

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОТА БИБЛИОТЕЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ

А. В. Минбалеев

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,

Т. В. Пашина

*Уральский филиал Российского государственного университета правосудия,
г. Челябинск*

Предпринята попытка проанализировать специфику правового регулирования оборота библиотечной информации. Высказано мнение о том, что система правового регулирования оборота библиотечной информации включает три больших группы: нормативные правовые акты, регулирующие право на информацию в целом, нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие библиотечную деятельность, отраслевые нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие оборот информации в библиотечной сфере. В первую группу входят базовые нормы Конституции Российской Федерации, международные акты и договоры, закрепляющие право на информацию, акты Президента Российской Федерации стратегического характера, влияющие на реализацию права на информацию, подзаконные акты Правительства Российской Федерации, принятые во исполнение программно-доктринальных актов Президента Российской Федерации. Ко второй группе относятся федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, содержащие профильные системообразующие информационно-правовые нормы о библиотечном деле, подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, касающимся библиотечного дела, совокупность стандартов, образующих «Систему стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу», локальные нормативные акты библиотек, рекомендательные и модельные акты «мягкого права». Третью группу составляют смежные акты, содержащие нормы об обороте библиотечной информации, акты различных отраслей права, регулирующих отдельные сферы общественной жизни, но предусматривающие библиотечно-информационные нормы, нормативные правовые акты, имеющие комплексный характер, затрагивающие библиотечную сферу. По результатам исследования сделан вывод о том, что основной задачей современного библиотечного законодательства должно стать не только обеспечение перевода в цифровую форму библиотечной информации, но и нахождение оптимальных форм существования и развития как традиционных, так и электронных библиотек. Авторы обосновывают необходимость как теоретических разработок научных подходов к регулированию оборота библиотечной информации в условиях перехода к цифровому обществу, так и развития самого библиотечного законодательства в Российской Федерации на всех уровнях.

Ключевые слова: информация, право на информацию, библиотека, информация в библиотечной сфере, правовое регулирование оборота библиотечной информации.

Ученые всех отраслей знания справедливо утверждают, что начало XXI века ознаменовало собой ширококомасштабное признание особой значимости информации в любых областях, условиях и форматах [11]. Л. К. Терещенко справедливо утверждает, что характерным для информационного общества является возрастание значимости прав на доступ к информации, на защиту от нежелательной информации, на информационное обслужи-

вание. Конституционные права и свободы человека и гражданина в информационной сфере, их обеспечение являются одной из составляющей национальных интересов Российской Федерации [10, с. 5].

В свете Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы и Доктрины информационной безопасности Российской Федерации можно говорить о том, что при реализации права на

информацию в современных условиях речь идет уже не о максимально широком доступе к информации, а о ее качественном отборе (не просто право на информацию, а право на «объективную, достоверную, безопасную информацию») с учетом национальных и культурных традиций России, защите от существующих информационных угроз. И важнейшая роль в предоставлении такой информации принадлежит традиционным культурным институтам, в первую очередь институту библиотеки.

На наш взгляд, систему правового регулирования оборота библиотечной информации можно представить следующим образом.

I. Нормативные правовые акты, регулирующие право на информацию в целом, в том числе право на информацию в библиотечной сфере как отдельной его разновидности:

1. Базовые нормы Конституции Российской Федерации, закрепившие право на информацию (п. 4 ст. 29; пп. 1–2 ст. 44).

2. Международные акты и договоры, закрепляющие право на информацию:

1) признанные Российской Федерацией международные акты и договоры, касающиеся права на информацию в целом. К данной группе относятся два базовых документа: Всеобщая декларация прав человека 1948 года и Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Также к этой группе можно отнести Европейскую культурную конвенцию (ETS № 018, принята Советом Европы в 1954 г.) и Декларацию принципов международного культурного сотрудничества (принята Комиссией по вопросам образования, науки и культуры ООН в 1966 году);

2) международные акты «мягкого права», не имеющие обязательной силы, напрямую касающиеся права на информацию в библиотечной сфере. Такие документы активно начали появляться на рубеже тысячелетия. Важнейшим документом «мягкого права», закрепившим право на информацию, стала Программа ЮНЕСКО «Информация для всех» (2000 г.), провозгласившая, что «доступ к информации и знаниям является общечеловеческим благом, необходимым для развития образования, науки, культуры и коммуникаций, создания новых возможностей, поощрения культурного разнообразия и стимулирования открытости управления», и поставившая одной из своих задач «достижение едино-

го во всем мире подхода к концепции всеобщего равного доступа к информации как одному из основных прав человека» [7].

В качестве еще одного яркого примера группы документов, касающихся оборота библиотечной информации, можно назвать Лионскую декларацию по доступу к информации и развитию (принята 18 августа 2014 г. 80-й Генеральной конференцией ИФЛА в рамках Всемирного библиотечного и информационного конгресса).

3. Акты Президента РФ стратегического характера, влияющие на реализацию права на информацию. Среди таких актов важнейшее место занимают Основы государственной культурной политики РФ, утвержденные Указом Президента 24 декабря 2014 г., Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646.

4. Подзаконные акты Правительства РФ, принятые во исполнение программно-доктринальных актов Президента РФ стратегического характера, влияющие на реализацию права на информацию. Например, Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)», Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», Концепция региональной информатизации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 2769-р.

II. Нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие библиотечную деятельность, в том числе оборот библиотечной информации:

1. Федеральные законы и законы субъектов РФ, содержащие профильные системообразующие информационно-правовые нормы о библиотечном деле: о культуре, о библиотечном деле, об обязательном экземпляре документов и др. Первым документом, регулирующим библиотечное дело в современной России, стали принятые 9 октября 1992 г. Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Федеральный закон «О биб-

лиотечном деле» от 29 декабря 1994 г. № 78–ФЗ установил новые принципы деятельности библиотек, которые гарантируют права человека на свободный доступ к информации, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность. Поскольку согласно п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, на уровне субъектов РФ также принимаются законы о библиотечном деле, например, закон Челябинской области от 30 ноября 2004 г. № 324-ЗО «О библиотечном деле в Челябинской области».

Отношения, возникающие в связи с формированием обязательного экземпляра документов, являющегося ресурсной базой комплектования национального библиотечно-информационного фонда документов РФ, регулируются Федеральным законом «Об обязательном экземпляре документов» и издаваемыми на его основе иными нормативными правовыми актами. На региональном уровне принимаются соответствующие законы субъектов РФ, например, закон Челябинской области «Об обязательном экземпляре документов Челябинской области» от 26 июня 2008 г. № 284-ЗО.

2. Подзаконные нормативные правовые акты Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере культуры (Министерства культуры РФ), органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, касающимся библиотечного дела. Среди последних подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок доступа к библиотечной информации, можно отметить распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года», Концепцию информационной безопасности детей, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 2 декабря 2015 г. № 2471-р, распоряжение Правительства РФ от 29 мая 2015 г. № 996-р «Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года», Административный регламент по предоставлению Министерством культуры Российской Федерации государственных ус-

луг по предоставлению библиографической информации из государственных библиотечных фондов и информации из государственных библиотечных фондов в части, не касающейся авторских прав», утвержденный приказом Минкультуры РФ от 22 июня 2012 г. № 623 и т.д.

3. Совокупность стандартов, образующих «Систему стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу» (СИБИД), регулирующих процесс создания, хранения, аналитико-синтетической обработки информации, ее предоставления пользователям и т.д. По состоянию на 1 января 2017 г. СИБИД включает 93 действующих на территории Российской Федерации стандарта межгосударственного и национального уровней, русскоязычных переводов стандартов Международной организации по стандартизации (ГОСТ ИСО).

4. Локальные нормативные акты библиотек, регулирующие все виды библиотечной деятельности, в том числе связанные с оборотом библиотечной информации. К ним относятся уставы, положения о библиотеке, правила пользования, положения о структурных подразделениях, положения, регламентирующие отдельные направления ее деятельности (например, о дополнительных платных услугах, об обработке и защите персональных данных) [2, с. 20–21].

5. Рекомендательные и модельные акты «мягкого права», которые могут использоваться в качестве основы для дальнейшего национального регулирования библиотечного дела. Это рекомендательные акты ЮНЕСКО, ИФЛА (Международной федерации библиотечных ассоциаций и учреждений), Библиотечной ассамблеи Евразии, Российской библиотечной ассоциации (далее – РБА) и т.д. Среди декларативных и рекомендательных документов данной группы необходимо отметить Манифест ЮНЕСКО о публичных библиотеках 1994 года, Рекомендации по реформе библиотечного законодательства в Центральной Европе (1994 г.), Резолюцию о роли библиотек в современном обществе (1998 г.), Руководящие принципы библиотечного законодательства и библиотечной политики в Европе (1998 г.), Проект рекомендаций по библиотечному законодательству в Европе (Страсбург, 1999 г.), Копенгагенскую декларацию о публичных библиотеках» (1999 г.), Заявление о библиотеках и интеллектуальной

свободе (1999 г.), Манифест школьных библиотек ИФЛА (2000 г.), Манифест ИФЛА об Интернете (2002 г.), Манифест ИФЛА о культурной библиотеке (2008 г.), Рекомендации по библиотечному обслуживанию подростков и молодежи ИФЛА (2003 г.) и т.д. [1, с. 21].

Ряд таких модельных законов и кодексов принят МПА стран СНГ. Примером является Модельный библиотечный кодекс (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22–12), первая часть которого включает общие положения, разделы о правах граждан в сфере библиотечного дела, о статусе и основных задачах деятельности библиотек, обязательствах государства в области библиотечного дела; вторая – модельные законы «О национальной библиотеке» и «О публичной библиотеке».

На национальном уровне первый «Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки» был разработан РБА и принят 24 мая 2001 г. [3]. Позже РБА были приняты «Модельный стандарт деятельности специальной библиотеки для слепых субъекта Российской Федерации», «Руководство для детских библиотек России», «Руководство для публичных библиотек России по обслуживанию молодежи» [6, 8, 9].

В настоящее время работа общедоступных библиотек России определяется Модельным стандартом деятельности общедоступной библиотеки, разработанным Министерством культуры РФ и утвержденным 31 октября 2014 г., согласно п. 4.1.2 которого библиотека – активный информационный агент, равноправное действующее лицо в сетевом, виртуальном пространстве, обеспечивающее доступ как к собственным, так и мировым информационным ресурсам, дающее пользователю профессиональную консультацию в навигации и выборе источников информации [5].

III. Отраслевые нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие оборот информации в библиотечной сфере. К числу таких актов можно отнести:

1) смежные акты, содержащие нормы об обороте библиотечной информации: об информации, информационных технологиях и о защите информации, об архивном фонде и архивах, о музеях и музейном фонде, об обра-

зовании и науке, о персональных данных, о стандартизации и др.;

2) акты различных отраслей права, регулирующих отдельные сферы общественной жизни, но предусматривающие библиотечно-информационные нормы: о местном самоуправлении, о противодействии экстремистской деятельности и т.д.;

3) нормативные правовые акты, имеющие комплексный характер, затрагивающие библиотечную сферу: нормы Гражданского кодекса РФ об интеллектуальной собственности, нормы об административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности в информационной, в том числе библиотечной, сфере.

Таким образом, правовое регулирование оборота библиотечной информации осуществляется посредством как профильного библиотечного законодательства, так и других нормативных правовых актов информационного законодательства, а также правовых норм, которые являются частью общей системы регулирования общественных отношений, связанных с реализацией гарантированных Конституцией РФ прав граждан в сфере культуры. Важное место в регулировании оборота библиотечной информации занимают международные нормы различного характера действия, как обязательные, так и нормы «мягкого права». Они во многом формируют государственную политику в сфере оборота библиотечной информации и являются важнейшей гарантией обеспечения права человека на доступ к библиотечной информации, а также гарантией обеспечения сохранности национальных библиотечных фондов как важнейшей составляющей общенациональной и мировой культуры.

Важное место в регулировании оборота библиотечной информации занимают локальные правовые акты библиотек. Во многом создание данных актов библиотеками Российской Федерации продиктовано не только требованием библиотечного законодательства о необходимости принятия некоторых из них, но и отсутствием детального регулирования оборота библиотечной информации подзаконными нормативными правовыми актами, декларативностью положений норм библиотечного законодательства, низким уровнем его исполнения.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих библиотечное дело, свидетельствует о дублировании ими норм федерального законодательства, отсутствии учета региональных особенностей построения библиотечной системы и ряда норм о дополнительных средствах обеспечения доступа к региональной информации через библиотеки субъектов Российской Федерации.

Анализ ряда стратегических документов, принятых Президентом РФ и Правительством РФ и направленных на развитие информационного общества в России, свидетельствует о необходимости обеспечения сохранения библиотечной информации в традиционных библиотеках в условиях перехода к цифровому обществу. Основной задачей современного библиотечного законодательства должно стать не только обеспечение перевода в цифровую форму библиотечной информации, но и нахождение оптимальных форм существования и развития как традиционных, так и электронных библиотек. В то же время в условиях перехода к цифровому обществу принципиально важно закрепить в законодательстве принцип максимальной открытости, достоверности и доступности библиотечной информации.

Вышеперечисленное обуславливает необходимость как теоретических разработок научных подходов к регулированию оборота библиотечной информации в условиях перехода к цифровому обществу, так и развития самого библиотечного законодательства в Российской Федерации и на федеральном, и на региональном, местном и локальном уровнях.

Литература

1. Айгистов, Р. А. Библиотека и общество: вызовы современности / Р. А. Айгистов // Библиография. – 2016. – № 1. – С. 3–21.
2. Бойкова, О. Ф. Регулируем правоотношения с пользователем / О. Ф. Бойкова // Независимый библиотечный адвокат. – 2013. – № 3. – С. 16–22.
3. Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки / РБА. – Ярославль:

Ярославская областная универсальная научная библиотека имени Н. А. Некрасова, 2004. – 20 с.

4. Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки. Новая редакция: принят Конференцией Рос. библиотеч. ассоциации, XIII Ежегод. сессия, 22 мая 2008, г. Ульяновск // Рос. библиотеч. ассоциация. URL: http://www.rba.ru/content/about/doc/mod_publ.php.

5. Модельный стандарт деятельности общедоступной библиотеки: рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам муниципальной власти / Министерство культуры РФ, Российская библиотечная ассоциация. URL: http://www.rba.ru/cms_rba/news/upload-files/news/2014/04_12/modstandart.pdf.

6. Модельный стандарт деятельности специальной библиотеки для слепых субъекта Российской Федерации: принят Конференцией Рос. библиотеч. ассоциации, XV Ежегод. сессия, 20 мая 2010, г. Томск / Рос. библиотеч. ассоциация. – СПб.: Рос. нац. б-ка, 2010. – 24 с.

7. Программа ЮНЕСКО «Информация для всех» (2000 г.). – URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/unesco/program.htm>.

8. Руководство для детских библиотек России: принят Конференцией Рос. библиотеч. ассоциации, XIV Ежегод. сессия, 21 мая 2009 г., г. Вологда / Рос. библиотеч. ассоциация. – СПб.: Рос. нац. б-ка, 2010. – 52 с.

9. Руководство для публичных библиотек России по обслуживанию молодежи / Министерство культуры РФ, Межведомственная рабочая группа по разработке предложений по инновационному развитию библиотек, Рос. гос. б-ка для молодежи; сост. М. П. Захаренко, И. Б. Михнова, А. А. Пурник. – М.: Пашков дом, 2016. – 76 с.

10. Терещенко, Л. К. Правовой режим информации: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / Л. К. Терещенко. – М., 2011. – 22 с.

11. Федосеева, Н. Н. Термин «информации» в современной науке и законодательстве // Юридическое образование и наука. – 2008. – № 1.

Минбалеев Алексей Владимирович – доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: alexmin@bk.ru.

Пашнина Татьяна Викторовна – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, Уральский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Челябинск. E-mail: pashninatv_chel@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 25 октября 2017 г.

DOI: 10.14529/law170417

LEGAL REGULATION OF THE TURNOVER OF LIBRARY INFORMATION

A. V. Minbaleev

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,

T. V. Pashnina

*Ural Branch of the Russian State University of Justice, Chelyabinsk,
Russian Federation*

An attempt was made to analyze the specifics of the legal regulation of the circulation of library information. The view was expressed that the system of legal regulation of the circulation of library information includes three large groups: normative legal acts regulating the right to information in general, normative legal acts directly regulating library activities, sectoral regulatory legal acts containing norms regulating the circulation of information in the library sphere. The first group includes the basic norms of the Constitution of the Russian Federation, international acts and treaties that establish the right to information, acts of the President of the Russian Federation of a strategic nature that affect the implementation of the right to information, by-laws of the Government of the Russian Federation adopted in pursuance of the program-doctrinal acts of the President of the Russian Federation. The second group includes federal laws and laws of the constituent entities of the Russian Federation containing profile system-forming information and legal norms on librarianship, subordinate regulatory legal acts on matters relating to librarianship, a set of standards forming the "System of Standards for Information, Library and Publishing" local normative acts of libraries, recommendatory and model acts of "soft law". The third group consists of related acts containing norms on the circulation of library information, acts of various branches of law that regulate certain spheres of public life, but which provide for library and information norms, normative legal acts having a complex character affecting the library sphere. According to the results of the research, it was concluded that the main task of modern library legislation should be not only to ensure the digitization of library information, but also to find the optimal forms of existence and development of both traditional and electronic libraries. The authors substantiate the need for both theoretical development of scientific approaches to regulating the turnover of library information in conditions of transition to a digital society and the development of library law in the Russian Federation at all levels.

Keywords: *information, right to information, library, information in the field of libraries, legal regulation of the turnover of library information.*

References

1. Ajgistov R. A. [Library and society: challenges of the present]. *Bibliografija [Bibliography]*, 2016, no. 1, pp. 3–21. (in Russ.)
2. Wojkova O. F. [Regulate the legal relationship with user]. *Nezavisimyj bibliotечnyj advokat [Independent library attorney]*, 2013, no. 3, pp. 16–22. (in Russ.)
3. *Model'nyj standart dejatel'nosti publichnoj biblioteki* [Model standard of public library activity]. Yaroslavl, 2004, 20 p.
4. *Model'nyj standart dejatel'nosti publichnoj biblioteki. Novaja redakcija* [Model standard of public library activity. New edition]. Available at: www.rba.ru/content/about/doc/mod_publ.php.
5. *Model'nyj standart dejatel'nosti obshhedostupnoj biblioteki: rekomendacii organam gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii i organam municipal'noj vlasti* [Model standard of public libraries: recommendations to public authorities of constituent entities of the Russian Federation and municipal authorities]. Available at: www.rba.ru/cms_rba/news/upload-files/news/2014/04_12/modstandart.pdf.
6. *Model'nyj standart dejatel'nosti special'noj biblioteki dlja slepyh sub#ekta Rossijskoj Federacii* [Model standard special library for the blind of the Russian Federation]. Saint-Petersburg, 2010, 24 p.
7. *Informacija dlja vseh: Programma JuNESKO, 2000 g.* [Information for all: The UNESCO programme, 2000 year]. Available at: www.ifap.ru/ofdocs/unesco/program.htm.
8. *Rukovodstvo dlja detskih bibliotek Rossii* [Guide to children's libraries in Russia]. Saint-Petersburg, 2010, 52 p.
9. *Rukovodstvo dlja publichnyh bibliotek Rossii po obsluzhivaniju molodezhi* [Guide for public libraries of Russia on maintenance of youth]. Moscow, 2016, 76 p.
10. Tereshhenko L. K. *Pravovoj rezhim informacii: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk* [The Legal regime of information. Author's abstract Diss. Doct. (Law)]. Moscow, 2011, 22 p.
11. Fedoseeva N. N. Termin «informacii» v sovremennoj nauke i zakonodatel'stve [The term «information» in modern science and law]. *Juridicheskoe obrazovanie i nauka [Legal education and science]*, 2008, no. 1.

Aleksey Vladimirovich Minvaleev – doctor of legal Sciences, Professor of Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: alexmin@bk.ru.

Tatyana Viktorovna Pashnina – lecturer of State Legal Disciplines, Ural branch of the Russian State University of Justice, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: pashninatv_chel@mail.ru.

Received 25 October 2017.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Минбалеев, А. В. Правовое регулирование оборота библиотечной информации / А. В. Минбалеев, Т. В. Пашнина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 4. – С. 89–95. DOI: 10.14529/law170417.

FOR CITATION

Minbaleev A. V., Pashnina T. V. Legal regulation of the turnover of library information. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 4, pp. 89–95. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170417.