. – С. 41 – 43.
5. Джиги А.А. Законодательная база обязательного экземпляра России: тенденции развития // Библиотекосведение. – 2000. – № 1. – С. 39 – 41.
6. Кузнецова С.Г., Петрусенко Т.В. Деятельность национальных библиотек России по обеспечению полноты комплектования национального библиотечного фонда в условиях информатизации и новых информационных технологий. [Материалы Междунар. конф. "Крым-98"] // Науч. и техн. б-ки. – 1999. – № 3. – С.90 – 94.
7. Мотульский Р.С. Библиотека как социальный институт / Бел. гос. ун-т культуры. – Мн., 2002. – 374 с.
8. О порядке рассылки обязательных экземпляров картографических изданий: Постановление Каб. Министров Респ. Беларусь от 12 июня 1996 года, № 389 // Эталон: Эталонный банк данных правовой информ. Респ. Беларусь [Электрон. прогр.] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Мн., 2003.
9. Парадак рассылкі абавязковых бясплатных і платных экзэмпляраў друкаваных выданняў: Зацв. Пастановай Каб. Міністраў Рэсп. Беларусь, 24 чэрвеня 1996 г., N 419 // Собр. указов Президента и постановлений Каб. Министров Респ. Беларусь. – 1996. – №18. – Ст.444.
10. Перечень учреждений и организаций, которым рассылаются обязательные экземпляры картографических изданий: Утв. Постановлением Каб. Министров Респ. Беларусь, 12.06.1996 г., №389 (с измен. и доп. от 05.09.1997) // Эталон: Эталонный банк данных правовой информ. Респ. Беларусь [Электрон. прогр.] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Мн., 2003.
11. Положение о порядке рассылки обязательных экземпляров картографических изданий: Утв. Постановлением Каб. Министров Респ. Беларусь, 12.06.1996 г. №389 (с измен. и доп. от 05.09.1997) // Эталон: Эталонный банк данных правовой информ. Респ. Беларусь [Электрон. прогр.] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Мн., 2003.
12. Порядок доставки обязательных бесплатных экземпляров изданий в Национальную книжную палату Беларуси // Нормативные документы по рассылке обязательных экземпляров печатных изданий / Нац. кн. палата Беларуси. – Мн., 1997. – С. 83 – 85.
13. Реестр рассылки обязательных бесплатных экземпляров печатной продукции // Нормативные документы по рассылке обязательных экземпляров печатных изданий / Нац. кн. палата Беларуси. – Мн., 1997. – С. 90 – 91.
14. Сівакова А.А. Камплектаванне бібліятэчных фондаў: праблемы каардынацыі і кааперацыі // Вхождение библиотек в информационное общество: поиск гармонии – пути трансформации: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. (23 – 26 октября 2001 г.) / Сост. Н.Ю.Березкина, Л.Г.Кирюхина. – Мн.: Изд. ООО "Красико-Принт", 2001. – С. 24 – 29.
15. Хахалева Н. "Издатели должны осознать, что обязательный экземпляр – это вклад в сокровищницу российской культуры" // Независимый библиотечный адвокат. – 2002. – № 5. – С. 14 – 16.
16. Шилов В.В. Обязательный экземпляр. Проблема контроля // Науч. и техн. б-ки. – 1997. – № 8. – С. 3 – 7.
17. Шпанцева С.М. К вопросу о нормативно-правовом обеспечении комплектования фонда НБ электронными изданиями (на примере РГБ) // Науч. и техн. б-ки. – 2001. – № 2. – С. 97 – 103.
18. Шпанцева С.М., Кузнецова С.Г. Реализация Федерального закона "Об обязательном экземпляре документов" и проблемы комплектования фондов национальной библиотеки // Библиотекосведение. – 2000. – № 1. – С. 44 – 48.