

УДК 13.31

ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ДЕТСТВА: ДИСКУССИИ ПРОДОЛЖАЮТСЯ

Борисова Елена Ивановна, кандидат педагогических наук, заведующая сектором правового обеспечения деятельности библиотек, Российская национальная библиотека (г. Санкт-Петербург, РФ). E-mail: borisova@nlr.ru

Статья посвящена одной из дискуссионных проблем – обеспечению информационной безопасности детства в библиотеках, в решение которой активно включено российское библиотечное сообщество в лице Российской библиотечной ассоциации.

Ключевые слова: информационная безопасность детей, информационная продукция, знак информационной продукции, оборот информационной продукции, государственная цензура детского чтения, концепция информационной безопасности детей, классификация информационной продукции, общедоступные библиотеки, Российская библиотечная ассоциация, правовые барьеры библиотечной отрасли.

The Range of Opinions

CHILDREN'S INFORMATION SECURITY: THE DISCUSSION CONTINUES

Borisova Elena Ivanovna, Candidate of Pedagogical Sciences, Head of the Sector of Legal Support of Libraries, National Library of Russia (St. Petersburg, Russian Federation). E-mail: borisova@nlr.ru

This article analyzes the heated debate currently taking place in the library community regarding the Federal Law No. 436 “On protection of children from information harmful to their health and development” that entered into force on 01.09.2012. Practical application of this law and its provisions inevitably leads to negative consequences. Aiming to overcome the latter, the Russian Library Association also joined the debate. This organization plays a significant role in resolving the described problem and has already contributed a lot to it. As the result this work, two insurmountable legal problems have been identified. The first one is age rating, which is mandatory for all the information products issued from the holdings of public libraries. The second one is related to the information products dissemination. If such product is prohibited for children, dissemination should take place at a distance of no less than 100 meters from the borders of children’s libraries. The first problem, in essence, deals with the placement of this age restriction label. Even if the printed product was released before the date when article 23, item 2 of Federal Law No. 436 entered into force, libraries are

still required to follow the relevant provisions and organize checkout process according to the requirements of Federal Law No. 436, as if the information product label had been properly placed. That's why libraries have to apply the necessary labels upon all document copies belonging to their holdings. The second problem is rooted in the model of library services provision to the population of Russia. According to this model, public library includes departments serving both adults and children. Of course, these departments are located in the same building. Meeting the requirements of this law and moving these prohibited information products 100 meters away from children requires governmental spending. These funds are needed to relocate children's departments to different premises. However, such spending is not included into the economic justification of Federal Law No. 436.

Russian Library Association initiated a dialogue with the Ministry of Culture of the Russian Federation and other governmental bodies, looking to find ways to address urgent legislative issues which create serious legal barriers to library work. At the moment, we can witness a few positive trends, although this debate is not finished yet. Ministry of Culture of the Russian Federation supported the idea of amending the Federal Law No. 436. Moreover, certain attempts are made to develop the Concept of children's information security, which should become the methodological basis for the Federal Law No. 436. Government is working on the National Electronic Library, which contents, among everything else, shall be suitable for children. As many as 35 entities of Russian Federation participate in another project that selects kid-safe websites, etc.

Thus, provision of children's information security becomes one of the public policy strands, although the library professionals are still debating about its regulatory basis.

Keywords: children's information security, information products, information product label, information product circulation, state censorship on childhood reading, concept of children's information security, information product classification, public libraries, Russian Library Association, legal barriers of library sector.

1 сентября 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2010 ФЗ-№ 436 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (далее – ФЗ-№ 436), что инициировало многочисленные жаркие дискуссии, связанные с проблемами его внедрения. Активными участниками развернувшихся дебатов в первую очередь стали заинтересованные лица – те, на кого распространяется его действие и кто по определению ст. 2, п. 12, осуществляет «оборот информационной продукции», а это в первую очередь издатели, книготорговцы и библиотечные специалисты. Однако среди многочисленных вопросов, которые обсуждались и продолжают сохранять свою дискуссионность, самым «болезненным» остается внедрение норм ФЗ-№ 436 в практику работы российских библиотек.

О сложности правового регулирования вопросов информационной безопасности детей и юношества свидетельствует и тот факт, что в еще не вступивший в силу ФЗ-№ 436 были уже внесены изменения Федеральным законом от 28.07.2012 № 139-ФЗ «О внесении изменений

в Федеральный закон “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты РФ». А всего за два прошедшие после вступления ФЗ-№ 436 в законную силу года он корректировался и дополнялся трижды – Федеральным законом от 05.04.2013 № 50-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части ограничения распространения информации о несовершеннолетних, пострадавших в результате противоправных действий (бездействия)», Федеральным законом от 29.06.2013 № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей», Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 185-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений

ний законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»». Можно предположить, что этими коррективами ФЗ-№ 436 не ограничится и еще неоднократно будет подвергнут переработке.

О необходимости внедрять в практику работы библиотек нормы вступающего в силу с 1 сентября 2012 года нового ФЗ-№ 436 было заявлено в Перми на XVII ежегодной конференции РБА в ходе совместного заседания Секции библиотечной профессии, кадров и непрерывного образования, Секции по библиотечной политике и законодательству и круглого стола «Общение и профессиональная этика библиотекаря». Однако на начальном этапе профессиональным сообществом проблемы внедрения ФЗ-№ 436 в практику работы библиотек недооценивались, поэтому на совместном заседании по профессиональной этике и библиотечной практике обсуждалась нравственная ответственность библиотекаря при введении в действие ФЗ-№ 436.

Но уже в ходе первых дискуссий было ясно, что под действие норм ФЗ-№ 436 попали не только детские библиотеки. Фактически соблюдать его нормы обязаны все библиотеки России. Ведь записаться в библиотеку, обслуживающую взрослых, согласно ст. 7 ФЗ-№ 78 «О библиотечном деле, могут граждане, достигшие 14-летнего возраста и имеющие паспорт, но согласно классификации информационной продукции, представленной в ФЗ-№ 436 и основанной на возрастной градации, эти граждане отнесены к категории «дети».

По той причине, что в процесс реализации должны были включиться практически все библиотеки России, было принято решение о подготовке рекомендательного документа по реализации ФЗ-№ 436 в общедоступных библиотеках России. Ответственными за его разработку назначались Круглый стол «Общение и профессиональная этика библиотекаря», Секция библиотечной профессии, кадров и непрерывного образования, Секция публичных библиотек и Секция детских библиотек.

Однако уже осенью 2012 года после доклада на Всероссийском совещании руководителей

федеральных и центральных региональных библиотек вице-президента Российской библиотечной ассоциации (далее – РБА), директора Российской государственной библиотеки для молодежи И. Б. Михновой «Глазами библиотекаря ФЗ-№ 436 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», в котором были выявлены проблемные зоны нового закона стало ясно, что приступать к его реализации необходимо, четко и взвешенно определив позицию библиотечного сообщества. В Состав специально созданной 25 октября 2012 года при РБА Межсекционной рабочей группы по выработке рекомендаций по внедрению в общедоступных библиотеках России Федерального закона ФЗ-№ 436 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (далее – Межсекционная рабочая группа) вошли ведущие специалисты библиотечной отрасли под руководством И. Б. Михновой. К работе по анализу ФЗ-№ 436 и разработке предложений по его исполнению был привлечен также Сектор правового обеспечения деятельности библиотек РНБ.

В ходе совместной аналитической работы Межсекционной рабочей группы и Сектора правового обеспечения деятельности библиотек РНБ были выявлены те проблемы, которые оказались практически невыполнимыми при организации библиотечного обслуживания детей и подростков. Первая из них – обязательность возрастной классификации информационной продукции, выдаваемой из фондов общедоступных библиотек.

В понятие «информационная продукция», оборот которой регулирует ФЗ-№ 436, оказались включенными – печатная продукция, аудиовизуальная продукция на любых видах носителей, базы данных, продукция средств массовой информации, которыми комплектуются библиотеки России. Несмотря на то, что размещение знака на печатной продукции, выпущенной в оборот до дня вступления в силу по ст. 23, п. 2 ФЗ-№ 436 не требовалось, чтобы организовать ее выдачу по требованиям ФЗ-№ 436 в соответствии со знаком информационной продукции, маркировка необходима на всех экземплярах документов библиотечного фонда, однако только совокупный фонд общедоступных библиотек

России достигает миллиардов экземпляров книг. К нему следует прибавить огромные массивы аудиовизуальной продукции на любых видах носителей, базы данных, продукцию средств массовой информации, которые должны иметь возрастную маркировку независимо от срока поступления в фонды. Исполнение норм Закона библиотеками, во-первых, потребовало бы от государства миллиардных затрат, во-вторых, вступило бы в противоречие с правами граждан на доступ к информации – ведь библиотекам придется временно прекратить выдачу информационной продукции, не прошедшей классификацию.

Вместе с тем, федеральные бюджетные средства на эту работу запланированы не были, что следует из Финансово-экономического обоснования и официального Отзыва № 2.12-17/202 от 18 марта 2009 года на проект ФЗ №-155209-5 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», подписанного заместителем Председателя Правительства РФ С. Ивановым, в котором подчеркнута, что «в соответствии с прилагаемым к законопроекту финансово-экономическим обоснованием принятие законопроекта не потребует дополнительного расходования бюджетных средств».

Не менее проблемными оказались дополнительные требования к обороту информационной продукции, изложенные в п. 3, ст. 16. Применительно к библиотекам они означали, что информационная продукция, запрещенная для детей, не только не допускается к распространению в детских библиотеках (что обоснованно), но и на расстоянии не менее чем сто метров от границ территорий детских библиотек.

Однако распространенной моделью библиотечного обслуживания населения России, является наличие в структуре общедоступной библиотеки отделов, обслуживающих как взрослых, так и детей, расположенных в одном здании. Чтобы соблюсти требование Закона и удалить от детей запрещенную информационную продукцию на расстояние в 100 метров потребуются не менее разорительные государственные затраты для перевода детских отделов в помещения других зданий.

Межсекционной рабочей группой и Сектором правового обеспечения деятельности библиотек РНБ была выработана линия защиты интересов пользователей, которая предполагала на первом этапе письменные обращения к руководителю Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций А. А. Жарову и министру культуры РФ В. Р. Мединскому по поводу проблем, обусловленных применением норм Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Адресаты были выбраны неслучайно. Выбор адресатов был обусловлен постановлениями Правительства РФ № 228 от 16 марта 2009 года «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий массовых коммуникаций» и № 590 от 20 июля 2011 года «О Министерстве культуры РФ», согласно которым на Роскомнадзор и Министерство культуры РФ были возложены полномочия по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением требований законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

В связи с обращением Российской библиотечной ассоциации к министру культуры В. Р. Мединскому 15 февраля 2013 года по инициативе Нормативно-правового департамента Министерства культуры РФ совместно с Департаментом науки и образования (Отдел библиотек и архивов) в Министерстве культуры РФ состоялось заседание по вопросам применения Федерального закона № 436 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» в общедоступных библиотеках, в ходе которого выявленные проблемы были официально признаны непреодолимыми, требующими внесения изменений в ФЗ-№ 436. В ходе правового анализа ФЗ-№ 43, проведенного в Секторе правового обеспечения деятельности библиотек РНБ, были выявлены не только правовые барьеры. Более серьезным недостатком оказалась некомпетентность разработчиков в вопросах специфики работы библиотечных специалистов с такой категорией пользователей библиотек как дети.

До появления ФЗ-№ 436 библиотечное обслуживание населения России, в том числе и детского, осуществлялось в соответствии с ФЗ-№ 78 «О библиотечном деле», п. 1, ст. 12 и п. 1, ст. 13 которого соответственно предоставляют общедоступным библиотекам право «самостоятельно определять содержание и конкретные формы работы, а также запрещают государственную и иную цензуру, ограничивающую пользователей библиотек на свободный доступ к информации. Выдача информационной продукции по формальному возрастному знаку, к чему обязывает ФЗ-№ 436, – это прямое вмешательство в профессиональную библиотечную деятельность. Традиционно библиотечное обслуживание детей осуществлялось дифференцированно, на основе разработанных библиотечной наукой теорий руководства чтением детей и наработанной уникальной практики общения библиотекаря с детьми и юношеством, которые ФЗ-№ 436, по существу игнорирует и сводит к формальной выдаче информационной продукции в соответствии со знаком.

Государственная цензура детского чтения в библиотеках, фактически вводимая ФЗ-№ 436, дискредитирует роль библиотекаря как руководителя детского чтения, а на практике и педагога, и психолога, и наставника молодежи, вступая в противоречие с законодательством о библиотечном деле.

В результате проведенного Сектором правового обеспечения деятельности библиотек РНБ правового анализа, было высказано предложение об исключении из понятия «оборот информационной продукции» (п. 12, ст. 2) выдачи из фондов общедоступных библиотек. В этом случае библиотеки выйдут из-под действия ФЗ-№ 436, что будет соответствовать международной практике в области регулирования информационной безопасности детей. Доминирующее большинство зарубежных государств борется за безопасный для детей Интернет.

В настоящее время пока это предложение не получило должного общественного резонанса. Однако делаются попытки реализовать идею внесения поправок в действующий закон. 4 февраля 2014 года состоялось заседание Общественного

совета при Министерстве культуры РФ, в ходе которого обсуждался законопроект о внесении изменений в ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», разработанный Минкультуры по инициативе и предложению РБА. Межсекционной рабочей группой в Министерство культуры РФ были представлены предложения об изменениях в тексте ФЗ № 436 двух «проблемных» положений, принципиально не применимых в практике работы российских библиотек, но, несмотря на в целом положительные отзывы, было решено вопрос поручить доработать Межсекционной рабочей группе.

Невзирая на продолжение дискуссий с целью переломить ситуацию, библиотекам России приходится приспосабливаться к новому правовому барьеру. Ведь неисполнение норм ФЗ-№ 436 наказуемо в соответствии со ст. 4.5, 6.17, 13.21, 19.5, 23.1 и 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Соответствующие изменения и дополнения были внесены в него ФЗ-№ 252 от 21 июля 2011 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию”». Не вдаваясь в детали, акцентируем внимание лишь на том, что неисполнение норм ФЗ-№ 436 (если действие не содержит уголовно наказуемого деяния) влечет за собой для юридических лиц наложение значительных сумм штрафа и административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. В связи с этими суровыми обстоятельствами библиотекам невозможно ни игнорировать, ни нарушать ФЗ-№ 436, а придется сегодня и сейчас его исполнять, что в действительности значит – находить решения, совершая обходные маневры и преодолевая воздвигнутые ФЗ-№ 436, казалось бы непреодолимые препятствия.

Некоторые библиотеки принимают продуманные и взвешенные решения. Так, выполняя требования нового закона аккредитацию в качестве экспертной организации на право проведения экспертизы информационной продукции в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О за-

щите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» получило Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Российская государственная детская библиотека» в соответствии с приказом Роскомнадзора № 1314 от 16 ноября 2013 года. Решение, принятое руководством библиотеки будет способствовать поднятию престижа библиотек, защите детского чтения от некомпетентности и т. д. Ведь сегодня складывается парадоксальная ситуация, когда главными экспертами информационной продукции, предназначенной для детей, в библиотеках оказываются прокуроры, которые вправе во исполнение норм закона запретить выдачу пользователям любого экземпляра произведений.

По инициативе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) в ноябре 2013 года была подготовлена «Концепция информационной безопасности детей», одной из целей разработки которой являлось оказание методической помощи в реализации ФЗ-№ 436. Среди авторов Раздела 20 «Стратегия, цели, задачи и методы информационного образования детей и подростков» Концепции во второй редакции – доктор педагогических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, член постоянного комитета секции по информационной грамотности IFLA, член Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», директор НИИ информационных технологий социальной сферы Кемеровского государственного университета культуры и искусств Н. И. Гендина. Подчеркнем, что и Н. И. Гендиной пришлось вести

напряженные дискуссии с авторами Концепции, чтобы настоять на включении в подраздел 20.5 «Опыт, формы и методы информационного образования детей в России (по возрастным категориям)» данных, отражающих вклад библиотек России и российских библиотечных ассоциаций в развитие информационного и медиаобразования, а также раскрыть их потенциал в обеспечении информационной безопасности детей.

В свете контроля за исполнением норм ФЗ-№ 436 многочисленными в последнее время стали прокурорские проверки библиотек с целью выявления нарушений в обеспечении информационной безопасности детей при использовании ресурсов в Интернете. 28 февраля 2014 года в Совете Федерации прошли Парламентские слушания по обсуждению актуальных вопросов обеспечения информационной безопасности детей при использовании ресурсов в Интернете, в ходе которых была поднята тема развития в стране сети публичных электронных библиотек как эффективного инструмента для обеспечения интернет-безопасности детей, позволяющего осуществлять контроль за используемым контентом. Министерство культуры РФ предпринимает шаги по государственному участию в решении проблемы информационной безопасности детей – ведется работа над созданием Национальной электронной библиотеки, которая адресована в том числе и детям, в 35 субъектах Федерации реализует проект по отбору сайтов, благоприятных для детей. Таким образом, обеспечение информационной безопасности детей становится важнейшей государственной задачей.