

## О РОССИЙСКОМ ЭЛЕКТРОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ ЗНАНИЙ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ\*

А. П. ВЕРШИНИН\*\*

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования формирования единого российского электронного пространства знаний на основе оцифрованных книжных, архивных, музейных фондов, собранных в Национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы по различным отраслям знания и сферам творческой деятельности. Понятие «пространство знаний» считается новым для правовой теории и практики. Закрепление в законодательстве правил создания и функционирования федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» является началом движения в направлении правового регулирования деятельности по созданию основы единого российского электронного пространства знаний.

Вместе с тем отсутствуют общие понятия электронных библиотек и электронных архивов. Нормативные акты в части создания национальных электронных архивов ожидают своей разработки.

В соответствии с Основами государственной культурной политики необходимо создание национальной российской системы сохранения электронной информации, в том числе ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** национальные электронные архивы, понятие «пространство знаний», Национальная электронная библиотека.



Вершинин Александр Павлович,  
доктор юридических наук,  
профессор, генеральный  
директор Президентской  
библиотеки

### VERSHININ A. P. ON A UNIFIED RUSSIAN ELECTRONIC KNOWLEDGE SPACE: ISSUES OF LEGAL REGULATION

The article touches upon the issues of legal regulation of the establishment of the Russian Unified Electronic Knowledge Space on the basis of digitised books, archives, museum funds collected into the National Digital Library and national digital archives in various branches of knowledge and spheres of creative activity.

The concept of “knowledge space” is a new one for the legal theory and practice. Establishment of legal provisions for the creation and functioning of the Federal State

\* Тезисы статьи были озвучены автором в видеоприветствии на VII Научно-практической конференции «Культурное наследие: интеграция ресурсов в цифровом пространстве» (СПб, Президентская библиотека, 6 октября 2016 г.).

\*\* Aleksandr P. Verшинin — doctor of legal sciences, professor, General Director of the Presidential Library.

E-mail: info@prlib.ru

© Вершинин А. П., 2016

Information System «National Digital Library» is a starting point towards the legal regulation of the creation of a Unified Russian Electronic Knowledge Space.

However, there are no general concepts of digital libraries and electronic archives. Regulatory acts regarding the establishment of national electronic archives are pending development. The national Russian system of preservation of digital information, including resources in the information and telecommunications network “Internet” is to be developed, according to the Fundamental Principles of the State Cultural Policy.

KEYWORDS: national digital archives, the concept of “knowledge space”, National digital library.

Сегодня в электронных архивах и библиотеках хранится огромное количество разнообразных документов (от рукописных до аудиовизуальных, от книжных памятников до современных мультимедийных продуктов). Электронные носители значительно расширили границы доступности информации. Однако стихийные процессы в накоплении и распространении информации (использование различных форматов данных, дублирование информации без указания первоисточников, заимствование данных без указания авторства, копирование и распространение данных без разрешения правообладателей и т. д.) препятствуют эффективному получению знаний из электронных источников. В этих условиях поставлена задача формирования единого российского электронного пространства знаний.

Положение о едином электронном пространстве знаний впервые официально было закреплено в Основах государственной культурной политики<sup>1</sup>. Согласно этому акту одной из задач в области формирования информационной среды, благоприятной для становления личности, является «формирование единого российского электронного пространства знаний на основе оцифрованных книжных, архивных, музейных фондов, собранных в Национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы по различным отраслям знания и сферам творческой деятельности».

В соответствии со Стратегией государственной культурной политики на период до 2030 года<sup>2</sup> «в целях содействия формированию гармонично развитой личности» также предполагается «формирование единого российского информационного пространства знаний на основе оцифрованных книжных, архивных, музейных фондов, собранных в Национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы по различным отраслям знаний и сферам творческой деятельности (курсив мой. — А. В.)».

Понятие пространства знаний является новым для правовой теории и практики<sup>3</sup>. Право давно играет заметную роль в формировании или использовании других видов пространств (экономического, энергетического, космического, воздушного, наземного и т. д.). Сравнительно давно из-

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2014).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // Там же (дата обращения: 04.03.2016).

<sup>3</sup> См. предложения по разработке нормативных актов в библиотечно-информационной сфере: Джиго А., Майстрович Т. Как сформировать единое пространство знаний // Библиотечное дело. № 6. 2016. С. 30–32.

вестна и используется в нормативных актах категория информационного пространства. Между тем соотношение понятий «информация» и «знание» остается дискуссионным<sup>4</sup>. Ситуация несколько упрощается в связи с тем, что в законодательстве достаточно конкретно обозначена «основа» российского единого электронного пространства знаний.

Буквальное прочтение концептуальных программных документов демонстрирует тождественный подход в целом к пониманию основы единого российского электронного (информационного) пространства знаний и целей его формирования. Ее должны составить оцифрованные книжные, архивные, музейные фонды, т. е. информационные ресурсы, переведенные в электронный формат. В программных документах указано на отдельные виды электронного объединения фондов: Национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы по различным отраслям знания и сферам творческой деятельности. В настоящее время законом предусмотрено создание Национальной электронной библиотеки (далее также НЭБ).

Проект НЭБ реализуется с 2004 года. Первоначально — в форме сайта, который предоставлял доступ к электронным ресурсам трех библиотек: Российской государственной библиотеки, Российской национальной библиотеки и Государственной публичной научно-технической библиотеки. В 2014 г. Министерством культуры Российской Федерации была утверждена концепция, согласно которой реализация проекта НЭБ должна была обеспечить создание единого «библиотечно-информационного пространства» на основе распределенных фондов государственной информационной системы «Единый портал Национальная электронная библиотека (ГИС ЕП НЭБ)» и договорного объединения участников НЭБ («Консорциум НЭБ»). В соответствии с изменениями от 3 июля 2016 г. закона «О библиотечном деле» проект НЭБ реализуется посредством создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека»<sup>5</sup>.

В законе указано, что целью создания Национальной электронной библиотеки, наряду с сохранением исторического, научного и культурного достояния народов Российской Федерации, обеспечением условий для повышения интеллектуального потенциала Российской Федерации и популяризации российской науки и культуры, является формирование основы единого российского электронного пространства знаний (абз. 2 п. 1 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

<sup>4</sup> См., напр.: *Турчевская Б. К.* Трансформация знания и информации: автореф. дис. ... к. филос. н. Хабаровск, 2002; *Федоров В. Е.* Знание в современном обществе: социально-философский аспект: дис. ... к. филос. н. Мурманск, 2002; *Петров М. А.* О соотношении понятий «знание» и «информация»: дис. ... к. филос. н. Красноярск, 2005; *Дмитриев П. И.* Методы и средства управления знаниями в базовых процессах жизненного цикла программных средств: дис. ... к. техн. н. СПб., 2014.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О библиотечном деле” в части создания федеральной государственной информационной системы “Национальная электронная библиотека” // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2016); СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4275.

Задачами создания Национальной электронной библиотеки являются:

— отбор документов и сведений для включения в состав объектов Национальной электронной библиотеки;

— формирование совокупности объектов Национальной электронной библиотеки, содержащихся в фондах участников Национальной электронной библиотеки, доступ к которым предоставляется пользователям Национальной электронной библиотеки;

— координация деятельности по созданию объектов Национальной электронной библиотеки, в том числе по переводу в электронную форму за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации документов, отобранных в соответствии с методикой отбора для включения в Национальную электронную библиотеку;

— обеспечение доступа пользователей Национальной электронной библиотеки к объектам Национальной электронной библиотеки (абз. 3–7 п. 1 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

Национальная электронная библиотека создается федеральным органом исполнительной власти в сфере культуры (абз. 8 п. 1 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

В соответствии с законом объектами НЭБ являются созданные в электронной форме копии печатных изданий; электронных изданий; неопубликованных документов, в том числе диссертаций; иных документов, представленных в качестве обязательного экземпляра документов; книжных памятников (абз. 1–6 п. 3 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»). В законе указаны основные критерии методики отбора документов для включения в Национальную электронную библиотеку: научно-образовательная, культурная и историческая ценность; использование в программах общего образования и профессионального образования; уникальность изданий, обладающих индивидуальными особенностями; ограниченность доступа к ветхим изданиям (абз. 7–11 п. 3 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

Изменения к закону «О библиотечном деле» в части создания федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» должны решить правовые вопросы создания основы единого российского электронного пространства знаний во взаимосвязи с принимаемыми подзаконными актами. В ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле», которая и без того является чрезвычайно громоздкой, сделаны многочисленные отсылки к подзаконным актам.

Прежде всего, Правительством утверждаются Положение о Национальной электронной библиотеке и Методика отбора объектов Национальной электронной библиотеки (абз. 1 п. 1, абз. 1 п. 7 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»). В Положении о Национальной электронной библиотеке определяются, в частности, порядок создания и функционирования Национальной электронной библиотеки, а также порядок формирования единого российского электронного пространства знаний на основе Национальной электронной библиотеки (абз. 2–3 п. 7 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

Постановлением Правительства утвержден Межведомственный совет по развитию Национальной электронной библиотеки<sup>6</sup>. В Положении о Национальной электронной библиотеке определяются принципы формирования, полномочия и порядок организации работы Межведомственного совета по развитию Национальной электронной библиотеки; порядок создания, функционирования, организации работы полномочия экспертных советов по отбору документов и сведений для включения в состав объектов Национальной электронной библиотеки, а также порядок деятельности участников Национальной электронной библиотеки по созданию объектов Национальной электронной библиотеки, в том числе по переводу в электронную форму документов, отобранных в соответствии с методикой отбора (абз. 5, 6, 9 п. 7 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

Не менее десяти процентов издаваемых в Российской Федерации наименований книг ежегодно должны включаться в Национальную электронную библиотеку за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации (абз. 12 п. 7 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»). Порядок ежегодного включения в Национальную электронную библиотеку издаваемых в Российской Федерации наименований книг определяется Положением о Национальной электронной библиотеке. Количество ежегодно включаемых в Национальную электронную библиотеку издаваемых в Российской Федерации наименований книг определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере культуры.

Оператор Национальной электронной библиотеки в порядке, установленном Положением о Национальной электронной библиотеке, осуществляет, в частности, координацию деятельности по созданию объектов Национальной электронной библиотеки, в том числе по переводу в электронную форму документов, отобранных для включения в состав объектов Национальной электронной библиотеки, а также организацию хранения объектов Национальной электронной библиотеки в соответствии с Положением о Национальной электронной библиотеке. Функции оператора Национальной электронной библиотеки осуществляет Российская государственная библиотека (п. 4 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

Национальная электронная библиотека включает в себя также электронный каталог Национальной электронной библиотеки, реестр книжных памятников; сведения о законодательстве Российской Федерации, регулирующем отношения в связи с созданием и функционированием Национальной электронной библиотеки (абз. 12–15 п. 3 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

Электронный каталог представляет собой реестр данных о наличии и месте нахождения объектов Национальной электронной библиотеки, а также документов, отобранных для включения в Национальную электронную библиотеку. Порядок формирования электронного каталога и со-

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2015 г. № 918 «О Межведомственном совете по развитию Национальной электронной библиотеки» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.09.2015).

став содержащихся в нем сведений устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере культуры (абз. 4–5 п. 3 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

В Положении о Национальной электронной библиотеке определяются меры по защите информации, содержащейся в Национальной электронной библиотеке, а также требования к оборудованию и программно-техническим средствам, используемым для электронного взаимодействия между оператором, участниками и пользователями Национальной электронной библиотеки (абз. 7, 8 п. 7 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»). В соответствии с п. 8 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле» единые требования к форматам объектов Национальной электронной библиотеки устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Оператор Национальной электронной библиотеки в порядке, установленном Положением о Национальной электронной библиотеке, осуществляет, в частности, обеспечение функционирования Национальной электронной библиотеки на основе электронного взаимодействия между оператором, участниками и пользователями Национальной электронной библиотеки; технологическое и техническое обслуживание оборудования, программ для ЭВМ и баз данных, предназначенных для обеспечения деятельности Национальной электронной библиотеки; формирование и ведение электронного каталога; обеспечение информационного взаимодействия оператора с участниками Национальной электронной библиотеки (п. 4 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

Закрепление в законодательстве правил создания и функционирования федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» является началом движения в направлении правового регулирования деятельности по созданию основы единого российского электронного пространства знаний. Однако большое количество отсылок в законе к подзаконным актам о создании Национальной электронной библиотеки указывает на то, что недостаточно учитываются или вообще не сформулированы соответствующие общие положения законодательства.

Правовое регулирование отношений в связи с созданием и функционированием Национальной электронной библиотеки должно соответствовать требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации, закона РФ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»<sup>7</sup>, закона «Об электронной подписи»<sup>8</sup>, а также других законов.

Например, определение понятия информационной системы НЭБ сформулировано без учета действующего законодательства об информации. Согласно изменениям закона «О библиотечном деле» «Национальная электронная библиотека» является федеральной государственной информационной системой и «представляет собой совокупность документов

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Там же. 2011. № 5. Ст. 2036.

и сведений в электронной форме», доступ к которым предоставляется пользователям Национальной электронной библиотеки, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (п. 1 ст. 18<sup>1</sup> закона «О библиотечном деле»).

Между тем «информационная система — это совокупность содержащейся в *базах данных* информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств, в том числе программно-технических средств и средств защиты информации (курсив мой. — А. В.)» (п. 3 ст. 2 Закона об информации, информационных технологиях и защите информации). В ст. 1260 ГК дается, например, следующее определение понятия базы данных: «База данных — представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины (ЭВМ)».

База данных представляет собой объективную электронную форму информации. Под базой данных понимается совокупность организованных взаимосвязанных данных на машиночитаемых носителях. В базах данных информация объединяется и обрабатывается благодаря предъявляемым единым требованиям к программно-техническим средствам и форматам данных. В законодательстве содержатся правила, устанавливающие особенности государственного регулирования в сфере использования российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных (ст. 12<sup>1</sup> Закона об информации, информационных технологиях и защите информации).

Несмотря на регламентацию вопросов создания Национальной электронной библиотеки, в законодательстве отсутствует общее понятие электронных библиотек. Национальная электронная библиотека, будучи государственной информационной системой, является лишь одним из вариантов создания электронной библиотеки, что подтверждает и история самого проекта НЭБ.

Вместе с тем не определено также понятие электронных архивов и, в частности, национальных электронных архивов по различным отраслям знаний и сферам творческой деятельности. Например, оператором одного из таких электронных архивов по истории, теории, практике российской государственности, по русскому языку как государственному языку Российской Федерации по сути стала Президентская библиотека (ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина»). Более половины ее специализированного полумиллионного фонда к тому же составляют электронные копии документов из обычных архивов. С одной стороны, национальный электронный архив является общегосударственным хранилищем информации. С другой, благодаря телекоммуникациям — это мультимедийный сетевой центр, обеспечивающий доступ к оцифрованным фондам во всех 85 субъектах Российской Федерации.

Нормативные акты в части создания национальных электронных архивов ожидают разработки и принятия. Как было указано выше, единое

российское электронное пространство знаний формируется на основе оцифрованных книжных, архивных, музейных фондов, собранных в Национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы по различным отраслям знания и сферам творческой деятельности. В целом структура и порядок формирования единого электронного пространства знаний нуждаются в уточнении. Соответствующие правила должны быть закреплены не в подзаконных актах, а в межотраслевом или отраслевом законе (например, законах о культуре<sup>9</sup> или образовании).

Кроме того, в повестку дня законодателя должны быть внесены другие актуальные вопросы развития и сохранения информационных ресурсов в целях формирования единого российского электронного пространства знаний. В частности, существенным недостатком является отсутствие нормативного регулирования деятельности по отбору и сохранению документов из интернет-источников. Наконец, в соответствии с Основами государственной культурной политики необходимо создание национальной российской системы сохранения электронной информации, в том числе ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

### Литература

Дмитриев П. И. Методы и средства управления знаниями в базовых процессах жизненного цикла программных средств: дис. ... к. техн. н. СПб., 2014. 241 с.

Петров М. А. О соотношении понятий «знание» и «информация»: дис. ... к. филос. н. Красноярск, 2005. 146 с.

Турчевская Б. К. Трансформация знания и информации: дис. ... к. филос. н. Хабаровск, 2002. 142 с.

Федоров В. Е. Знание в современном обществе: социально-философский аспект: дис. ... к. филос. н. Мурманск, 2002. 210 с.

### References

Dmitriev P. *Metody i sredstva upravleniia znaniiami v bazovykh protsessakh zhiznennogo tsikla programnykh sredstv*. Dis. kand. tekhn. nauk [Methods and means of knowledge in basic processes of lifetime circles management. PhD dissertation (Technology)]. Saint Petersburg, 2014. 241 p. (In Russian)

Fedorov V. *Znanie v sovremennom obshchestve: sotsial'no-filosofskii aspekt*. Dis. kand. filoz. nauk [Knowledge in modern society: social and philosophical aspect. PhD dissertation (Philosophy)]. Murmansk, 2002. 210 p. (In Russian)

Petrov M. *O sootnoshenii poniatii "znanie" i "informatsiia"*. Dis. kand. filoz. nauk [Correlation of "knowledge" and "information" categories. PhD dissertation (Philosophy)]. Krasnoyarsk, 2005. 146 p. (In Russian)

Turchevskaya B. *Transformatsiia znaniia i informatsii*. Dis. kand. filoz. nauk [Knowledge and information transformation. PhD dissertation (Philosophy)]. Khabarovsk, 2002. 142 p. (In Russian)

<sup>9</sup> Следует обратить внимание на то, что в Основах законодательства о культуре РФ, которые были утверждены еще постановлением Верховного Совета РФ в 1992 г. (Российская газета. 1992. 17 ноября) и редакция которых изменялась, понятие знаний вообще не используется, тогда как в Основах государственной культурной политики понятия «сознание» и «знание» справедливо являются доминирующими.